

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant **engagement national pour le logement**,*

Par M. Pierre JARLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 57, 81 et 85 (2005-2006)

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ÉTAT DES LIEUX : « UNE CRISE PARADOXALE DU LOGEMENT »	8
A. UNE GÉNÉRALISATION ET UNE AGGRAVATION DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT	8
1. <i>Un blocage du « parcours résidentiel »</i>	9
2. <i>Un trop grand nombre de logements précaires</i>	10
B. UNE INADAPTATION DE L'OFFRE À LA DEMANDE	11
1. <i>Une forte augmentation des besoins de la population</i>	11
2. <i>Un retard de la construction</i>	12
3. <i>Une insuffisante mobilisation du foncier</i>	12
II. LE PROJET DE LOI : DES MESURES QUI S'INSCRIVENT DANS UN PLAN D'ENSEMBLE	14
A. LES ACTIONS EN COURS	14
1. <i>Un nouveau régime d'amortissement fiscal pour relancer la construction de logements locatifs privés</i>	14
2. <i>Un programme de rénovation urbaine</i>	14
3. <i>Un plan de cohésion sociale</i>	15
4. <i>Des expérimentations et des ordonnances pour résorber l'habitat indigne</i>	16
5. <i>Une simplification des règles d'urbanisme</i>	18
B. LES MESURES PRÉVUES DANS LE CADRE D'UN NOUVEAU PACTE NATIONAL POUR LE LOGEMENT	18
1. <i>La mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements</i>	18
2. <i>Le développement de l'accession à la propriété</i>	20
3. <i>L'accès et le maintien des ménages dans les logements</i>	21
4. <i>Les réponses « au mal-logement »</i>	21
5. <i>Le renforcement des acteurs</i>	22
6. <i>L'amélioration du financement du logement social et intermédiaire</i>	22
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AGIR SUR CHACUN DES MAILLONS DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT	23
A. SOUTENIR L'ACTION DES ÉLUS LOCAUX	23
1. <i>Donner aux collectivités territoriales les moyens de développer la mixité sociale</i>	23
2. <i>Privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>	25
B. IMPLIQUER LES AUTRES ACTEURS DU LOGEMENT	26
1. <i>Accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat au service de la construction de logements</i>	26
2. <i>Améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes</i>	26
3. <i>Renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers</i>	27

EXAMEN DES ARTICLES	29
CHAPITRE PREMIER MOBILISATION DE LA RESSOURCE FONCIÈRE POUR LA RÉALISATION DE LOGEMENTS	29
• <i>Article premier</i> (art. L. 213-1 et L. 300-6 du code de l'urbanisme) Possibilité pour l'Etat et ses établissements publics de faire réaliser des logements malgré l'opposition des communes	29
• <i>Article additionnel après l'article premier</i> (art. L. 52-1 nouveau du code du domaine de l'Etat) Aliénation des biens appartenant au domaine public de l'Etat	39
• <i>Article additionnel après l'article premier</i> (art. L. 66-2 du code du domaine de l'Etat) Décote sur les terrains de l'Etat en vue de la réalisation de logements sociaux	40
• <i>Article 2</i> (art. L. 123-12-1 nouveau, L. 123-19, L. 123-2, L. 230-3, L. 230-4, L. 230-4-1 nouveau, L. 123-14-1 nouveau du code de l'urbanisme) Plans locaux d'urbanisme et plans d'occupation des sols	41
• <i>Article 3</i> (art. L. 421-2-1 du code de l'urbanisme) Compétence de l'Etat pour délivrer les permis de construire aux sociétés de construction dont il possède plus de la moitié du capital	54
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 111-12 nouveau du code de l'urbanisme) Institution d'une prescription administrative pour les constructions achevées	56
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 480-13 du code de l'urbanisme) Action en démolition	57
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 600-5 nouveau du code de l'urbanisme) Possibilité pour le juge administratif de prononcer une annulation partielle d'un permis de construire	58
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 600-6 nouveau du code de l'urbanisme) Possibilité pour le préfet d'engager une action en démolition	59
• <i>Article 4</i> (art. 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et art. L. 211-3 du code de l'urbanisme) Fusion du droit de priorité et du droit de préemption urbain	59
• <i>Article additionnel après l'article 4</i> (art. L. 135 B du livre des procédures fiscales) Transparence du marché foncier	67
• <i>Article additionnel après l'article 4</i> Partage de la plus value liée à l'ouverture d'un terrain à l'urbanisation	69
• <i>Article additionnel après l'article 4</i> Compensation intégrale des pertes de recettes liées à l'exonération de TFPB dont bénéficient les logements sociaux pendant 15 ans	69
CHAPITRE II DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ET ACCÈS AU LOGEMENT	70
• <i>Article 8</i> Habilitation du Gouvernement à réformer par ordonnance les OPHLM et les OPAC	70
• <i>Article 9</i> (art. L. 441, L. 441-1 L. 441-1-2, L. 441-4, L. 441-5, L. 441-6, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation) Attribution des logements locatifs sociaux	76
• <i>Article additionnel après l'article 11</i> (art. L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation) Délai de rétractation	87
• <i>Article additionnel après l'article 11</i> (art. 4 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970) Statut des négociateurs immobiliers non salariés	88
ANNEXE AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	91

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Pierre Jarlier sur le projet de loi n° 57 (2005 - 2006) portant engagement national pour le logement.

Après avoir décrit les symptômes et évoqué les causes de la crise actuelle du logement, **M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis**, a rappelé les différentes mesures déjà prises pour y remédier et présenté l'économie générale du projet de loi, en expliquant que les dispositions proposées s'inscrivaient dans le cadre d'un nouveau programme d'actions arrêté par le Gouvernement et appelé « pacte national pour le logement ».

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a adopté **42 amendements** qui s'articulent autour de cinq axes :

1. Accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat au service de la construction de logements

- **permettre la signature d'une promesse ou d'un compromis de vente sous condition suspensive d'un déclassement du terrain** appartenant au domaine public dans un délai de six mois (**article additionnel après l'article premier**) ;

- **rendre obligatoire et fixer le montant de la décote** prévue par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale **en cas de vente d'un terrain pour la réalisation de logements sociaux** (**article additionnel après l'article premier**) ;

2. Donner aux élus locaux les moyens de développer la mixité sociale

- **laisser au conseil municipal la responsabilité d'accorder ou non un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés par l'obligation de prévoir**, en cas de réalisation d'un programme de logements, **un pourcentage minimum de catégories de logements défini par le plan local d'urbanisme** (article 2) ;

- **permettre à la commune de récupérer une partie de la plus-value enregistrée par le propriétaire d'un terrain rendu constructible par un document d'urbanisme** (article additionnel après l'article 4) ;

- **prévoir la compensation intégrale**, par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, **des pertes de ressources fiscales subies par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du fait de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux pendant quinze ou vingt ans** (article additionnel après l'article 4) ;

3. Privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

- prévoir que les décrets délimitant les périmètres à l'intérieur desquels la réalisation de logements sur des terrains appartenant l'Etat et à ses établissements publics aura le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national tiennent compte des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés, font l'objet d'un avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour élaborer un plan local d'urbanisme, et deviennent caducs au plus tard dix ans après leur publication (article premier) ;

- supprimer la possibilité offerte au préfet de se substituer à la commune pour procéder à la modification ou à la révision d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme approuvé au motif que ce document ne permettrait manifestement pas la construction des logements nécessaires à la satisfaction des besoins (article 2).

4. Améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes

- prévoir qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement d'une construction, la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des règles applicables aux autorisations d'urbanisme ne peut plus être opposée (article additionnel après l'article 3) ;

- mieux circonscrire l'action en démolition (article additionnel après l'article 3) ;

- permettre au préfet, lorsqu'il intervient au titre du contrôle de légalité, de demander au tribunal de grande instance d'ordonner la démolition d'une construction qui aurait été édifiée sur la base d'un permis de construire illégal annulé par le tribunal administratif (article additionnel après l'article 3) ;

- permettre au juge de n'annuler que partiellement un permis de construire, lorsque certaines parties seulement du projet, détachables de l'ensemble, sont reconnues illégales (article additionnel après l'article 3) ;

5. Renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers

- unifier les règles applicables aux compromis et promesses de vente en prévoyant un délai de rétractation de sept jours pour l'acquéreur non professionnel, que l'avant-contrat ait été établi sous seing privé ou par acte authentique (article additionnel après l'article 11) ;

- permettre aux quelque 15.000 négociateurs non salariés employés par les agents immobiliers de bénéficier du statut d'agent commercial (article additionnel après l'article 11).

Au bénéfice de ces amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Mesdames, Messieurs

Le 1^{er} septembre dernier, M. Dominique de Villepin appelait à la conclusion d'un « pacte national pour le logement » et annonçait de nouvelles mesures pour répondre aux difficultés qu'éprouvent les ménages face à la hausse des loyers et à la pénurie de biens immobiliers.

Les violences commises au cours des derniers jours dans un grand nombre d'agglomérations constituent l'exutoire regrettable trouvé par certains habitants de ces quartiers pour exprimer une détresse à laquelle contribue un cadre de vie peu amène. Elles soulignent l'urgence de l'action.

Les rapports dressant le constat de cette « crise du logement » et tentant d'y apporter des remèdes sont si nombreux qu'il serait sans doute vain de tenter d'en dresser la liste. Celui rédigé au mois de juin dernier par notre collègue M. Thierry Repentin au nom du groupe de travail créé en son sein par votre commission des Affaires économiques et présidé par notre collègue M. Dominique Braye mérite toutefois d'être distingué car il comporte un grand nombre de propositions concrètes et utiles¹.

Le projet de loi n° 57 (2005 - 2006) portant engagement national pour le logement, qui constitue la traduction législative du plan d'actions arrêté par le Premier ministre, a pour objet de permettre une mobilisation de la ressource foncière, un développement de la construction et un meilleur accès au logement.

Déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat, il a été renvoyé au fond à votre commission des Affaires économiques qui a désigné rapporteur notre collègue M. Dominique Braye.

Votre commission des Lois a décidé de se saisir pour avis de l'ensemble des dispositions affectant les compétences des collectivités territoriales, qu'elles relèvent du code de l'urbanisme ou du code de la construction et de l'habitation. Ont ainsi été examinés les articles 1^{er} à 4, 8 et 9 du projet de loi.

¹ *Rapport n° 442 (2004-2005) du groupe de travail de la commission des Affaires économiques du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement.*

Après avoir rappelé brièvement les symptômes les plus criants et les principales causes de cette crise du logement, votre rapporteur exposera l'ensemble des mesures déjà prises ou annoncées pour y remédier et les amendements que votre commission vous propose d'apporter au projet de loi pour enrichir son contenu.

I. L'ÉTAT DES LIEUX : « UNE CRISE PARADOXALE DU LOGEMENT »

Avec plus de 360.000 mises en chantier en 2004 et probablement près de 400.000 en 2005, le rythme des constructions n'a jamais été aussi élevé en 25 ans. Le nombre de logements locatifs sociaux financés par l'Etat - 75.000 en 2004 contre 42.000 seulement en 2000 - a également atteint un niveau inégalé depuis 10 ans.

Dans le même temps, les ménages éprouvent les pires difficultés à trouver des logements adaptés à leurs besoins à des prix abordables. Pis, plusieurs drames récents ont cruellement mis en lumière l'insalubrité de certaines habitations. Cette crise du logement touche de nombreuses régions et la plupart des grandes agglomérations. Elle frappe plus durement les ménages aux revenus modestes ou moyens.

La France connaît ainsi, selon l'expression de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, « *une crise paradoxale du logement* ».

A. UNE GÉNÉRALISATION ET UNE AGGRAVATION DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

Sur les **24,5 millions de ménages** recensés dans la dernière enquête sur le logement réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2002¹ : **13,7 millions** étaient **propriétaires** (56 % des ménages), dont 11,1 millions de maisons individuelles et 2,6 millions d'appartements, **4,2 millions** étaient **locataires dans le secteur social** (17,3 % des ménages), **5,1 millions** étaient **locataires dans le secteur privé** (20,7 % des ménages), 1,5 million relevait d'autres statuts (logés gratuitement, usagers, locataires de meublés...).

La vulnérabilité croissante des ménages accueillis au sein du parc social ainsi que les difficultés accrues rencontrées par les classes moyennes pour accéder à la propriété provoquent une diminution de la mobilité résidentielle et de la mixité sociale.

¹ Insee Résultats Société n°20 - Octobre 2003.

1. Un blocage du « parcours résidentiel »

Le « **parcours résidentiel** », qui permettait dans les années 1960 et 1970 aux ménages de passer d'un logement d'habitations à loyer modéré à un logement privé locatif puis à l'accession à la propriété, semble aujourd'hui **bloqué**.

L'augmentation de la part des ménages propriétaires (+2,3 % depuis 1996) ne doit pas masquer la **baisse du nombre des primo-accédants** qui ne représentent plus que 84 % des personnes accédant à la propriété contre 86 % il y a quatre ans. Cette baisse pèse sur les marchés locatifs, privés ou publics, qui offrent une solution de rechange définitive ou d'attente. **Les personnes à bas revenus éprouvent de plus en plus de difficultés à acquérir un logement** : entre 1996 et 2002, leur taux d'accession à la propriété a baissé de 11,6 % à 7,2 %. Elles ont dû se reporter sur le marché locatif social (de 19,1 % à 32,1 %) et dans une moindre mesure sur le marché locatif privé (19,5 % à 24,3 %). **Les classes moyennes sont également touchées**. L'accession à la propriété devient plus sélective : la proportion des personnes n'ayant pas eu besoin de recourir à l'emprunt pour acquérir leur logement est passé de 26,3 % en 1984 à 35 % en 2002.

Les ménages **qui sont déjà logés dans une habitation à loyer modéré ne peuvent plus en sortir**. La baisse du taux de mobilité des locataires du parc social (12,4 % en 1999, 10,6 % en 2002) et l'accroissement de leur durée de location (30 % de locataires présents depuis plus de 4 ans en 2002 contre 12 % en 1978) en témoignent. Aussi est-t-il de plus en plus difficile d'**accéder à un logement social**, ce qui se traduit par l'allongement des files d'attente.

Le logement locatif privé, habituellement conçu comme un trait d'union entre le logement social et la propriété individuelle, **n'assume plus son rôle de pivot du parcours résidentiel**. Certes, il permet toujours de répondre aux besoins de populations diverses en raison de ses caractéristiques spécifiques : notamment, une localisation en centre-ville (58 % du parc locatif privé est situé dans des unités urbaines de plus de 100.000 habitants) et la petite taille des appartements. Toutefois, il accueille désormais des personnes évincées de l'accession à la propriété et des ménages qui, bien qu'éligibles au logement social, ne peuvent y accéder. Avec la hausse des loyers sur la période récente - du début de l'année 1998 au début de l'année 2005, les prix des logements anciens se sont accrus, en moyenne, de 85 % en France métropolitaine - **les ménages n'ont pu se maintenir dans leur location privée qu'au prix d'un effort financier**, net des aides personnelles, **accru** : si celui-ci est passé de 12,8 % à 16,4 % de 1988 à 2002 pour l'ensemble des ménages locataires, la progression se situe à des niveaux encore plus élevés pour les ménages à bas revenus logés dans le secteur privé (de 19 % à 25,7 %).

2. Un trop grand nombre de logements précaires

En dépit d'une amélioration continue de la qualité du parc, le **nombre des logements inconfortables ou surpeuplés reste encore élevé**. Selon l'INSEE, il s'élevait à un million (4,3 % des résidences principales) et concernait 2,4 millions de personnes (3,5 % de la population) en 2002.

En 1954, plus de quatre logements sur dix n'avaient pas l'eau courante, seul un quart était équipé de toilettes privatives, et 10 % seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire. On ne dénombrait plus, en 2002, que 2,5 % de logements auxquels il manquait au moins l'un de ces trois éléments du confort sanitaire de base. Ces 769.000 logements étaient occupés par 1,3 million de personnes, soit 2,2 % de la population. Le rapport de MM. Patrick Doutreligne et Philippe Pelletier sur la sécurité des personnes dans leur logement, publié au mois d'octobre 2005 souligne que : « *Le parc privé potentiellement indigne comprend, selon des estimations à dire d'expert, entre 400 et 600.000 logements avec une répartition à peu près égale entre locataires et propriétaires occupants, même s'il est vrai que cette situation est disparate entre secteurs urbains et secteurs ruraux.* »

Le nombre de logements surpeuplés était de 374.000, soit 1,5 % du parc de résidences principales en 2002. Ils étaient occupés par 1,3 million de personnes, soit 2,2 % de la population. Toutefois, de 1992 à 2001, le nombre de logements surpeuplés a diminué de 28 %, le taux de surpeuplement est passé de 2,3 % à 1,5 % et la part des personnes concernées de 3,2 % à 2,2 % de la population.

Nombre de personnes ne disposent pas de leur propre logement. Entre 1996 et 2002, le nombre des personnes hébergées chez des tiers a augmenté de 5,3 %, passant de 924.000 à 973.000. Les titulaires de minima sociaux (23 % des hébergés sont des inactifs, 25 % des chômeurs) sont concernés au premier chef. L'hébergement collectif constitue une autre solution de repli, aggravant le manque de places dans ces structures. La hausse du nombre de places en hébergement d'urgence, qui s'élève à 90.000 contre 65.000 en 1990, n'a pas permis d'absorber la hausse de la demande (46 % des demandes non satisfaites). Enfin, l'hébergement temporaire dans des hôtels, campings, résidences sociales ou logements d'insertion, se développe depuis 15 ans, attirant le public traditionnel de l'action sociale mais également de nouvelles populations : jeunes à faible niveau de qualification, travailleurs précaires, chômeurs.

L'accroissement du contentieux locatif (95.575 en 1999, 111.107 en 2004) et, partant, des expulsions locatives (9.717 interventions effectives de la force publique en 2003 contre 4.753 en 1997) exerce une pression supplémentaire sur les faibles capacités d'hébergement. Cette évolution résulte des difficultés croissantes que rencontrent les ménages dans l'acquittement de leur loyer : 2,7 % des locataires (soit 289.000) déclarent être en situation d'impayé de loyer d'au moins deux mois, leur nombre étant nettement plus important dans le parc social (191.000) que dans le parc privé (98.000).

B. UNE INADAPTATION DE L'OFFRE À LA DEMANDE

Les principales causes de cette crise du logement tiennent à la forte augmentation des besoins de la population, à un retard de la construction, à une insuffisante mobilisation du foncier, qui ont provoqué une flambée des prix et une hausse du taux d'effort des ménages.

1. Une forte augmentation des besoins de la population

Les besoins des Français en matière de logement sont devenus plus importants en raison d'évolutions sociologiques et démographiques. Selon une étude de l'INSEE, le niveau de la demande de logements croît avec l'évolution du nombre des ménages : quand **la taille des ménages diminue**, leur nombre augmente plus vite que la population. Or le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,05 en 1954 à 2,40 en 2002.

Cette évolution est liée à plusieurs facteurs sociologiques : d'une part, l'accroissement de l'espérance de vie en bonne santé permet aux personnes âgées de rester plus longtemps dans leur logement, d'autre part, la moindre durabilité des couples mariés et le plus faible attrait pour la vie en couple conduisent à une hausse de la demande de logements.

En prolongeant ces tendances, **les niveaux annuels de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins nouveaux étaient estimés par l'INSEE à 320.000 logements neufs entre 2000 et 2004 (soit 16.000 logements de plus par an par rapport à la moyenne 1990-1999) à 290.000 entre 2005 et 2009.**

Demande potentielle de logements jusqu'en 2010 (en milliers de logements annuels)

		1990-1999	2000-2004	2005-2009	Moyenne 2000-2009
Demande de :					
Résidences principales	Accroissement annuel du nombre de ménages, issu de la projection tendancielle du nombre de ménages réalisée par l'INSEE après chaque recensement	252	240	216	228
Logements vacants	Hypothèse d'un taux de vacance stable à 7 %	11	20	18	19
Résidences secondaires et logements occasionnels	Hypothèses sur l'évolution du taux apparent de ces catégories par rapport au nombre de résidences principales	10	29	26	28
Variations du parc		273	290	260	275
Renouvellement du parc (destructions, solde des pertes/gains de l'usage d'habitation, fusions/éclatements)	Hypothèses de niveau	32	30	30	30
Demande potentielle de logements neufs		304	320	290	305

Source : INSEE Première – n°875 – décembre 2002 – La demande potentielle de logements – A.Jacquot.

2. Un retard de la construction

Le parc de logements actuel peut être évalué à 31 millions d'unités, dont 84,1 % de résidences principales, 9,7 % de résidences occasionnelles et secondaires et 6,1 % de logements vacants. L'accroissement annuel du stock étant compris depuis 1980 entre 250.000 et 400.000 logements, le taux brut d'accroissement est de l'ordre de 1 %.

Pour satisfaire la demande, il faudrait accroître d'un quart le parc de logements à l'horizon 2030 (environ 7,5 millions de logements en 25 ans). Il est donc nécessaire de conforter sur le long terme le niveau de l'offre : le chiffre de 320.000 nouveaux logements par an en moyenne pour la période 2000-2005 représente un minimum, qui pourrait être révisé à la hausse à la lumière de l'enquête Logement de l'INSEE prévue pour 2006.

S'il n'est pas possible de parler de pénurie sur l'ensemble du territoire, la croissance de l'offre ne correspond pas toujours à celle des besoins.

Cette **inadéquation** est tout d'abord **spatiale** : la dynamique de la construction bénéficie surtout à la façade ouest et reste insuffisante dans certaines régions démographiquement dynamiques, notamment le littoral méditerranéen, ainsi que dans la plupart des centres-villes universitaires.

Elle concerne également les **catégories de logements** : l'offre locative sociale neuve a constamment diminué jusqu'à une période récente (80.000 nouveaux logements sociaux en 1994 contre 45.000 en 2002) alors que les demandes de logements sociaux augmentaient fortement, vraisemblablement sous la double pression de l'envolée des loyers et de la flambée des prix de l'immobilier (leur nombre était estimé à un million en 2002, dont 40 % sur la seule agglomération parisienne). En 2002, un tiers des demandes avait plus d'un an, cette proportion étant de 40 % dans l'agglomération parisienne et de 30 % en province ; le nombre des demandes anciennes était plus important dans la seule agglomération parisienne que dans le reste du pays. Un ménage demandeur sur six (soit 170.000 ménages) avait déjà refusé un logement qu'on lui proposait, dans la moitié des cas à cause du quartier où il se trouvait.

3. Une insuffisante mobilisation du foncier

Si, à l'inverse d'autres pays européens, la France ne connaît pas de pénurie de foncier brut, l'offre de terrains constructibles ne permet pas de répondre à la demande de logements. Comme le souligne le rapport de notre collègue M. Thierry Repentin au nom du groupe de travail créé en son sein par votre commission des Affaires économiques, cette offre dépend à la fois des décisions communales et du comportement des propriétaires.

Les élus locaux hésitent parfois à mener des politiques foncières actives en raison de l'instabilité et de la complexité des règles applicables, de l'insécurité juridique créée par les multiples recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire, d'un manque de moyens pour réaliser les équipements publics que nécessite la construction de nouveaux logements, enfin des réticences de leurs concitoyens à l'égard des nouveaux projets.

Notre collègue relève également des **comportements de rétention foncière de la part des propriétaires des terrains** :

« Celle-ci est favorisée par une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation. La hausse des prix du foncier peut ainsi générer des comportements spéculatifs : les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de vente au prix fort.

« Face à une forte demande, une spirale à la hausse se forme autour de la rareté de l'offre, de la hausse des prix qu'elle entraîne et des profits qu'elle peut générer pour les vendeurs. Enfin, certains vendeurs de terrain nu, encouragés par la jurisprudence relative à l'expropriation, peuvent être tentés d'aligner leur prix sur ceux des terrains voisins aménagés, sans prendre en compte le coût de l'aménagement du terrain. »

Ainsi, **la hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40 % entre 1999 et 2004 et aurait connu une accélération en atteignant 22,4 % l'an passé.** Dans le même temps, le prix de la terre n'a augmenté que de 20 % en cinq ans. Les terrains à bâtir se négocient, en moyenne, à 76.000 euros l'hectare, soit 17 fois plus cher que les terres agricoles et prés. La région parisienne et le Sud-est, qui concentraient un quart des ventes en 2003 et un tiers en 2004, sont les plus touchés. Néanmoins, cette flambée des prix concerne désormais toutes les régions.

Le groupe de travail de votre commission des Affaires économiques en conclut à juste titre que : *« Dans ces conditions, le foncier peut devenir un obstacle à la diversité de l'habitat et à la mixité des fonctions : le logement est en concurrence avec d'autres usages du sol, producteurs d'une richesse immédiate, à l'instar des activités économiques, la production de logements étant quant à elle source de coûts supplémentaires en équipements et services collectifs. Cette compétition pour l'occupation de l'espace engendre un renchérissement des terrains qui tend à évincer les opérations les plus difficiles à équilibrer, notamment celles liées au logement social. De manière plus générale, elle pèse à la hausse sur les prix de sortie des biens¹. »*

¹ Rapport n° 442 (2004-2005) du groupe de travail de la commission des Affaires économiques du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, pages 9 et 10.

II. LE PROJET DE LOI : DES MESURES QUI S'INSCRIVENT DANS UN PLAN D'ENSEMBLE

Les nombreuses mesures déjà prises pour lutter contre la crise du logement commencent à produire leurs effets. L'effort doit être amplifié dans le cadre du nouveau pacte national pour le logement souhaité par le Premier ministre.

A. LES ACTIONS EN COURS

1. Un nouveau régime d'amortissement fiscal pour relancer la construction de logements locatifs privés

Entré en application le 3 avril 2003, le **régime d'amortissement fiscal** créé par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » à l'initiative de M. Gilles de Robien, alors ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a permis de **relancer massivement la construction de logements locatifs privés**. Environ 50.000 logements ont ainsi été construits chaque année quand le régime antérieur, créé par la loi de finances pour 1999 à l'initiative de M. Louis Besson, se traduisait par la construction de 20.000 à 30.000 logements.

Ce dispositif n'en a pas moins induit des **effets pervers** qui doivent être corrigés. Le groupe de travail constitué par votre commission des Affaires économiques sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement souligne ainsi dans son rapport précité que : « *dans certaines régions françaises, de nombreux logements financés grâce à ce dispositif ont été mis en chantier alors même qu'ils ne répondaient pas exactement à la demande locale. En outre, cet amortissement a été conçu par plusieurs réseaux de commercialisation comme un outil d'optimisation fiscale, proposé aux contribuables-investisseurs comme un produit de défiscalisation comme un autre. Il est ainsi possible que nombre d'investisseurs ne se soient que peu préoccupés des caractéristiques précises du logement construit, de sa localisation et de la possibilité effective de pouvoir le louer au niveau des loyers plafonds. Enfin, votre groupe de travail estime que dans certains cas, le « Robien » a contribué à l'accélération de la flambée des prix du foncier.¹ »*

2. Un programme de rénovation urbaine

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a défini un ambitieux **programme de rénovation urbaine** pour redonner un meilleur cadre de vie à tous les habitants des quartiers en difficultés. Les objectifs de ce programme

¹ Rapport n° 442 (2004-2005), page 15.

ont été revus à la hausse par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Ils prévoient une offre nouvelle de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250.000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2011.

Une **agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU) a été créée, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, dans le but de simplifier les procédures, de globaliser et de pérenniser les financements de l'Etat et des partenaires publics et privés engagés dans le programme de rénovation urbaine.

Mi-octobre 2005, 131 projets portant sur 112.000 réhabilitations, 58.700 constructions et 61.700 démolitions, dans 239 quartiers où résident un million et demi d'habitants, avaient d'ores et déjà été approuvés par l'agence. Le montant des travaux programmés sur les cinq prochaines années s'élève à 15 milliards d'euros.

La rénovation urbaine constitue une condition nécessaire mais non suffisante de l'amélioration de la vie des habitants de ces quartiers. Il s'avère en effet essentiel de leur proposer également des emplois et des activités. De la même façon, un effort particulier en faveur du lien social est primordial pour lutter efficacement contre la fracture sociale et l'insécurité grandissante dans les quartiers sensibles. A cet égard, le rôle des associations et particulièrement des agents de médiation sociale doit être conforté. Votre rapporteur pour avis se félicite donc de l'annonce faite par le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, d'une augmentation des crédits destinés aux associations dans le projet de loi de finances pour 2006.

3. Un plan de cohésion sociale

Au mois de juin 2004, le Gouvernement a adopté un **plan de cohésion sociale** destiné à relancer l'offre de logements locatifs accessibles. Les objectifs de ce plan, repris dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoient, dans un délai de cinq ans :

- la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux,
- le conventionnement de 200.000 logements à loyer maîtrisé,
- la remise sur le marché de 100.000 logements vacants dans le parc privé grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat,
- le développement de l'accession à la propriété avec le financement de 240.000 logements chaque année grâce aux prêts à 0 % ;
- la création de nouvelles places d'hébergement d'urgence permettant d'atteindre un total de 100.000 places.

Les organismes de logement social, les propriétaires du parc privé, les partenaires sociaux du 1 % logement et les autres professionnels de l'immobilier se sont mobilisés autour de ces objectifs en signant des accords nationaux avec l'Etat.

En application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 12 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et 4 départements ont signé avec l'Etat, en 2005, des conventions de délégation des aides à la pierre qui reprennent les objectifs du plan de cohésion sociale.

Enfin, 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** a prévu trois mesures concernant le logement :

- la révision de l'indice des loyers ; un nouvel indice, prenant largement en compte l'indice des prix à la consommation, devrait être fixé par décret avant la fin de l'année 2005 et s'appliquer au 1^{er} juillet 2006 ;
- une exonération d'imposition sur les plus-values pour les terrains destinés à la construction de logements sociaux ;
- la création d'un système de garantie des risques locatifs dans le parc privé.

4. Des expérimentations et des ordonnances pour résorber l'habitat indigne

Les **règles** applicables en matière de lutte contre l'habitat indigne sont **complexes et changeantes**. Elles font coexister **plusieurs régimes de police administrative**.

Au titre de son pouvoir de **police générale**, le maire est tenu, sous le contrôle du préfet, de veiller au bon ordre, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques. A cet effet, il est en droit de prescrire des travaux prévus par le règlement sanitaire départemental, ou d'autres, dès lors que ces travaux sont seuls susceptibles de faire cesser l'insalubrité.

Le **maire** détient par ailleurs des pouvoirs de **police spéciale** qu'il exerce au nom de la commune pour les **immeubles menaçant ruine** (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) et les **établissements d'hébergement recevant du public**, notamment les hôtels meublés (article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation). Depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il détient également le pouvoir de prescrire, au nom de l'Etat, la remise en état ou le remplacement d'équipements communs **d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation**.

Le **préfet** détient lui aussi des pouvoirs de police spéciale au titre de la **lutte contre les immeubles et les îlots insalubres** (articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique) et contre le **saturnisme**.

Ces différents **régimes** de police administrative ont été **harmonisés** par la **loi n° 2000-1208** du 13 décembre 2000 relative à la **solidarité et au renouvellement urbains**, qui a également amélioré les **droits des occupants** d'immeubles insalubres ou menaçant ruines. Les procédures n'en demeurent pas moins trop lourdes pour être efficaces, les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales mal définies et les droits des occupants insuffisamment garantis.

La **loi n° 2004-806** du 9 août 2004 relative à la **politique de santé publique** a renforcé les moyens de lutte contre le **saturnisme** tandis que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux **libertés et responsabilités locales** a institué une **expérimentation** consistant à permettre à la ville de Paris et aux 208 communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé de se voir confier la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme.

Le décret fixant la liste des communes retenues pour participer à cette expérimentation doit être publié avant la fin de l'année. Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur pour avis, **13 communes auraient d'ores et déjà présenté leur candidature ou manifesté leur intérêt** : Toulon, Perpignan, Carcassonne, Caen, Bastia, Dunkerque, Valenciennes, Franconville, Lisieux, Argenteuil, Gonesse, Dieppe et Paris.

L'article 122 de la **loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale** a habilité le Gouvernement à prendre deux **ordonnances** pour :

- simplifier et harmoniser les divers régimes de **police administrative**, faciliter la réalisation des **travaux** ainsi que l'**hébergement** et le **relogement des occupants**, préciser les **responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriale**, mieux préserver les **droits des occupants et propriétaires de bonne foi**, aménager et compléter le **régime des sanctions pénales** ;

- **créer un dispositif de séquestre immobilier spécial** afin de permettre à la collectivité publique ayant assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire de récupérer tout ou partie de sa créance.

Ces deux textes doivent être publiés respectivement dans un délai de douze mois et dans un délai de seize mois suivant la publication de la loi, soit avant le 19 janvier 2006, pour la première, et avant le 19 mai 2006 pour la seconde.

5. Une simplification des règles d'urbanisme

La complexité des règles et la longueur des procédures d'urbanisme constituent un frein à la construction de logements.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » a aménagé le régime des nouveaux documents d'urbanisme prévus par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains afin de donner de nouveaux moyens aux élus locaux pour développer leurs communes.

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a ensuite habilité le Gouvernement à simplifier le **régime des autorisations d'utilisation des sols** et à harmoniser les régimes de retrait des actes administratifs par voie d'ordonnance. Ces ordonnances devraient bientôt voir le jour.

B. LES MESURES PRÉVUES DANS LE CADRE D'UN NOUVEAU PACTE NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Afin de conforter les actions déjà entreprises et d'intervenir plus globalement sur l'ensemble de la chaîne du logement, le Gouvernement vient d'adopter, à l'automne, un nouveau plan d'actions dont l'objet est de répondre aux difficultés de réalisation des logements sociaux en raison de la hausse du coût des terrains constructibles et des prix de la construction, de créer des logements locatifs au bénéfice des catégories intermédiaires, d'encourager davantage encore l'accession à la propriété, enfin de renforcer la lutte contre le « mal-logement ».

1. La mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements

Le premier volet du pacte national pour le logement consiste dans la **mobilisation des terrains appartenant à l'Etat et à ses établissements publics pour permettre la mise en chantier de 20.000 logements en trois ans** : logements sociaux, logements pour étudiants, logements locatifs intermédiaires et logements en accession.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a ouvert à l'Etat la possibilité d'appliquer une décote sur la valeur de ces terrains pour permettre la construction de logements sociaux. Le plafond de cette décote devrait être égal au plus à 25 % mais le décret d'application de la loi n'est pas encore paru.

L'**article premier** du présent projet de loi portant engagement national pour le logement tend à conférer le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national aux programmes de logements réalisés sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics et situés dans des

périmètres délimités par décret. L'Etat pourrait ainsi créer des zones d'aménagement concerté et accorder lui-même les permis de construire. Ses établissements publics et lui pourraient également, par une déclaration de projet, obtenir la mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec une opération d'aménagement. Enfin, s'ils décidaient d'aliéner leurs terrains à l'intérieur de ces périmètres, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs délégataires ne pourraient exercer ni leur droit de préemption urbain ni leur droit de priorité.

Par ailleurs, le Premier ministre a donné mandat au préfet de la région d'Ile-de-France pour préparer la cession à la ville de Paris des terrains des Batignolles et étudier la création de trois nouvelles opérations d'intérêt national sur les sites de Seine-amont, de Seine-aval et de Massy-Saclay.

L'**article 2** du projet de loi tend également à **inciter les communes à mener des politiques foncières plus volontaristes.**

Les conseils municipaux seraient tenus de dresser, tous les trois ans, le bilan de l'application de leur plan local d'urbanisme, notamment au regard de la satisfaction des besoins en logements.

Ils auraient la faculté de prévoir, dans ces documents :

- un échéancier prévisionnel, non opposable, de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser ;

- la création de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme devrait être affecté à certaines catégories de logements, les propriétaires des terrains bénéficiant d'un droit de délaissement en contrepartie de cette servitude ;

- une majoration de 50 % du coefficient d'occupation des sols, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, pour permettre la réalisation, dans certains secteurs, de programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux, cette faculté étant toutefois réservée aux communes les plus importantes.

La faculté qui leur était reconnue, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, de procéder à une révision simplifiée de leur plan d'occupation des sols sans devoir mettre ce document en forme de plan local d'urbanisme serait prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 2010.

Enfin, le préfet pourrait, après mise en demeure, obtenir la modification ou la révision des dispositions d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols ne permettant *« manifestement pas la construction d'un volume de logements nécessaires à la satisfaction des besoins »*.

Le **Gouvernement a d'ores et déjà annoncé son intention de présenter des amendements** ayant pour objet :

- de permettre aux communes de **majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties** afin de **lutter contre la rétention foncière,**

conformément aux préconisations du groupe de travail de votre commission des Affaires économiques sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement ;

- de permettre aux communes qui construisent de disposer de ressources supplémentaires au moyen d'une **revalorisation des bases imposables de la taxe locale d'équipement** de 50 % pour l'habitat collectif et de 10 % pour les autres catégories de constructions.

2. Le développement de l'accession à la propriété

L'article 5 du projet de loi prévoit l'**application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (5,5 %) à la construction de logements en accession sociale dans les zones où sont conduites des opérations de rénovation urbaine**. Cette mesure, qui serait réservée aux ménages dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources pour l'accès aux logements financés par les prêts locatifs sociaux (PLS), a pour objet de diversifier l'habitat dans les quartiers concernés et d'aider leurs habitants à devenir propriétaires.

D'autres mesures, qui ne relèvent pas du présent projet de loi, devraient être prises :

- l'**extension**, par un amendement au projet de loi de finances pour 2006, du bénéfice **des prêts à 0 % à de nouveaux ménages** dont les revenus moyens - jusqu'à 7.000 euros par mois - restent insuffisants pour faire face sans risque à une accession à la propriété dans les grandes agglomérations où les prix sont élevés ;

- l'**extension à de nouveaux ménages du bénéfice des prêts sociaux de location-accession (PSLA)**, au moyen d'un alignement des plafonds de ressources sur les plafonds actuels des prêts à 0 %, ce qui permettrait de consommer intégralement le contingent annuel de 10.000 prêts sociaux de location-accession ;

- la **construction de « maisons à 100.000 euros »**, grâce à la baisse de la TVA prévue par le projet de loi portant engagement national pour le logement, à l'extension du bénéfice des prêts sociaux de location-accession et à la possibilité qui serait désormais offerte de dissocier l'acquisition du foncier de celle du bâti ;

- l'ouverture de **discussions avec les organisations représentatives des bailleurs sociaux afin que ces derniers vendent davantage de logements à leurs locataires**.

3. L'accès et le maintien des ménages dans les logements

L'article 9 du projet de loi tend à réformer les **conditions d'attribution des logements locatifs sociaux** :

- le **préfet** disposerait d'un **pouvoir d'injonction et de substitution** à l'égard d'un organisme d'habitations à loyer modéré **pour l'attribution, sur son contingent de droits à réservation, d'un logement à une personne prioritaire quittant un logement ou un hébergement temporaire ou ayant retrouvé un emploi après une période de chômage de longue durée** ;

- il pourrait également **désigner** à des bailleurs sociaux **des personnes jugées prioritaires par la commission départementale de médiation** ;

- **en cas de délégation du contingent préfectoral** à un maire ou à un président d'établissement public de coopération intercommunale, **il pourrait enjoindre le délégataire d'exercer ces prérogatives** ;

- enfin, les établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre attribuées par l'Etat pourraient passer avec les bailleurs sociaux des **accords collectifs intercommunaux** définissant, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements à des personnes en difficulté.

Les **articles 10 et 11** ont respectivement pour objet de **mieux adapter aux situations locales le dispositif de supplément de loyer de solidarité** et de **permettre de surseoir aux coupures d'eau, du gaz et d'électricité pendant la période hivernale**.

Par ailleurs, s'agissant des **aides à la personne**, les **loyers-plafonds** devraient être **relevés** de 1,8 %, par voie réglementaire, cette actualisation prenant effet de manière rétroactive à compter du 1^{er} septembre 2005.

4. Les réponses « au mal-logement »

Afin d'éviter de nouveaux drames comparables à ceux provoqués par des incendies récents dans des immeubles situés à Paris, le Premier ministre a demandé que soient réalisées dans les meilleurs délais **5.000 logements d'urgence et d'insertion**. Un inventaire des bâtiments existants pouvant être rapidement réaffectés est en cours.

L'article 3 du projet de loi tend à **confier à l'Etat la délivrance des permis de construire aux sociétés de construction dont il détient plus de la moitié du capital, c'est-à-dire à la SONACOTRA**.

Le Gouvernement souhaite **créer une offre hôtelière à vocation sociale et de qualité de 5.000 places en deux ans**. Une étude juridique et financière conduite avec les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement et la Caisse des dépôts et consignations est en cours pour déterminer les mesures législatives nécessaires.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a en outre indiqué que **50 millions d'euros seraient affectés à la mise aux normes des centres d'hébergement d'urgence et des logements-foyers.**

5. Le renforcement des acteurs

L'article 8 du projet de loi tend à **habiliter le Gouvernement à unifier, par voie d'ordonnance, le statut des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction**, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial appelé « office public de l'habitat ». Les élus locaux seraient majoritaires au conseil d'administration de cet établissement.

L'article 6 du projet de loi tend à **élargir le rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**, renommée Agence nationale de l'habitat. A ses missions actuelles s'ajouteraient la promotion de toutes les actions destinées à développer un parc privé de qualité et la mise en place d'un « conventionnement sans travaux » permettant de créer un parc de logements à loyer maîtrisé sans qu'ils aient fait préalablement l'objet de travaux aidés par l'agence.

Enfin, un **comité interministériel** présidé par le Premier ministre et composé des principaux ministres concernés a été créé pour développer l'offre de logements, notamment sur les terrains publics. Son secrétariat est assuré par un délégué interministériel, placé auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

6. L'amélioration du financement du logement social et intermédiaire

Plusieurs mesures viennent d'être adoptées pour mieux **assurer l'équilibre des opérations locatives des organismes de logement social**, qui subissent fortement la hausse des coûts du foncier et de la construction : une nouvelle baisse des taux des prêts PLAI, PLUS et PLS de 0,15 %, une augmentation de la durée des prêts (40 ans au lieu de 35 pour la partie construction des PLUS et des PLAI, 50 ans au lieu de 30 pour la partie foncière des PLS comme c'est déjà le cas pour les PLUS et les PLAI). Selon le Gouvernement, ces mesures conjuguées seraient équivalentes en trésorerie à une subvention de 6 à 8 % du coût des opérations. De plus, en Ile-de-France, 328 communes classées en zone 2 doivent être reclassées en zone 1, ce qui permettra d'améliorer le financement des opérations qui y seront réalisées.

Des **prêts dédiés à l'acquisition de terrains** ont été créés, à compter du 1^{er} novembre, **par la Caisse des dépôts et consignations** pour faciliter le portage foncier par les bailleurs et permettre aux communes d'acquérir des terrains pour les donner à bail à des organismes de logement social.

Enfin, pour accélérer le paiement des subventions de l'Etat aux organismes de logement social, 250 millions d'euros supplémentaires devraient être versés dans les meilleurs délais.

Pour permettre la relance du logement locatif intermédiaire, le taux des PLI devrait être abaissé avant le début de l'année 2006 grâce au financement de ces prêts sur les ressources du livret A au lieu de celles, plus chères, du livret d'épargne populaire.

La création d'un **nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif** à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires est en préparation. Parallèlement, le dispositif d'encouragement fiscal « Robien » actuel devrait être davantage ciblé sur les zones à marché tendu.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AGIR SUR CHACUN DES MAILLONS DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT

Votre commission a adopté **42 amendements** ayant pour objet d'accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat au service de la construction de logements, de donner aux élus locaux les moyens de développer la mixité sociale, de privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, d'améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes et de renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers.

A. SOUTENIR L'ACTION DES ÉLUS LOCAUX

L'offre de logements ne pourra se développer sans une implication forte des collectivités territoriales. La plupart d'entre elles sont disposées à apporter leur pierre à cette mobilisation souhaitée par le Gouvernement, pour peu qu'on leur en donne les moyens et qu'on leur fasse confiance.

1. Donner aux collectivités territoriales les moyens de développer la mixité sociale

Pour donner aux élus locaux les moyens de développer la mixité sociale, votre commission vous propose :

- de **permettre au plan local d'urbanisme d'instituer, non seulement dans les zones urbaines mais également dans les zones à urbaniser, des servitudes** consistant à interdire les constructions sur certains terrains en attendant la réalisation d'un projet global d'aménagement, à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements, à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier,

enfin, à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements locatifs définis par le plan dans le respect des objectifs de mixité sociale (**article 2**) ;

- de **laisser au conseil municipal la responsabilité d'accorder ou non un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés par l'obligation de prévoir**, en cas de réalisation d'un programme de logements, **un pourcentage minimum de catégories de logements défini par le plan local d'urbanisme (article 2)** ;

- d'**étendre 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 au sens du recensement général de la population **dotées d'un plan d'occupation des sols la possibilité de majorer le coefficient d'occupation des sols pour permettre la réalisation de logements sociaux (article 2)** ;

- de **permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de déléguer leur droit de priorité** en cas d'aliénation d'immeubles appartenant à l'Etat, à ses établissements publics ou à des sociétés dont il détient la majorité du capital (**article 4**) ;

- de **permettre à la commune de récupérer une partie de la plus-value enregistrée par le propriétaire d'un terrain rendu constructible par un document d'urbanisme (article additionnel après l'article 4)** ;

- de permettre aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux établissements publics fonciers **d'obtenir gratuitement de l'administration fiscale la communication des éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années** et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement (**article additionnel après l'article 4**) ;

- de prévoir la **compensation intégrale**, par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, **des pertes de ressources fiscales subies par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du fait de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux pendant quinze ou vingt ans (article additionnel après l'article 4)** ;

- d'**augmenter le délai accordé aux offices publics d'habitations à loyer modéré et aux offices publics d'aménagement et de construction pour se transformer en offices publics de l'habitat**, en le portant de deux à trois ans à compter de la publication de l'ordonnance créant le nouveau statut (**article 8**).

2. Privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Jugeant nécessaire de privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, votre commission vous propose :

- de prévoir que les **décrets délimitant les périmètres à l'intérieur desquels la réalisation de logements** sur des terrains appartenant à l'Etat et à ses établissements publics aura le caractère et les **effets d'une opération d'intérêt national tiennent compte des projets d'aménagement et de développement durable** des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés, font l'objet d'un **avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale** compétents pour élaborer un plan local d'urbanisme concernés, et deviennent **caducs au plus tard dix ans après leur publication (article premier)** ;

- de **supprimer la possibilité offerte au préfet de se substituer à la commune pour procéder à la modification ou à la révision d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme approuvé** au motif que ce document ne permettrait manifestement pas la construction des logements nécessaires à la satisfaction des besoins (**article 2**) ;

- de **supprimer l'obligation faite aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'exercer leur droit de priorité sur l'ensemble des biens mis en vente en cas de vente groupée** de plusieurs immeubles ou droits immobiliers appartenant à l'Etat (**article 4**) ;

- d'**interdire** à l'Etat, à ses établissements publics et aux sociétés dont il détient la majorité du capital **d'aliéner des immeubles ou droits immobiliers à un prix inférieur à celui qui avait été proposé à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale** sans lui avoir d'abord présenté cette nouvelle proposition (**article 4**) ;

- de **permettre à la commune ou à l'établissement public de se raviser et d'exercer à nouveau son droit de priorité si le bien n'a pas été vendu dans un délai de trois ans (article 4)** ;

- de **donner à la commission de médiation**, qui associe auprès du préfet les collectivités locales, les bailleurs sociaux et les associations, la **compétence pour apprécier le bien-fondé des demandes de logement social émanant de personnes occupant des hébergements d'urgence ou de chômeurs de longue durée, mal logés et retrouvant une activité (article 9)**.

B. IMPLIQUER LES AUTRES ACTEURS DU LOGEMENT

L'action des élus locaux ne peut, à elle seule, résoudre la crise actuelle du logement. L'implication des autres acteurs du logement doit être encouragée.

1. Accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat au service de la construction de logements

Pour **accélérer la mobilisation des terrains de l'Etat au service de la construction de logements**, votre commission vous propose :

- de **permettre la signature d'une promesse ou d'un compromis de vente sous condition suspensive d'un déclassement du terrain** appartenant au domaine public dans un délai de six mois (**article additionnel après l'article premier**) ;

- de **rendre obligatoire et de fixer le montant de la décote** prévue par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale **en cas de vente du terrain pour la réalisation de logements sociaux (article additionnel après l'article premier)**.

2. Améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes

Suivant les préconisations du rapport d'un groupe de travail sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme présidé par M. Philippe Pelletier¹, votre commission vous propose :

- d'**améliorer la sécurité juridique des constructions existantes** en admettant qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement d'une construction, la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des règles applicables aux autorisations d'urbanisme ne peut plus être opposée (**article additionnel après l'article 3**) ;

- de **mieux circonscrire l'action en démolition**, en cantonnant la possibilité d'une condamnation à démolition à l'hypothèse d'une annulation préalable du permis de construire par le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, sans préjudice des dispositions générales du droit des biens, en imposant, en cas d'annulation préalable et définitive du permis de construire, que l'action en démolition soit exercée dans le délai de deux ans qui suit la décision définitive, et en ne rendant plus possible, en cas d'absence de recours préalable en annulation du permis de construire, l'exception d'illégalité à son encontre au-delà d'un délai de deux ans à compter de l'achèvement de la construction (**article additionnel après l'article 3**) ;

¹ *Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement – janvier 2005.*

- de **permettre au préfet**, lorsqu'il intervient au titre du contrôle de légalité, **de demander au tribunal de grande instance d'ordonner la démolition d'une construction** qui aurait été édifée sur la base d'un permis de construire illégal annulé par le tribunal administratif (**article additionnel après l'article 3**) ;

- de **permettre au juge de n'annuler que partiellement un permis de construire**, lorsque certaines parties seulement du projet, détachables de l'ensemble, sont reconnues illégales (**article additionnel après l'article 3**).

3. Renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers

Pour renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers, votre commission vous propose :

- d'**unifier les règles applicables aux compromis et promesses de vente en prévoyant un délai de rétractation de sept jours pour l'acquéreur non professionnel, que l'avant contrat ait été établi sous seing privé ou par acte authentique** (**article additionnel après l'article 11**) ;

- de **permettre aux quelque 15.000 négociateurs non salariés employés par les agents immobiliers de bénéficier du statut d'agent commercial** (**article additionnel après l'article 11**).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER MOBILISATION DE LA RESSOURCE FONCIÈRE POUR LA RÉALISATION DE LOGEMENTS

Article premier

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

Possibilité pour l'Etat et ses établissements publics de faire réaliser des logements malgré l'opposition des communes

Cet article a pour objet de donner à l'Etat et à ses établissements publics les moyens de faire réaliser des logements malgré l'opposition des communes concernées :

- en permettant à l'Etat de délivrer lui-même les autorisations d'occupation des sols et de créer des zones d'aménagement concerté pour la réalisation de logements sur des terrains lui appartenant ou appartenant à ses établissements publics ;

- en permettant à l'Etat et à ses établissements publics d'obtenir, par une déclaration de projet prise après enquête publique, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec une action ou une opération d'aménagement ;

- en privant les communes de la faculté d'exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation par l'Etat ou ses établissements publics de terrains destinés à accueillir des logements.

1. Le droit en vigueur

Les communes disposent d'une large maîtrise sur les usages des sols :

- elles élaborent les documents de planification - schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales ;

- les diverses autorisations d'utilisation des sols, au premier rang desquelles figurent les permis de construire, sont délivrées par le maire au nom de la commune, de droit dans celles qui disposent d'un plan local

d'urbanisme approuvé et sur décision du conseil municipal dans celles dotées d'une carte communale approuvée¹ ;

- enfin, les communes peuvent acquérir des terrains bâtis ou non bâtis pour mener à bien leurs projets en exerçant leur pouvoir d'expropriation ou leur droit de préemption.

Pour autant, **l'Etat n'est pas démuné de tout pouvoir d'intervention** :

- les documents d'urbanisme des communes doivent être compatibles avec les règles qu'il édicte pour tout ou partie du territoire et prendre en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national qu'il décide² ;

- les autorisations d'utilisation des sols restent délivrées en son nom lorsqu'elles concernent, en premier lieu, les constructions, installations ou travaux réalisés pour son propre compte, pour le compte de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, en deuxième lieu, les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives, en troisième lieu, les constructions, installations ou travaux réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national, en quatrième lieu, les opérations de construction de logements locatifs sociaux prévues par une convention entre le préfet et les bailleurs sociaux en cas de carence d'une commune dans la mise en œuvre de l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux prévue par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

- enfin, il dispose lui aussi d'un pouvoir d'expropriation et, dans les zones dites d'aménagement différé, d'un droit de préemption.

Peut constituer un **projet d'intérêt général** tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes³ :

- être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement⁴ ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la

¹ Article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme. Cette compétence du maire peut être déléguée au président de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune appartient. Dans cette hypothèse, les décisions sont prises au nom de l'établissement.

² Article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

³ Article R. 121-3 du code de l'urbanisme.

⁴ Selon la définition retenue à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de « mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;

- avoir fait l'objet soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; soit d'une inscription dans un des documents de planification publié.

L'article L. 123-14 du code de l'urbanisme permet au préfet de se substituer à une commune pour procéder à toute modification ou révision d'un plan local d'urbanisme que nécessite la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général.

Pour permettre la réalisation d'une **opération d'intérêt national**, il est prévu que :

- **les constructions et installations nécessaires échappent à la règle de la constructibilité limitée** en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu¹ ;

- ainsi qu'il l'a été dit, **les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation des sols sont, à l'intérieur des périmètres d'opérations d'intérêt national, délivrés ou établis au nom de l'Etat**, par le maire ou le préfet du département après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent² ;

- le **sursis à statuer** peut être opposé aux demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération³ ;

- **les zones d'aménagement concerté sont créées par le préfet**, après avis du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent⁴.

Ont jusqu'à présent reçu la qualification d'opération d'intérêt national⁵, les travaux relatifs :

- aux **agglomérations nouvelles** régies par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 (Marne la vallée, Sénart, l'Ile d'Abeau), dans leur périmètre d'urbanisation ;

¹ Article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

² Article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 111-10 du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 311-1 du code de l'urbanisme. Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

⁵ Article R. 490-5 du code de l'urbanisme.

- à l'aménagement de la **Défense**, dans un périmètre défini par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du périmètre de compétence de l'établissement public pour l'aménagement de la Défense ;

- aux domaines industrialo-portuaires d'**Antifer**, du **Verdon** et de **Dunkerque**, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque ;

- à l'aménagement de la zone de **Fos-sur-Mer**, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'Etat ;

- à l'opération d'aménagement **Euroméditerranée** dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée ;

- à l'opération d'aménagement de **Nanterre** dans le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé la **mise à l'étude de trois nouvelles opérations d'intérêt national en Ile-de-France** sur les sites de **Seine-Amont**, dans le Val d'Oise, de **Massy-Saclay**, dans l'Essonne et les Yvelines, et de **Seine-Aval**, également dans les Yvelines. A cette fin, le préfet de région a reçu mandat d'organiser une concertation avec les élus locaux concernés et de formuler des propositions avant la fin de l'année.

Pour autant, **aucun de ces nombreux instruments mis à la disposition de l'Etat ne semble pouvoir être utilisé en toute sécurité juridique pour imposer la réalisation de logements à des communes qui s'y opposeraient**. Aussi le présent article tend-il à instituer de nouvelles procédures dérogatoires permettant de remettre en cause, le cas échéant, les prérogatives des communes et de leurs groupements dans le domaine de l'urbanisme.

2. Le dispositif proposé

Le premier paragraphe (I) du présent article, dont les dispositions ne seraient pas codifiées dans la mesure où elles revêtent un caractère temporaire, tend :

- à prévoir que **la réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics** ou cédés par eux à cet effet **présente un caractère d'intérêt national** lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le titre II de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale soit, en cinq ans, la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux, la création de 200.000 logements privés à loyers maîtrisés, la remise sur le marché de la location de 100.000 logements vacants du parc privé et le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence ;

- en conséquence, à **permettre à l'Etat de délimiter par décrets, jusqu'au 1^{er} janvier 2010**, terme du plan de cohésion sociale, **des périmètres d'intervention dans lesquels les opérations permettant de réaliser ces logements bénéficieraient du régime des opérations d'intérêt national.**

La réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics ou cédés par eux à cet effet ne peut être assimilée à des opérations aussi importantes que la création de villes nouvelles, l'aménagement de la Défense ou l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer.

Aussi, selon le texte proposé par le présent article, ne constituerait-elle pas une opération d'intérêt national mais en présenterait simplement le caractère et surtout bénéficierait des **effets qui s'attachent à une telle qualification.**

Il s'agit, en permettant au préfet de se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour délivrer les permis de construire et créer des zones d'aménagement concerté, de **donner à l'Etat les moyens de surmonter rapidement l'opposition d'une commune à la réalisation de logements sur des terrains lui appartenant ou appartenant à ses établissements publics.**

Un maire est en effet tenu de délivrer un permis de construire dès lors que les conditions légales et réglementaires requises pour son obtention sont réunies ; son refus ne peut se fonder sur des seules considérations d'opportunité.

Toutefois, s'il est possible de saisir la juridiction administrative d'un tel refus, la longueur des délais de jugement retarde considérablement les projets.

Les dispositions proposées ont un **champ d'application à la fois large et imprécis.**

Sur le **plan géographique, aucun recensement exhaustif des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics n'a encore été réalisé.** Une circulaire du Premier ministre a été adressée aux préfets à la fin du mois de septembre 2005 pour y parvenir. Un premier bilan a été établi pour le patrimoine foncier géré directement par le ministère de l'équipement ou pour son compte.

**Le patrimoine foncier
géré directement par le ministère de l'équipement ou pour son compte**

« La plus grande part des réserves foncières constituées par l'Etat pour les grandes opérations d'urbanisme a été utilisée et ces grandes opérations sont achevées ou en voie de l'être. Le foncier encore détenu par l'Etat représente une superficie totale de l'ordre de 10 000 ha, en forte diminution, dans le cadre de conventions de sortie des opérations d'intérêt national (hors Marne-la-Vallée et Sénart).

« Ce patrimoine de l'Etat est géré principalement par des opérateurs spécialisés : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (EPAVN), les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et, en Ile de France, l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). Les directions départementales de l'équipement (DDE) gèrent par ailleurs un patrimoine (Etat « routes » ou Etat « logement ») très disséminé et moins important en superficie.

« L'Etat a exprimé sa volonté que les terrains publics disponibles concourent à l'accroissement de l'offre foncière en Ile-de-France ou dans les grandes agglomérations où le marché immobilier est particulièrement tendu et la pénurie de nouveaux logements aiguë.

« Le ministre a nommé, en début d'année 2004, un délégué ministériel à l'action foncière qui lui est directement rattaché et qui est chargé de coordonner l'ensemble des actions nécessaires à la mobilisation et à la mise sur le marché des terrains de l'Etat disponibles affectés aux services du ministère ou aux organismes publics sous sa tutelle, notamment RFF, SNCF, RATP et AFTRP.

« A partir de l'examen des fonciers de l'Etat (ministère de l'équipement) et de ses établissements publics susceptibles, en Ile-de-France, d'être mobilisables pour la construction de logements, notamment ceux de l'inventaire du rapport de M. Pommellet, le ministre de l'équipement a fixé, le 4 novembre 2004, comme objectif à la délégation à l'action foncière (DAF) la mobilisation, d'ici à 2007, de 130 hectares permettant de réaliser 5.000 logements et a signé avec les présidents des établissements publics du ministère (AFTRP, RFF, la SNCF, la RATP et le STIF) une convention qui définit les terrains qu'ils s'engagent à libérer pour qu'ils puissent être ouverts à l'urbanisation (soit un total, comprenant les terrains de l'Etat, de 865 ha dans les dix ans).

***Bilan des cessions 2004 (mai à décembre) en Ile-de-France
terrains Etat (équipement) et établissements publics rattachés
(dont SNCF, RFF, RATP et STIF)***

Nombre de cessions	Surface emprise publique (en m ²)	Surface emprise cédée (en m ²)	Surface hors œuvre nette (Shon) logement (en m ²)	Nombre de logements
10 cessions	2 021 130	136 783	122 740	1 671 dont 537 logements locatifs sociaux

***Programme des cessions 2005-2007 en Ile-de-France - terrains Etat (équipement) et
établissements publics rattachés (dont SNCF, RFF, RATP et STIF)***

Nombre d'opérations	Surface emprise publique (en m ²)	Surface emprise à céder d'ici 2007 (en m ²)	Shon logement (en m ²)	Nombre de logements
67 opérations	2 917 929	1 176 789	563 443	7 183

« L'extension de cette action, tant aux autres régions que l'Ile-de-France (notamment, la convention cadre en vue de favoriser la réalisation de logements signée le 27 avril 2005 entre l'Etat et la SNCF concerne des opérations localisées dans sept autres régions) qu'aux autres ministères que celui de l'équipement et à leurs établissements publics, est en cours. »

Source : ministère de l'équipement

Certes, les permis de construire ne pourraient être délivrés par l'Etat que dans des périmètres délimités par décret et pour une période limitée. Toutefois, **la délimitation de ces périmètres n'est nullement encadrée et aucune indication n'est fournie sur la durée pendant laquelle les communes seraient dessaisies de leurs compétences.**

Sur le **plan matériel, aucune précision n'est apportée sur le volume et les catégories de logements devant être réalisés pour bénéficier du caractère et des effets d'une opération d'intérêt national.** L'intervention de l'Etat est encadrée par la seule exigence d'une contribution à l'atteinte des objectifs du plan de cohésion sociale. Or ces objectifs sont tellement ambitieux que l'on peut se demander si seuls des programmes très importants pourraient revêtir le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national ou, au contraire, si tel serait également le cas d'un programme de dix logements par exemple. Il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que : *« Les programmes ser[ai]ent arrêtés au cas par cas après consultation des élus. »*

Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à modifier l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme afin d'étendre **à l'Etat et à ses établissements publics la faculté**, déjà reconnue aux collectivités territoriales, aux groupements de collectivités territoriales et aux établissements publics d'aménagement par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, **de se prononcer par une déclaration de projet, après enquête publique, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement et d'obtenir la modification des documents d'urbanisme applicables.**

Les articles L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme, antérieurs à la loi du 1^{er} août 2003, disposent que la déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un plan local d'urbanisme (PLU) ou un schéma de cohérence territoriale (SCOT) emporte modification de ce document sous les conditions suivantes :

– l'enquête publique doit avoir porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'action ou de l'opération et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme qui en est la conséquence ;

– l'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet doit être pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du document ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du SCOT, de la région, du département et a été soumis, pour avis, aux communes et groupements compétents situés dans le périmètre du schéma pour le SCOT, et au conseil municipal pour le PLU ;

– la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du document d'urbanisme lorsqu'elle est prise par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent mais ne peut intervenir, lorsqu'elle relève d'une autre personne publique, qu'après mise

en compatibilité du document par l'organe délibérant ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral.

Toutefois, avant l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003, une déclaration de projet ne pouvait être adoptée que pour permettre à l'Etat, à une collectivité territoriale ou un établissement public de se prononcer sur l'intérêt général d'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages dont la réalisation doit être précédée d'une enquête publique parce qu'elle est susceptible d'affecter l'environnement¹. Or tel n'est pas le cas de l'ensemble des projets de l'Etat et des collectivités territoriales. En particulier, la construction de logements n'est pas toujours subordonnée à une enquête publique. Par ailleurs, l'Etat ne peut pas prendre une déclaration d'utilité publique lorsqu'il est propriétaire des terrains.

L'apport de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme a donc consisté à permettre aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics d'aménagement d'obtenir rapidement la modification des documents d'urbanisme pour réaliser une action ou une opération d'aménagement ne nécessitant pas une telle enquête, à la condition de suivre les mêmes procédures.

Curieusement, la loi du 1^{er} août 2003 a privé l'Etat et ses établissements publics du bénéfice de ces dispositions. Le présent projet de loi tend à réparer cet oubli. Il n'y a en effet pas de raison de refuser à l'Etat une faculté ouverte aux départements, aux régions et aux établissements publics d'aménagement.

Une telle faculté semble d'autant plus nécessaire que la réalisation de logements à l'initiative de l'Etat peut se trouver entravée par les documents d'urbanisme. Il suffit, par exemple, que le plan local d'urbanisme classe en zone non constructible un terrain appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics.

Pour permettre la construction de logements malgré l'opposition de la commune, il importe donc, avant même de donner au préfet la compétence pour délivrer les permis de construire, de s'assurer que les documents d'urbanisme autorisent une telle opération.

En réponse à une question portant sur le point de savoir si une mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec une déclaration de projet ou une déclaration d'utilité publique pouvait emporter modification non seulement du règlement de ce document mais également de son projet d'aménagement et de développement durable, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que : *« Ce n'est pas juridiquement totalement exclu, mais c'est difficilement imaginable. Il faudrait d'ailleurs que le PADD soit totalement illégal (du type : la commune ne veut aucun logement chez elle...) Le déclaration de projet est*

¹ Articles L. 123-1 et L. 126-1 du code de l'environnement. La liste des catégories d'opérations susceptibles d'affecter l'environnement et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

soumise au contrôle du juge, qui peut la suspendre dans des délais très brefs, si elle porte une atteinte abusive à la libre administration des collectivités locales. »

Enfin, le troisième paragraphe (III) a pour objet de compléter l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme afin de **prévoir que les aliénations par l'Etat ou ses établissements publics de terrains situés dans les périmètres définis en application du I ne peuvent faire l'objet d'une préemption au titre des zones d'aménagement différé ou du droit de préemption urbain.**

Une nouvelle fois, il s'agit d'éviter que les communes puissent faire obstacle à la réalisation d'un programme de logements voulu par l'Etat ou ses établissements publics sur leur territoire.

Sont déjà exonérés du droit de préemption :

- les immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré et qui sont leur propriété, ainsi que les immeubles construits par les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré de location-attribution ;

- les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire, à terme ou en l'état de futur achèvement ;

- les parts ou actions de sociétés civiles constituées en vue de la vente d'immeubles et de sociétés ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur division par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance d'attribution, qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ;

- les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier ;

- les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir au titre d'un droit de délaissement :

- pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral constatant la carence d'une commune dans la mise en œuvre de l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux sur son territoire, l'aliénation d'un immeuble ou d'un terrain destiné à être affecté à une opération de construction de logements sociaux.

3. La position de la commission

Votre commission comprend les motivations ayant présidé à l'élaboration d'un tel dispositif : l'Etat ne doit pas se trouver complètement démuné face aux rares communes qui s'opposeraient à la réalisation de logements, plus particulièrement sociaux, sur leur territoire.

Aussi vous soumet-elle un **amendement de précision** ayant pour objet de prévoir que, pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, des logements peuvent être réalisés à la fois sur des terrains bâtis et sur des

terrains non bâtis appartenant à l'Etat et à ses établissements publics. Il doit en effet être possible de transformer des locaux à usage professionnel en locaux à usage d'habitation dans le cadre des opérations nationales prévues par le présent article.

S'il ne lui semble pas possible d'encadrer trop strictement le champ d'application de ce dispositif sous peine de lui faire manquer son objectif, votre commission forme le vœu qu'il ne soit guère mis en œuvre, la simple possibilité d'y recourir devant favoriser le dialogue entre l'Etat et les élus locaux.

Elle vous soumet toutefois un **amendement** ayant pour objet de prévoir que **la délimitation des périmètres à l'intérieur lesquels les programmes de logements sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics auront le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national doit tenir compte des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.**

S'il est légitime et nécessaire que l'Etat puisse réaliser ou faire réaliser des logements sur des terrains lui appartenant ou appartenant à ses établissements publics, encore faut-il **éviter de créer des zones d'aménagement concerté *ex nihilo***, dont on a pu mesurer les conséquences parfois désastreuses par le passé, et d'imposer des charges insoutenables aux communes, en les obligeant à réaliser des équipements publics sur des terrains très éloignés.

Cette disposition doit assurer la compatibilité des opérations nationales avec les objectifs de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines prévues par la loi dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

De la même façon, votre commission vous soumet un **amendement** au II tendant à **exiger que l'action ou l'opération d'aménagement pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet emportant, en application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale et d'un plan local d'urbanisme ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable de ces documents, à moins qu'elle ne soit le fruit d'une initiative de la commune ou de l'établissement public qui a élaboré ce document.**

Afin de garantir l'existence d'un dialogue entre l'Etat et les élus locaux, il vous est proposé d'adopter un **amendement ayant pour objet de prévoir la consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme sur les projets de décrets** délimitant des périmètres à l'intérieur lesquels les programmes de logements sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics auront le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national.

La rédaction retenue ne leur donne les moyens ni de bloquer ni de retarder à l'excès la réalisation d'une opération nationale puisque, d'une part, il s'agira d'un avis simple et non d'un avis conforme, d'autre part, cet avis devra être rendu dans un délai de deux mois suivant la notification du projet de décret.

Enfin, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **prévoir la caducité, au plus tard dix ans après leur publication, des décrets délimitant les périmètres à l'intérieur desquels la réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'Etat et à ses établissements publics revêtira le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national.**

La délimitation de ces périmètres emportera en effet, d'une part, transfert à l'Etat de la compétence pour délivrer les permis de construire et créer les zones d'aménagement concerté, d'autre part, interdiction pour les titulaires du droit de préemption d'exercer ce droit. Il importe donc de veiller à ce que ce dessaisissement soit temporaire.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article premier **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article premier

(art. L. 52-1 nouveau du code du domaine de l'Etat)

Aliénation des biens appartenant au domaine public de l'Etat

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'insérer un article L. 52-1 dans le code du domaine de l'Etat afin d'accélérer les procédures de mise en vente des immeubles appartenant à l'Etat et dépendant du domaine public.

Les biens appartenant au domaine public sont inaliénables. Cette règle n'est pas absolue. Elle signifie simplement que l'aliénation d'un tel bien n'est possible que pour autant que l'affectation à l'usage du public ou à un service public ait cessé. En l'état actuel du droit, l'aliénation doit être précédée d'une mesure formelle de déclassement, à peine d'illégalité, constatant la désaffectation.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que les biens du domaine public devaient être déclassés avant de pouvoir être aliénés¹. Le Conseil d'Etat exige quant à lui que la désaffectation précède le déclassement².

Cela n'est pas particulièrement source de difficulté lorsque l'affectation a cessé depuis longtemps en fait. Mais les difficultés sont réelles lorsque la désaffectation est contemporaine de la vente que doit permettre le déclassement ; il suffit de penser au cas de la vente d'un ensemble hospitalier lorsque le transfert des activités hospitalières sur un autre site doit se prolonger dans le temps, ou au cas de la vente de terrains incluant des

¹ Décision n° 86-217 DC du 23 juillet 1986 et n° 96-380 DC du 23 juillet

² Avis du 31 janvier 1995.

éléments de voirie, dans la perspective d'une restructuration et d'un déplacement de celle-ci qui ne se feront qu'au rythme des travaux menés par l'acquéreur.

Sans remettre en cause les principes dégagés par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, l'amendement qui vous est proposé a pour objet de **permettre à l'Etat d'engager la procédure de mise en vente d'un bien situé sur le domaine public avant de l'avoir déclassé, tout en exigeant que l'affectation de ce bien ait cessé et que le déclassement ait été prononcé dans un délai de six mois à compter de la signature du contrat préliminaire ou de la promesse synallagmatique ou unilatérale de vente.**

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article premier.**

Article additionnel après l'article premier
(art. L. 66-2 du code du domaine de l'Etat)

**Décote sur les terrains de l'Etat
en vue de la réalisation de logements sociaux**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat afin, d'une part, de **rendre obligatoire la décote pouvant être pratiquée par l'Etat sur la vente d'un terrain lui appartenant pour permettre la construction de logements sociaux**, d'autre part, de **fixer dans la loi son montant minimal et son montant maximal.**

Inséré par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat donne à ce dernier la faculté de 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.

La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. Ce décret n'est toujours pas paru. Le Gouvernement a toutefois indiqué que le plafond de la décote pouvant être pratiquée serait égal à **25 % de la valeur vénale du terrain.**

Compte tenu du haut niveau et de l'évolution rapide des prix du foncier, un tel plafond risque d'être insuffisant pour permettre d'équilibrer des opérations de construction de logements sociaux dans les zones où le marché est particulièrement tendu.

L'amendement qui vous est proposé a pour objet de rendre cette décote obligatoire :

- son **montant minimal** serait égal à **25 % de la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux** et serait porté à **35 % dans des zones délimitées par décret ;**

- son **montant maximal** serait égal à **50 % de l'estimation du directeur des services fiscaux** et la **décote ne pourrait avoir pour conséquence d'entraîner une aliénation des terrains de l'Etat à un prix inférieur à la valeur foncière de référence**, c'est-à-dire la valeur du terrain considérée comme « normale » pour la réalisation d'une opération de logement social financièrement équilibrée¹.

La référence à la valeur estimée par le directeur des services fiscaux a été substituée à la référence à la valeur vénale du terrain pour éviter que l'estimation soit directement liée à la situation du marché.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article premier**.

Article 2

(art. L. 123-12-1 nouveau, L. 123-19, L. 123-2, L. 230-3, L. 230-4, L. 230-4-1 nouveau, L. 123-14-1 nouveau du code de l'urbanisme)

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

Cet article a pour objet de modifier plusieurs dispositions du code de l'urbanisme relatives aux plans locaux d'urbanisme et aux plans d'occupation des sols afin de favoriser la réalisation de logements sur le territoire des communes.

1. Renforcer le caractère opérationnel des plans locaux d'urbanisme pour mieux répondre aux besoins en logements

Le premier paragraphe (I) tend à insérer un article L. 123-12-1 dans le code de l'urbanisme afin :

- de consacrer dans la loi la possibilité dont dispose le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour élaborer un plan local d'urbanisme de faire figurer dans le rapport de présentation de ce document un **échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants** ;

- d'obliger le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public, d'une part, à **dresser tous les trois ans le bilan de l'application du plan local d'urbanisme**, « notamment au regard de la satisfaction des besoins en logements » et de la réalisation de l'éventuel échancier, d'autre part, à **délibérer sur les suites à donner à cette évaluation** (maintien, modification ou mise en révision du plan local d'urbanisme).

De nombreuses communes ont déjà inscrit dans leur plan local d'urbanisme un **échancier prévisionnel** de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

¹ Article R. 331-24 du code de la construction et de l'habitation.

En précisant que cet échancier doit figurer dans le rapport de présentation du plan, le projet de loi tend non seulement à lui donner une base légale mais également à spécifier qu'il n'est pas opposable aux tiers. En effet, aux termes de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, seuls le règlement et ses documents graphiques sont opposables « *à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.* » L'intérêt d'une telle disposition consiste également, selon le Gouvernement, à rappeler aux communes la nécessité de vérifier périodiquement si leur document d'urbanisme permet de répondre aux besoins de construction.

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur se sont inquiétées des **risques de spéculation foncière** que pourrait engendrer la diffusion d'un tel échancier. A l'inverse, le Gouvernement fait valoir qu'elle devrait permettre d'éviter des anticipations hasardeuses, si le plan local d'urbanisme précisait qu'une zone à urbaniser n'était pas destinée à être aménagée dans l'immédiat. L'essentiel est que les communes ne soient tenues ni d'élaborer un tel échancier ni de mentionner les zones devant être ouvertes à l'urbanisation. Votre commission considère en effet que la rédaction retenue permet au plan local d'urbanisme de fixer un objectif quantitatif mais non localisé de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones.

Elle vous soumet simplement un **amendement** ayant pour objet de faire figurer dans les dispositions du code de l'urbanisme relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme, soit à l'article L. 123-1, la mention selon laquelle ces documents peuvent comporter un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Cet échancier ne serait pas opposable aux tiers et devrait effectivement figurer dans le rapport de présentation dont la mention relève actuellement de la partie réglementaire du code.

L'obligation faite aux conseils municipaux de dresser tous les trois ans le **bilan de l'application du plan local d'urbanisme** s'inspire quant à elle des dispositions de l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme, inséré par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, aux termes desquelles : « *Lorsqu'un plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L. 121-10, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent procède, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement.* »

De même, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains impose à l'organe délibérant d'un établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale, à peine de caducité du schéma, de dresser tous les dix ans le bilan de l'application de ce document et, à l'aune des résultats de cette évaluation, de délibérer sur son maintien en vigueur ou sa mise en révision complète ou partielle¹.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant un double objet :

- prévoir l'organisation d'un débat sur les résultats de l'application du plan local d'urbanisme suivi, le cas échéant, d'une délibération décidant la mise en révision ou la mise en révision simplifiée de ce document et fixant, le cas échéant, les modalités de la concertation qui doit accompagner cette révision ;

- limiter l'objet de ce débat à une évaluation des résultats de l'application du plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Il n'y a pas lieu de prévoir une délibération sur le maintien en vigueur du plan local d'urbanisme. Par ailleurs, il revient au maire, et non pas au conseil municipal, de prendre l'initiative d'une modification de ce document.

Il ne semble pas non plus opportun de permettre une remise en cause tous les trois ans, à l'occasion de ce débat, de l'ensemble des choix arrêtés dans le plan local d'urbanisme. Mieux vaut s'en tenir à un débat sur la satisfaction des besoins en logements, étant précisé que ces besoins seront appréciés par le plan local d'urbanisme lui-même dans le respect des dispositions d'un éventuel programme local de l'habitat.

Il n'est pas possible de prévoir, comme pour les schémas de cohérence territoriale, la caducité du plan local d'urbanisme en l'absence de débat. Dans cette hypothèse, tous les terrains situés en dehors de la partie actuellement urbanisée de la commune deviendraient inconstructibles. Cela lèserait les propriétaires, sans qu'ils aient eu la possibilité d'intervenir, et irait directement à l'encontre de l'objectif recherché : construire des logements. Il reviendra donc au préfet, au titre du contrôle de légalité, de veiller au respect de cette nouvelle obligation et au juge administratif d'en assurer le respect.

¹ Article L. 122-14 du code de l'urbanisme.

2. Prolongation jusqu'au 1^{er} janvier 2010 de la date limite du 1^{er} janvier 2006 pour la révision simplifiée des plans d'occupation des sols

Tout en prévoyant la substitution des plans locaux d'urbanisme aux plans d'occupation des sols, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a permis le maintien en vigueur des documents déjà approuvés.

Aux termes de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, ils sont soumis au même régime juridique et ont les mêmes effets que les plans locaux d'urbanisme. Ils n'en diffèrent que par leur contenu, qui reste régi par les dispositions de l'article L. 123-1 dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 décembre 2000 précitée, et n'a pas à être modifié.

Les plans d'occupation des sols doivent en principe être mis en forme de plan local d'urbanisme à l'occasion de leur révision. Toutefois, pour leur permettre d'évoluer tout en conservant leur forme, ces documents peuvent faire l'objet :

- d'une **modification**, à la triple condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan, ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, et ne comporte pas de graves risques de nuisance ;

- d'une **révision simplifiée**, si cette révision est approuvée avant le 1^{er} janvier 2006 et si elle a pour seul objet la rectification d'une erreur matérielle ou la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général ou consistant en un projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan et ne comporte pas de graves risques de nuisance¹ ;

- d'une **mise en compatibilité avec une opération ayant fait l'objet, au terme d'une enquête publique, d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet.**

Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à modifier l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme afin de **proroger jusqu'au 1^{er} janvier 2010, terme du plan de cohésion sociale, la période pendant laquelle les conseils municipaux peuvent procéder à une révision simplifiée de leur plan d'occupation des sols** sous réserve d'une évaluation des incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement.

¹ Les projets concernés peuvent être, par exemple, l'implantation d'une entreprise, un équipement public ou privé, un lotissement communal ou l'ouverture à l'urbanisation de quelques terrains. L'important est que le projet soit identifié. Lors de la révision simplifiée, un nouveau règlement est défini pour la zone où doit s'implanter le projet qui a justifié la révision.

Initialement fixé au 1^{er} janvier 2004 par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ce délai avait déjà été prorogé jusqu'au 1^{er} janvier 2006 par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».

Une nouvelle prorogation permettrait de mener à leur terme les procédures qui ont été engagées pour ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation et créer des logements.

Les possibilités de faire évoluer un plan d'occupation des sols pour intégrer des opérations à caractère d'intérêt général sans le mettre en forme de plan local d'urbanisme s'avèrent en effet insuffisantes. A titre d'exemple, la déclaration de projet ne peut être prise que pour une opération ou une construction publique.

Il convient de noter que l'obligation de procéder à une « évaluation environnementale » concernerait tous les plans d'occupation des sols alors qu'elle ne s'applique qu'aux plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés¹.

Aussi votre commission des Affaires économiques a-t-elle décidé de soumettre les plans d'occupation des sols aux mêmes obligations que les plans locaux d'urbanisme.

3. Possibilité de délimiter dans les plans locaux d'urbanisme des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent prévoir un minimum de logements locatifs et création d'un droit de délaissement des propriétaires des terrains

Le troisième paragraphe (III) du présent article a pour objet de compléter l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme afin de permettre au plan local d'urbanisme d'instituer une **nouvelle servitude dans les zones urbaines** consistant à délimiter des **secteurs dans lesquels, en cas de « construction » d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements locatifs définis par le plan.**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de substituer le terme de « réalisation » à celui de « construction » d'un programme de logements, afin de viser par exemple la transformation de locaux à usage professionnel en locaux à usage d'habitation. Au demeurant, le présent article emploie le terme de « réalisation » dans les paragraphes suivants.

Elle vous soumet également un **amendement** tendant à prévoir que cette nouvelle servitude devra être instituée dans le **respect des objectifs de mixité sociale**. Le conseil municipal sera libre à la fois d'instituer la servitude,

¹ 4° de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

de délimiter les secteurs où elle s'appliquera, de déterminer les catégories de logements devant être construits et de fixer leur pourcentage dans les programmes de construction. Toutefois, il devra tenir compte de la situation locale. A titre d'exemple, dans les secteurs comprenant peu de logements sociaux, le plan local d'urbanisme pourrait imposer la construction de tels logements, tandis que dans les secteurs comprenant une forte proportion de logements sociaux, il devrait plutôt prévoir la construction de logements intermédiaires ou privés.

Les **servitudes pouvant d'ores et déjà être instituées** par le plan local d'urbanisme dans les zones urbaines en application de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme consistent à :

- interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement, les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes étant toutefois autorisés ;

- réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;

- indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements¹.

La servitude permettant de réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements définis par le plan local d'urbanisme ne semble pas suffisante pour atteindre l'objectif recherché par le présent article.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis : *« L'expérience des PLU en cours de rédaction montre que ce n'est pas toujours approprié. Les terrains concernés par cette servitude devront tous recevoir des logements. En effet, le PLU définit alors le programme qui devra être réalisé. Cela ne signifie pas qu'on doit n'y faire que des logements. Par*

¹ Dans bien des cas, notamment dans les opérations d'aménagement, la commune sait qu'elle doit réaliser une voie, mais elle est incapable d'en définir l'emprise au mètre près. Dans de nombreux plans d'occupation de sols, cela s'est traduit par le dessin en pointillé de futures voies sur le document graphique. Cela n'était pas légal, mais correspondait à un réel besoin. Cette servitude permet à la commune d'indiquer le principe de la future voie et de définir une bande de terrain, plus large, dans laquelle la voie pourra s'inscrire. Aussi longtemps que le tracé de la voie n'est pas arrêté, la commune peut refuser les permis de construire « en attente ». Dès que le tracé de la voie est arrêté, la commune peut délivrer les permis qui ne compromettent pas la réalisation de la voie, sans devoir au préalable modifier son plan local d'urbanisme. Le dispositif est souple mais permet à tous les propriétaires des terrains situés dans la bande de faire jouer le droit de délaissement. Il est surtout utilisé dans les ZAC où la commune ou l'aménageur n'achètent pas tous les terrains.

exemple, le PLU peut prévoir, sur un terrain pouvant recevoir 10.000 m² que le projet devra comprendre au moins 4.000 m² de logements. Une telle règle trouve facilement à s'appliquer sur des terrains bien identifiés. Mais elle ne peut pas être étendue à tout un secteur de la commune. Cela a conduit les communes, selon les cas, soit à restreindre l'utilisation de ce dispositif à quelques grands terrains, soit à inscrire dans le PLU des dispositions qui « anticipent » sur la loi ENL. Cet article répond donc à un très réel besoin. Le Gouvernement avait proposé une semblable disposition, dans le décret d'application de la loi « urbanisme et habitat », mais le Conseil d'Etat l'avait disjointe, considérant que cette réforme relevait d'une modification législative ».

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **permettre au plan local d'urbanisme d'instituer ces servitudes non seulement dans les zones urbaines mais également dans les zones à urbaniser**. Les communes disposeraient ainsi d'un instrument supplémentaire pour planifier leurs aménagements.

Aux termes de l'article L. 123-17 du code de l'urbanisme, lorsque l'une de ces servitudes est instituée, **les propriétaires des terrains concernés disposent d'un droit de délaissement leur permettant de mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain**.

Cet article dispose également que le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un plan local d'urbanisme pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peut exercer ce droit de délaissement, dès que ce plan est opposable aux tiers, et même si une décision de sursis à statuer qui lui a été opposée est en cours de validité¹.

Les conditions d'exercice de ce droit de délaissement, fixées aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme, seraient aménagées pour tenir compte des spécificités de cette nouvelle servitude.

Le quatrième paragraphe (IV) tend à modifier l'article L. 230-3 du code de l'urbanisme, afin de prévoir qu'en cas de demande d'acquisition motivée par les obligations relatives aux conditions de réalisation de programmes de logements :

- la collectivité ou le service public ayant fait l'objet de la mise en demeure doit se prononcer dans le délai de six mois à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire, alors que ce délai est d'un an pour les autres servitudes ;

- en cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard dix-huit mois à compter de la réception en mairie de la demande, alors que ce délai est de deux ans pour les autres servitudes ;

¹ L'emplacement réservé, en application de l'article L. 123-17, délimite précisément le terrain nécessaire à un équipement. Ce terrain est inconstructible, sauf permis précaire, pour tout autre projet que l'équipement.

- à défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an accordé à la collectivité ou au service public pour se prononcer sur l'acquisition du terrain, **le juge de l'expropriation peut uniquement être saisi par la collectivité ou le service public** pour prononcer le transfert de propriété et fixer le prix de l'immeuble, **alors qu'il peut normalement également être saisi par le propriétaire ;**

- **ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire**, et notamment de l'indemnité de remploi, **alors qu'il doit normalement être fixé et payé comme en matière d'expropriation**, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement¹.

L'article L. 230-4 du code de l'urbanisme précise les conditions dans lesquelles, à défaut d'une saisine du juge de l'expropriation, les limitations au droit de construire et la réserve prononcée sur les terrains ne sont plus opposables.

Dans de tels cas, si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi dans un délai de trois mois après l'expiration du délai d'un an s'imposant à la collectivité ou au service public pour se prononcer sur l'acquisition du terrain, les limitations au droit de construire et la réserve ne sont plus opposables. La saisine du juge de l'expropriation reste néanmoins possible au-delà de ce délai de trois mois.

En application du cinquième paragraphe (V), ces dispositions ne seraient pas applicables aux terrains sur lesquels un pourcentage minimum de catégories de logements locatifs défini par le plan local d'urbanisme devrait être construit.

Le sixième paragraphe (VI) tend à insérer un article L. 230-4-1 dans le code de l'urbanisme afin de prévoir que, pour ces terrains, **les obligations relatives aux conditions de réalisation de programmes de logements ne sont plus opposables aux demandes de permis de construire qui sont déposées dans un délai de deux ans** à compter de la date à laquelle la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent a notifié au propriétaire sa décision de ne pas procéder à l'acquisition, ou à compter de la date d'expiration du délai de six mois qui lui était accordé pour se prononcer sur la demande d'acquisition, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas fait connaître sa décision dans ce délai.

Votre commission des Lois vous soumet un amendement ayant pour objet de confier à la commune la responsabilité de permettre ou non l'exercice de ce droit de délaissement.

¹ Il existe de nombreuses indemnités accessoires. L'indemnité de remploi permet à l'exproprié de couvrir ses frais de réinstallation. Elle représente en général entre 15 et 30 % de l'indemnité principale. La disposition selon laquelle il n'est pas tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement signifie que le juge de l'expropriation doit fixer la valeur du terrain en ne tenant pas compte des conséquences de la servitude sur la valeur de l'immeuble.

Si elle décidait de l'ouvrir, alors il s'exercerait dans les conditions prévues par la loi. Si elle souhaitait rendre la servitude plus contraignante, elle aurait la faculté de ne pas l'ouvrir et, ainsi, de s'assurer de la réalisation de ses objectifs de logements.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet :

- de permettre à la commune de se prononcer sur la mise en demeure qui lui est adressée par le propriétaire du terrain dans le délai de droit commun, soit un an ;

- de permettre à la commune, en cas d'accord amiable sur le prix du terrain, de régler ce prix dans le délai de droit commun, soit deux ans à compter de la réception en mairie de la mise en demeure ;

- de prévoir que, même en cas de saisine du juge, la commune – il n'y a pas lieu de faire référence à un service public – n'est pas obligée d'acquérir le bien mais dispose d'un délai de deux mois pour notifier sa décision au propriétaire et d'un délai de six mois pour payer le prix, ce dernier délai étant celui prévu en cas d'exercice du droit de préemption ;

- de permettre aux communes de demander à un établissement public, par exemple un office public d'aménagement et de construction, ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement, par exemple une société d'économie mixte, de se porter acquéreur du terrain et de mener la procédure lui-même.

Au demeurant, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme pose le principe selon lequel : *« n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. »*

Or de telles servitudes peuvent s'avérer bien plus contraignantes pour les propriétaires des immeubles que celle proposée par le présent article. L'obligation de prévoir un pourcentage minimum de certaines catégories de logements locatifs dans un programme, en particulier des logements sociaux, ne devrait pas systématiquement se traduire par un « manque à gagner » pour le propriétaire, surtout si cette obligation était accompagnée d'une majoration du coefficient d'occupation en application du septième paragraphe du présent article. De plus, cette servitude ne jouerait que si le propriétaire avait l'intention de réaliser un programme de logements. Il pourrait tout à fait décider d'aménager ses terrains à d'autres fins. Enfin, si la commune n'achetait pas les terrains ou ne trouvait pas un constructeur pour réaliser les logements, le propriétaire disposerait d'un délai de deux ans pour obtenir les permis de construire nécessaires à la réalisation du projet de son choix.

Enfin, votre commission vous soumet un **amendement de coordination** au VI.

4. Faculté pour les communes, pendant la durée du plan de cohésion sociale, de déroger au coefficient d'occupation des sols pour réaliser des logements sociaux

Le septième paragraphe (VII), dont les dispositions ne sont pas codifiées dans la mesure où elles revêtent un caractère temporaire, tend à ouvrir à certaines communes, pendant la durée du plan de cohésion sociale, la faculté de déroger au coefficient d'occupation des sols pour réaliser des logements sociaux.

Le coefficient d'occupation des sols constitue un **mécanisme de limitation de la densité**. L'article R. 123-10 du code de l'urbanisme le définit comme « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol.* »

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dispose que le règlement du plan local d'urbanisme peut fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise non seulement dans les zones urbaines et à urbaniser mais également dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes et ce afin de permettre des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions. Il s'agit d'une simple faculté et non d'une obligation. Le plan local d'urbanisme peut aussi fixer directement une limite de surface de plancher.

Les coefficients d'occupation des sols sont normalement fixés par zone ou partie de zone mais, pour une même zone ou partie de zone, des coefficients différents peuvent être fixés suivant les catégories de destination des constructions. Ces catégories sont les suivantes : constructions destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. Il n'est pas possible d'attribuer des coefficients d'occupation des sols différents selon que les constructions à usage d'habitation sont de type collectif ou individuel. En effet, cela revient en pratique à créer des sous-catégories de destination et à traiter différemment des constructions qui ont la même vocation : l'habitation. Un plan local d'urbanisme peut ne pas fixer de coefficient pour une zone donnée ou ne pas fixer de coefficient pour certaines constructions, par exemple les constructions publiques.

Un dépassement du coefficient d'occupation des sols est parfois autorisé par le code de l'urbanisme :

- aux termes de l'article L. 123-1, le plan local d'urbanisme peut délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles relatives au coefficient, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;

- aux termes de l'article L. 123-4, dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Le transfert permet le dépassement du coefficient d'occupation des sols sur le terrain bénéficiaire mais présente l'avantage de contenir la densité globale de la zone et de concentrer les constructions importantes sur l'une de ses parties ;

- en application l'article L. 127-1 et par dérogation à l'interdiction d'attribuer des coefficients d'occupation des sols différents selon que les constructions à usage d'habitation sont de type collectif ou individuel, la commune qui souhaite favoriser le développement de l'habitat social peut autoriser un dépassement de la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols dans la limite de 20 %, à la double condition que la partie de la construction en dépassement ait la destination de logements à usage locatif bénéficiant d'un concours financier de l'Etat et que le coût du foncier imputé à ces logements locatifs sociaux n'excède pas un montant fixé par décret en Conseil d'Etat ;

- en application de l'article L. 128-1, inséré par l'article 30 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Ces possibilités semblent peu utilisées.

Afin de favoriser la construction de logements locatifs sociaux sans attendre la modification du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme, le présent article tend à **instituer une nouvelle possibilité de dépassement.**

Toutes les communes ne pourraient en bénéficier. Cette faculté serait en effet réservée à celles des communes de plus de 20.000 habitants et à celles des communes de plus de 1.500 habitants appartenant à une agglomération de plus de 50.000 habitants au sens du recensement général de la population, disposant d'un plan local d'urbanisme et « *où se manifestent d'importants besoins en logements* ».

Les possibilités offertes au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale seraient encadrées :

- sur la forme, la délibération autorisant un dépassement du coefficient d'occupation des sols devrait être motivée ;

- sur le fond, la majoration pourrait atteindre 50 % du coefficient d'occupation des sols mais ne devrait pas porter atteinte à l'économie générale du plan local d'urbanisme et serait réservée à certains secteurs délimités, à des programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux¹ et aux permis de construire délivrés avant le 1^{er} janvier 2010.

Cette majoration pourrait se cumuler avec celle déjà prévue par l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme.

Votre commission vous soumet **deux amendements**, dont l'un de coordination, ayant pour objet **d'étendre aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols la possibilité de majorer le coefficient d'occupation des sols**, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, pour permettre la réalisation de logements sociaux. Une telle mesure semble cohérente avec la prorogation jusqu'à cette même date de la possibilité de procéder à une révision simplifiée d'un plan d'occupation des sols sans devoir le mettre en forme de plan local d'urbanisme.

Elle vous soumet également un **amendement** tendant à supprimer l'exigence « *d'importants besoins en logements* » pour pouvoir majorer le coefficient d'occupation des sols. En effet, même s'il semble évident que les besoins devraient être appréciés par le conseil municipal en tenant compte, le cas échéant, du programme local de l'habitat, l'imprécision des termes employés est source d'insécurité juridique. De surcroît, on ne voit pas bien l'intérêt d'une telle restriction dès lors que l'objectif recherché est d'augmenter le nombre des logements construits.

5. Modification, à la demande du préfet, des règles d'urbanisme

Le huitième et dernier paragraphe (VIII) tend à insérer un article L. 123-14-1 dans le code de l'urbanisme afin de permettre au préfet de d'obtenir la modification des dispositions d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme approuvé « *qui ne permettent manifestement pas la construction des logements nécessaires à la satisfaction des besoins* », « *notamment en ce qui concerne la densité des constructions* ».

Le préfet devrait tout d'abord recueillir l'avis du comité régional de l'habitat qui, en l'absence de précision, devrait être rendu dans un délai de deux mois. S'agissant d'un avis simple, le préfet pourrait ne pas le suivre.

Les missions et la composition du comité régional de l'habitat ont été précisées par un décret n° 2005-260 du 23 mars 2005. Ce comité est présidé par le préfet de région. Les préfets de département, ou leur représentant, assistent de droit, avec voix consultative, à ses séances. Ses membres, nommés pour une période de six ans renouvelable par arrêté du préfet de région, sont

¹ L'objectif premier est de permettre la réalisation du plan de cohésion sociale. En outre, il sera possible, en application de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, de délimiter des secteurs accueillant du logement intermédiaire.

répartis en trois collèges dont aucun ne peut représenter plus de la moitié de l'effectif :

- un collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, comprenant le président du conseil régional ou, en Corse, le président du conseil exécutif de Corse, les présidents des conseils généraux, les présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des syndicats d'agglomération nouvelle compétents en matière de programme local de l'habitat, ainsi que les présidents des communautés de communes ayant conclu avec l'Etat une convention de délégation des aides à la pierre en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

- un collège de professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en oeuvre des moyens financiers correspondants, dont la liste des membres est arrêtée par le préfet de région ;

- un collège de représentants d'organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées, dont la liste des membres est arrêtée par le préfet de région.

Une fois l'avis du comité régional de l'habitat recueilli, **le préfet pourrait demander à la commune d'engager la modification ou la révision du plan.** Celle-ci disposerait alors d'un délai de six mois pour engager la procédure demandée et d'un délai de deux ans pour la mener à bien.

Passés ces délais, le préfet pourrait lui **notifier les modifications qu'il jugerait nécessaire d'apporter au plan.** La commune disposerait alors d'un délai d'un mois pour faire connaître au préfet si elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet pourrait **engager et approuver lui-même, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan.** Il en irait de même si l'intention exprimée par la commune de procéder à la révision ou à la modification n'était pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

Ces dispositions, en conférant un pouvoir de substitution au préfet, tendent ainsi à rétablir une forme de tutelle sur les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Elles sont d'autant plus inacceptables que le préfet dispose déjà d'importantes prérogatives tout au long de la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de les supprimer.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2 **ainsi modifié.**

Article 3

(art. L. 421-2-1 du code de l'urbanisme)

Compétence de l'Etat pour délivrer les permis de construire aux sociétés de construction dont il possède plus de la moitié du capital

Cet article a pour objet de compléter l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme afin de prévoir que les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation des sols concernant les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'Etat possède plus de 50 % des actions sont délivrés ou établis, au nom de l'Etat, par le maire ou le préfet du département après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, le permis de construire est habituellement délivré par le maire au nom de la commune. Il en est de même dans les communes où une carte communale a été approuvée si le conseil municipal en décide ainsi. Cette compétence du maire peut être déléguée au président de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune appartient. Dans cette hypothèse, les décisions sont prises au nom de l'établissement.

Toutefois, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation des sols restent établis ou délivrés au nom de l'Etat, par le maire ou à défaut par le préfet, lorsqu'ils concernent :

- les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'Etat, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ;

- les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives¹ ;

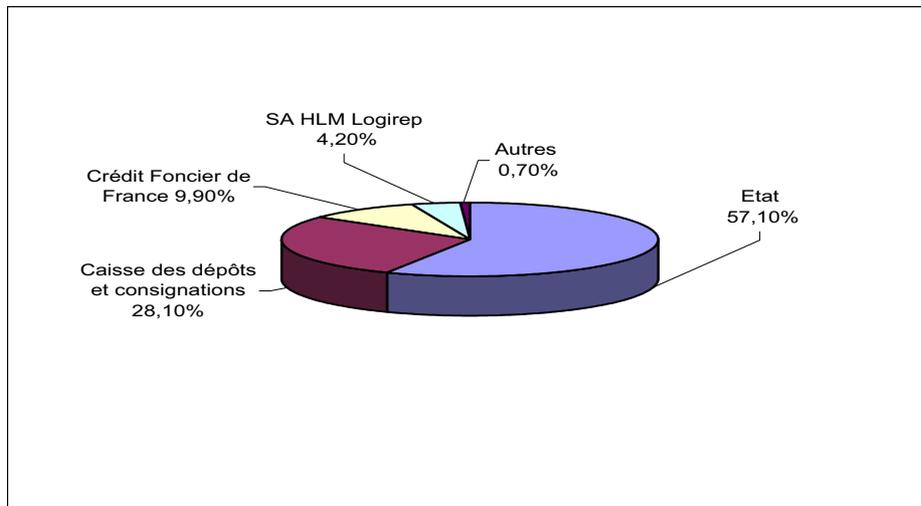
- les constructions, installations ou travaux réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national.

En application de l'article premier du présent projet de loi, tel serait également le cas, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, des logements construits sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics et situés dans des périmètres délimités par décrets.

Les dispositions proposées par le présent article ont pour objet concret de prévoir la délivrance au nom de l'Etat des permis de construire demandés par la **Société nationale de construction pour les travailleurs** (Sonacotra), **société anonyme d'économie mixte** qui compte quatre actionnaires principaux : l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier et le groupe de SA HLM Logirep.

¹ Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages.

La répartition du capital au 31 décembre 2003 était la suivante :



Source : Sonacotra

La Sonacotra a été créée en 1956 pour loger les travailleurs migrants venus seuls en France. Sa mission a été élargie en 1993 à tous ceux et celles qui, salariés ou sans emploi, ne trouvent pas leur place dans le logement social traditionnel. En décembre 1994, les pouvoirs publics ont créé les résidences sociales, qui regroupent sous une même catégorie les foyers de travailleurs migrants et les foyers de jeunes travailleurs. Depuis la fin des années 1990, la Sonacotra s'implique dans l'accueil des demandeurs d'asile. Enfin, la société est parfois sollicitée pour l'accueil des populations sinistrées : elle l'a été, en mars 2001, à la suite des inondations dans le département de la Somme et en septembre de la même année, lors de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse.

La société possède actuellement un parc de 437 résidences, offrant, pour les personnes bénéficiant de faibles ressources, plus de 72.000 logements. 276 foyers traditionnels continuent d'héberger des personnes seules, tandis que les résidences sociales, au nombre aujourd'hui de 161, présentent de nouvelles formes d'habitat pouvant loger de jeunes familles. Enfin, au sein des résidences, les structures accueillant les demandeurs d'asile se sont multipliées et l'entreprise continue d'offrir des logements pour la location. La capacité totale d'accueil des demandeurs d'asile, qui s'élève à 5.332 places, se répartit de la façon suivante : 1.792 places sur les 28 centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), et 3.540 places en dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA). Les structures CADA et AUDA sont intégrées au sein des résidences. Sur les 3.540 places AUDA, 1.420 concernent l'accueil temporaire dans le cadre de la résorption des flux liés à Sangatte et au Pas-de-Calais, ainsi qu'à l'hébergement hivernal.

Un programme spécifique portant sur la réalisation de 5.000 logements d'urgence et d'insertion a été confié à la Sonacotra par le Premier ministre.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 **sans modification**.

Article additionnel après l'article 3
(art. L. 111-12 nouveau du code de l'urbanisme)
**Institution d'une prescription administrative
pour les constructions achevées**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'insérer un article L. 111-12 dans le code de l'urbanisme afin d'**améliorer la sécurité juridique des constructions existantes** en admettant qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement d'une construction, la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des règles applicables aux autorisations d'urbanisme ne peut plus être opposée.

Il reprend l'une des préconisations contenues dans le rapport du groupe de travail présidé par de M. Philippe Pelletier sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme.

Comme le souligne ce rapport : « *Il apparaît en effet anormal que, dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'il existe une prescription pénale (trois ans) et une prescription civile (dix ans), il n'existe pas de prescription administrative. C'est ainsi que des travaux réalisés sur une construction irrégulière doivent toujours préalablement impliquer une régularisation de la construction existante, en cas de nouvelle intervention sur celle-ci (Conseil d'Etat 9 juillet 1986, Mme Thalamy).*

« *Ainsi, même après l'extinction des actions pénale ou civile, une telle construction ne cesse pas d'être irrégulière au plan administratif, avec l'insécurité juridique que cela emporte en cas de mutation de l'immeuble ou de travaux sur celui-ci, y compris de nombreuses années après l'achèvement de la construction.*

« *En l'état du droit, l'irrégularité administrative est, contre toute logique, perpétuelle. Il importe donc d'instaurer par une disposition de nature nécessairement législative, le principe d'une prescription administrative au terme de laquelle, passé un certain délai à compter de son achèvement, toute construction sera réputée régulière avec toutes conséquences de droit¹.* »

La prescription administrative qu'il vous est proposé d'instituer serait alignée sur le délai de la prescription civile applicable au cas des constructions irrégulières, c'est-à-dire dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

¹ Page 69.

Ce délai de dix ans correspond au délai à l'expiration duquel il n'y a déjà plus, en l'état actuel du droit, d'action contentieuse possible pour remettre en cause l'existence de la construction, nonobstant son irrégularité.

Il semble par ailleurs cohérent avec le délai instauré par l'article L. 315-1 du code de l'urbanisme pour l'action en justice née de la violation de la réglementation applicable aux lotissements, qui se prescrit également par dix ans.

Un délai plus court, par exemple le délai de trois ans prévu pour la prescription pénale, aurait pour inconvénient de conférer une prime aux infractions d'urbanisme non relevées par l'administration.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 3**.

Article additionnel après l'article 3
(art. L. 480-13 du code de l'urbanisme)

Action en démolition

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de réécrire l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, afin de mieux circonscrire l'action en démolition et, ainsi, d'**améliorer la sécurité juridique des constructions achevées**.

Aux termes de cet article : *« lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile se prescrit, en pareil cas, par cinq ans après l'achèvement des travaux. »*

Le caractère définitif du permis de construire n'apporte ainsi qu'une sécurité juridique relative à la construction édifiée en conformité avec lui puisque **la légalité du permis peut toujours être remise en cause par le juge administratif s'il est saisi par le juge civil d'une question préjudicielle en déclaration d'illégalité pendant un délai de cinq ans après l'achèvement des travaux**.

Cette situation d'**insécurité juridique** a été accrue par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a admis que la violation d'une règle d'urbanisme simplement permissive pouvait être invoquée à l'appui d'une action civile en démolition ou en indemnité¹. Elle rend plus difficile la vente d'immeubles existants.

¹ Troisième chambre civile, 21 mars 2001, M. Crista.

Le dispositif qui vous est proposé reprend l'une des propositions contenues dans le rapport du groupe de travail sur la sécurité des autorisations d'urbanisme présidé par M. Philippe Pelletier. Il tend à **mieux circonscrire l'action en démolition** :

- **en cantonnant la possibilité d'une condamnation à démolition à l'hypothèse d'une annulation préalable du permis de construire par le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir**, sans préjudice des dispositions générales du droit des biens qui doivent toujours permettre d'obtenir la démolition d'une construction édifiée, non pas en méconnaissance d'une règle d'urbanisme, mais en violation du droit de propriété ou d'une servitude de droit privé¹ ;

- **en imposant, en cas d'annulation préalable et définitive du permis de construire, que l'action en démolition soit exercée devant le juge civil dans le délai de deux ans qui suit la décision définitive**, l'allocation de dommages et intérêts demeurant en tout état de cause possible en réparation du préjudice subi ;

- **en ne rendant plus possible, en cas d'absence de recours en annulation préalable du permis de construire, l'exception d'illégalité à son encontre au-delà d'un délai de deux ans à compter de l'achèvement de la construction.**

Le délai actuel de cinq ans est manifestement excessif au regard de l'insécurité juridique qu'il génère. Un délai de deux ans à compter de l'achèvement de la construction apparaît plus raisonnable, dès lors qu'il s'agit de permettre aux tiers intéressés de se manifester à raison du préjudice que peut leur causer la construction édifiée.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 3**.

Article additionnel après l'article 3

(art. L. 600-5 nouveau du code de l'urbanisme)

Possibilité pour le juge administratif de prononcer une annulation partielle d'un permis de construire

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à insérer un article L. 600-5 dans le code de l'urbanisme afin de **permettre au juge administratif de n'annuler que partiellement un permis de construire**, lorsque certaines parties seulement du projet, détachables de l'ensemble, sont reconnues illégales.

Sauf pour celles de leurs dispositions à caractère financier, les autorisations d'occupation du sol sont la plupart du temps considérées comme indivisibles, de sorte que le vice retenu par le tribunal, quel qu'il soit, entraîne leur disparition totale.

¹ *Articles 545 et 675 et suivants du code civil.*

Suivant en cela l'une des préconisations du **groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier**, votre commission vous propose d'**admettre la divisibilité des autorisations d'occupation des sols, de telle sorte qu'un permis de construire puisse n'être annulé « qu'en tant que », par exemple, il autorise un balcon non réglementaire ou comporte un nombre d'emplacements de stationnement insuffisant.**

Une telle possibilité serait cohérente avec celle qui est déjà reconnue au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision « ou de certains de ses effets » en application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 3.**

Article additionnel après l'article 3

(art. L. 600-6 nouveau du code de l'urbanisme)

Possibilité pour le préfet d'engager une action en démolition

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à insérer un article L. 600-6 dans le code de l'urbanisme afin **permettre au préfet, lorsqu'il intervient au titre du contrôle de légalité, de demander au tribunal de grande instance d'ordonner la démolition d'une construction qui aurait été édifiée sur la base d'un permis de construire illégal annulé par le tribunal administratif.**

Une telle action lui est aujourd'hui impossible dans la mesure où il n'a pas la qualité de tiers « lésé » au sens de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme.

La mesure proposée, qui reprend elle aussi l'une des préconisations du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier, constitue le pendant de celle tendant à mieux circonscrire l'action en démolition. Elle devrait contribuer au renforcement de l'état de droit en matière d'urbanisme.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 3.**

Article 4

(art. 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et art. L. 211-3 du code de l'urbanisme)

Fusion du droit de priorité et du droit de préemption urbain

Cet article a pour objet de modifier les articles 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et L. 211-3 du code de l'urbanisme afin de fusionner le droit de priorité et le droit de préemption urbain des communes en cas d'aliénation d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des sociétés dont il détient la majorité du capital ou à certains établissements publics.

1. Le droit en vigueur

L'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a créé en faveur des communes un **droit de priorité** sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des entreprises publiques et à des établissements publics dont la liste devait être fixée par un décret qui n'est jamais paru.

Ce droit de priorité a pour objet exclusif de leur permettre de disposer de terrains ou d'immeubles **pour la réalisation d'équipements publics ou de logements à usage locatif** et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat. Toute commune peut en bénéficier, qu'elle dispose ou non d'un document d'urbanisme. Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis, elle ne pourrait le transférer à un établissement public de coopération intercommunale.

Les personnes publiques sont ainsi tenues de lui notifier leur intention d'aliéner leurs immeubles et d'indiquer le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par le directeur des services fiscaux.

La commune dispose d'un délai de deux mois à compter de cette notification pour exercer son droit de priorité au prix indiqué - aucun délai n'est fixé pour signer l'acte de vente et payer le prix. Passé ce délai, l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun¹.

La commune peut alors, si elle l'a institué, exercer le **droit de préemption** qui lui est reconnu par les articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Le droit de préemption urbain peut être institué par délibération du conseil municipal, sur certaines parties du territoire communal et dans un but déterminé, non seulement dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé mais également, depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », dans les communes dotées d'une carte communale approuvée.

La commune peut le déléguer à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Elle s'en trouve dessaisie au bénéfice de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre lorsque cet établissement est compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de zones d'aménagement concerté.

Le droit de préemption urbain doit être motivé par la réalisation d'opérations d'intérêt général. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé. Toutefois, la commune a le droit d'utiliser le bien à d'autres fins que celui indiqué initialement, à la condition que l'opération soit susceptible de justifier le droit de préempter.

¹ Un décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004 a diversifié les possibilités d'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat, jusqu'alors limitées essentiellement à l'adjudication.

La commune peut exercer son droit sur tout ou partie des biens immobiliers achevés depuis au moins dix ans qui font l'objet d'une vente, volontaire ou forcée, ainsi que sur les titres des sociétés immobilières. Les biens immobiliers faisant l'objet d'une donation ou d'une succession, les immeubles appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, les fonds de commerce, les lots de copropriété portant sur un seul local et les biens cédés à l'occasion d'un plan de cession élaboré dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire y échappent.

Généralement, la **procédure de préemption** débute lorsque le vendeur a trouvé un acquéreur potentiel. Après la signature de l'avant-contrat, le notaire chargé de la rédaction de l'acte envoie, au nom du vendeur, une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) à la mairie, qui précise les conditions de la vente¹. Cette formalité est indispensable : en l'absence de DIA, la commune peut, en effet, introduire une action en justice devant le tribunal de grande instance dans les cinq ans qui suivent la transaction pour faire annuler la vente. Dès lors plusieurs hypothèses sont possibles.

La commune peut renoncer à exercer son droit, soit par décision expresse, soit en ne répondant pas dans le délai de deux mois après la réception de la DIA. Dans ce cas, le vendeur peut céder le bien, sans limitation de durée, aux conditions et prix définis dans le formulaire.

La commune peut au contraire décider d'exercer son droit de préemption. Elle doit alors le faire savoir dans le délai de deux mois au propriétaire, en indiquant avec précision le motif invoqué - en l'absence de motif ou en présence d'une décision insuffisamment motivée, le propriétaire peut contester la décision auprès du tribunal administratif - et transmettre une copie de la déclaration au service des domaines, afin qu'il se prononce sur le prix - cet avis est indispensable quand la valeur du bien est supérieur à 30.489,80 euros.

Si la commune accepte les conditions demandées, la vente est censée parfaite puisqu'il y a accord sur la chose et le prix et le vendeur est obligé de signer l'acte authentique de cession.

Si la commune propose un prix inférieur, le propriétaire dispose de deux mois pour formuler sa réponse écrite :

- il peut renoncer à vendre le bien, soit de façon expresse, soit en ne répondant pas pendant le délai de deux mois ;

¹ *Tout propriétaire peut adresser une simple lettre à la mairie pour savoir si son bien peut être préempté. Si tel est le cas, il peut en proposer l'acquisition à la commune, même s'il ne l'a pas encore mis en vente. Il lui suffit d'adresser le formulaire constituant sa « déclaration d'intention d'aliéner » (DIA) et précisant le prix demandé. Si la commune accepte, la vente est supposée conclue et le prix doit être versé dans les six mois. En l'absence de réponse après un délai de deux mois ou en cas de refus express, le propriétaire est libre de vendre son bien à tout acquéreur potentiel, mais seulement au prix précisé dans la DIA. La commune peut aussi manifester sa volonté d'exercer son droit de préemption mais à un prix inférieur à celui demandé. Elle doit alors engager une procédure de fixation du prix auprès du tribunal de grande instance.*

- il peut également accepter le prix proposé par la commune. Dans ce cas, la vente est supposée parfaite. L'acte authentique doit être signé dans les trois mois qui suivent et le prix versé dans les six mois ;

- le propriétaire peut refuser le prix proposé. Dans les quinze jours qui suivent sa réponse, la commune doit saisir le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance afin qu'il fixe le prix. Si ce délai de quinze jours n'est pas respecté, elle est censée avoir renoncé à son droit de préemption.

Dans les huit jours qui suivent sa saisine, le juge fixe une date pour visiter les lieux et la communique aux parties en présence, au moins quinze jours à l'avance. En audience publique, le juge fixe ensuite la valeur des biens en question en tenant compte des différents paramètres en sa possession. Les parties en présence et toute personne intéressée (locataire, etc.) peuvent faire appel du jugement auprès de la cour d'appel compétente dans les quinze jours qui suivent la notification.

Une fois que le prix judiciaire a été fixé de façon définitive, il s'impose aux deux parties et le propriétaire et la commune disposent de deux mois pour accepter la transaction. Le silence des deux parties au terme de ce délai équivaut à une acceptation tacite. L'acte authentique doit être signé dans les trois mois qui suivent et le prix versé dans les six mois.

Si la commune refuse le prix judiciaire, le propriétaire peut vendre le bien à la personne de son choix mais au prix fixé par le tribunal, dans un délai de cinq ans.

A tout moment, et pendant les deux mois qui suivent la fixation définitive du prix par voie judiciaire, le propriétaire peut aussi revenir sur son intention de vendre et conserver le bien.

En cas de préemption, la commune doit affecter le bien préempté à la destination invoquée dans sa décision. A ce titre, l'ancien propriétaire a un droit de regard sur l'utilisation du bien. Pour s'en assurer, il est possible de consulter le registre des préemptions qui doit être tenu à la disposition de tous en mairie. Si, dans un délai de cinq ans suivant l'acquisition, le titulaire du droit de préemption décide d'aliéner ou d'utiliser le bien à un usage différent de celui prévu par la loi, la municipalité doit prévenir les anciens propriétaires ou leurs héritiers afin de leur proposer la vente du bien en priorité. A défaut d'entente sur le prix, le juge de l'exécution saisi le fixe d'office.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que : « *La mise en vente des biens immobiliers de l'Etat est rendue plus longue et complexe par le fait qu'au cours de la procédure, la commune sur le territoire de laquelle se trouve le bien dispose successivement d'un droit de priorité et d'un droit de préemption.* »

Dans son rapport au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics, M. Georges Tron observe quant à lui que

« cette double contrainte n'a pas de sens et il faudrait envisager de rationaliser ces procédures en les simplifiant¹. »

Tel est l'objet du présent article qui tend à permettre aux communes d'exercer leur droit d'acheter des immeubles mis en vente par l'Etat, des sociétés dont il détient la majorité du capital ou des établissements publics en amont de toute recherche d'acquéreurs privés et à supprimer en conséquence le droit de préemption qu'elles peuvent aujourd'hui exercer à l'issue de la négociation avec un tel acquéreur.

2. Le dispositif proposé

Le premier paragraphe (I) tend à réécrire l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville afin de préciser les conditions d'exercice par les communes de leur droit de priorité.

Ce droit serait désormais **reconnu** non plus à toutes les communes mais **aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain.**

Il porterait sur tout projet de cession d'immeubles ou d'ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des sociétés dont il détient la majorité du capital (et non plus à des entreprises publiques) ou à des établissements publics dont la liste serait fixée par décret. En seraient toutefois exonérées :

- la cession d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles et de droits immobiliers aliénés sous condition du maintien dans les lieux d'un service public ou d'une administration, selon les stipulations d'un bail à conclure pour une durée minimale de trois ans ;

- l'aliénation d'immeubles en vue de réaliser les programmes de logements ayant le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national en application de l'article premier du présent projet de loi.

Si la restructuration d'un ensemble d'administrations ou de services justifiait de procéder à une vente groupée de plusieurs immeubles ou droits immobiliers appartenant à l'Etat, le droit de priorité devrait porter sur l'ensemble des biens mis en vente.

A l'appui de cette restriction aux prérogatives des communes, le Gouvernement a fait valoir auprès de votre rapporteur pour avis que : *« la vente d'un seul immeuble peut dévaloriser globalement le patrimoine mis en vente (exemple d'un immeuble en bordure de voie dont l'autonomie dévaloriserait les autres immeubles enclavés). L'équilibre financier d'une opération de restructuration peut dépendre du prix de vente, qui doit être connu pour décider d'y donner suite. »*

¹ Rapport n° 2457 (Assemblée nationale, douzième législature), page 25.

Le droit de priorité devrait être exercé aux **mêmes fins que le droit de préemption**, c'est-à-dire **pour réaliser**, dans l'intérêt général, **des actions ou des opérations d'aménagement**¹ ou pour **constituer des réserves foncières** en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations. La précision selon laquelle les actions ou opérations d'aménagement doivent être réalisées dans l'intérêt général, qui constitue la reprise des dispositions relatives à l'exercice du droit de préemption urbain, a pour objet d'exclure du bénéfice du droit de priorité des opérations d'aménagement réalisées par des aménageurs privés pour leur propre compte.

La **procédure** serait précisée :

- l'Etat, les sociétés dont il détient la majorité du capital et les établissements publics concernés seraient tenus de notifier à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent leur intention d'aliéner leurs biens et droits immobiliers et d'en indiquer le prix de vente selon l'estimation réalisée par le directeur des services fiscaux ;

- la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale disposerait d'un délai de deux mois à compter de cette notification pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers, saisir le juge de l'expropriation si le prix déclaré ne lui convenait pas et informer le vendeur ;

- le prix du bien devrait être calculé par le juge comme en matière d'expropriation ; il serait exclusif de toute indemnité accessoire et notamment de l'indemnité de emploi ;

- la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale disposerait d'un délai de six mois à compter de sa décision d'acquérir pour régler le prix du bien, à moins que ce dernier ne fût retiré de la vente ;

- la procédure d'aliénation des biens pourrait se poursuivre en cas de refus de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale d'acquérir au prix estimé par le directeur des services fiscaux, d'absence de saisine du juge de l'expropriation, de refus d'acquérir au prix fixé par lui ou à défaut de réponse dans ce délai de deux mois.

Le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 30 de loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville précise que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne peut exercer son droit de préemption urbain dès lors que l'Etat, les sociétés dont il détient la majorité du capital et les établissements publics concernés lui ont notifié leur intention d'aliéner leurs biens et droits immobiliers.

¹ Aux termes de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

Cette interdiction figurerait également à l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme que le second paragraphe (II) du présent article tend à rétablir.

Le tableau ci-dessous compare les procédures prévues par le droit en vigueur et le dispositif proposé.

Droit en vigueur	Dispositif proposé
<i>Droit de priorité</i>	
Le vendeur notifie à la commune son intention d'aliéner un immeuble ou un droit immobilier ainsi que le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par le directeur des services fiscaux	Le vendeur notifie à la commune son intention d'aliéner un immeuble ou un droit immobilier ainsi que le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par le directeur des services fiscaux
La commune doit prendre la décision d'exercer son droit de priorité dans un délai de deux mois et payer le prix proposé, sinon l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun. Aucune indication n'est fournie sur les délais de signature de l'acte de vente et de paiement du prix proposé.	La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale titulaire du droit de préemption urbain dispose d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers, saisir le juge de l'expropriation si le prix déclaré ne lui convient pas et informer le vendeur, sinon l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun
	La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un délai de six mois à compter de sa décision d'acquérir pour régler le prix du bien, à moins que ce dernier ne soit retiré de la vente
<i>Droit de préemption urbain</i>	
En l'absence d'exercice du droit de priorité, une fois l'acquéreur trouvé, l'Etat adresse à la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) indiquant le prix et les conditions de la vente	La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne peut plus exercer son droit de préemption
La commune dispose d'un délai de deux mois pour décider d'exercer le droit de préemption et indiquer au vendeur sa décision de préempter et le but dans lequel elle exerce ce droit	
- si la commune renonce expressément ou tacitement à exercer son droit de préemption, le vendeur peut aliéner son bien au prix indiqué dans la DIA	
- si la commune accepte les conditions demandées l'acte de vente doit être signé dans les trois mois et le prix payé dans les six mois	
- si la commune propose un prix inférieur, le propriétaire dispose de deux mois pour formuler sa réponse écrite (son silence vaut renonciation)	

- en cas de désaccord sur le prix, la commune doit saisir le juge de l'expropriation dans les quinze jours qui suivent la réponse du propriétaire (sinon elle est censée avoir renoncé à exercer son droit de préemption)	
- les parties peuvent renoncer l'une à acheter, l'autre à vendre, pendant la procédure judiciaire et dans les deux mois suivant la décision du juge	
- si la commune renonce à acheter avant la fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut vendre au prix indiqué dans la DIA. Si elle y renonce après, il peut vendre pendant une période de cinq ans au prix fixé judiciairement, éventuellement révisé par l'indice du coût de la construction	

3. La position la commission

Votre commission approuve les mesures proposées.

Il eût été envisageable de conserver le droit de préemption et de supprimer le droit de priorité. Toutefois, le choix du droit de priorité semble plus opportun dans la mesure où il évite à l'Etat d'engager inutilement une procédure d'aliénation d'un bien et permet à la commune d'acquérir ce bien avant que le prix de vente n'ait augmenté.

Votre commission vous soumet cependant **sept amendements** tendant à compléter ou aménager le dispositif prévu par le présent article.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale aurait la faculté de déléguer son droit de priorité aux personnes pouvant bénéficier d'une délégation du droit de préemption urbain.

Le droit de priorité pourrait être exercé sur les mêmes catégories de biens que le droit de préemption urbain, c'est-à-dire sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance « d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble » et non pas « d'immeubles » dans leur ensemble.

L'obligation faite aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'exercer leur droit de priorité sur l'ensemble des biens mis en vente en cas de vente groupée de plusieurs immeubles ou droits immobiliers appartenant à l'Etat serait supprimée. Une telle disposition risque en effet de faire obstacle à la réalisation d'opérations d'aménagement par les communes alors que l'acquisition par une commune d'une partie seulement des immeubles accueillant des administrations n'empêche nullement l'Etat de procéder à la restructuration de ces dernières.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui exercerait son droit de priorité pour pouvoir réaliser des logements locatifs sociaux pourrait bénéficier de la décote prévue par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Un délai de quinze jours à compter de la réponse à sa demande de diminution du prix de vente lui serait accordé pour saisir le juge de l'expropriation.

Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ayant décidé d'exercer son droit de priorité et de saisir le juge de l'expropriation pour qu'il fixe le prix du bien disposerait **d'un délai de deux mois, à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive, pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix fixé par le juge.**

Si le prix de vente devait être inférieur au prix estimé par le directeur des services fiscaux ou, le cas échéant, au prix fixé par le juge de l'expropriation, il devrait être proposé en premier lieu à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui disposerait d'un délai de deux mois pour se décider.

Si les biens n'étaient pas aliénés dans un délai de trois ans à compter de la notification de la déclaration d'intention d'aliéner, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale pourrait se raviser et exercer à nouveau son droit de priorité.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4 **ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 4
(art. L. 135 B du livre des procédures fiscales)

Transparence du marché foncier

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales afin de faciliter l'accès aux informations non soumises au secret fiscal détenues par les conservations des hypothèques : localisation et date de la cession, montant de la transaction, surface.

Le manque de transparence des marchés fonciers constitue en effet l'un des obstacles à la production de logements.

L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales permet déjà aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs de se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement.

Dans son rapport au nom du groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, notre collègue M. Thierry Repentin note que :

« Cet article présente des insuffisances. Très peu utilisé en pratique, sa rédaction ne semble pas assez précise sur le point de savoir si la transmission est gratuite et obligatoire. En outre, en se limitant aux établissements publics « à caractère administratif », il ne permet pas aux établissements publics fonciers ni aux établissements publics de coopération intercommunale, dont une majorité s'est désormais dotée de la compétence en matière de logement, de bénéficier de ces dispositions, alors même qu'ils souhaiteraient pouvoir se doter d'observatoires fonciers.

« Outre le coût de communication des actes, qui n'est pas neutre, puisqu'il s'élève à 12 € par immeuble et 12 € par personne, les acteurs, comme les observateurs, se plaignent d'une grande opacité du marché foncier, et d'une réelle difficulté à obtenir des données de la part des services des domaines. Il semblerait en effet que ces derniers ne laissent exploiter leur « fichier des actes de mutations » que de manière de plus en plus restrictive.

« Cette opacité ne peut que nourrir, en effet, les phénomènes de spéculation foncière. En l'absence de données publiques sur les niveaux réels auxquels s'effectuent les transactions, les acheteurs ne peuvent pas réellement appréhender la réalité du marché, et ce sont les vendeurs qui « font » le prix du marché, favorisant ainsi sa tendance à la hausse.

« En outre, ce manque de données limite la marge de manoeuvre des collectivités qui souhaitent se doter, à travers les observatoires fonciers locaux, d'outils pour suivre l'évolution du marché. Les instruments de connaissance et d'étude du marché foncier à leur disposition présentent en effet un certain nombre de limites. Tout d'abord, la plupart des communes ont institué le droit de préemption urbain, et sont donc destinataires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner. Toutefois, les données fournies par ces déclarations ne sont que partielles, dans la mesure où elles ne permettent pas de savoir si les transactions ont finalement eu lieu, et à quel prix.

« Par ailleurs, il existe une base de données tenue à jour par les notaires, qu'utilisent certaines collectivités. Il convient cependant de constater que cette base peut s'avérer difficile à exploiter pour les terrains, faute de toujours en connaître la constructibilité. Son coût est surtout, semble-t-il, très élevé puisque, d'après le ministère de l'équipement, la conclusion d'une convention pour trois ans pour l'utilisation du logiciel Perval par la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France aurait coûté 500.000 euros pour trois ans forfaitairement puis 70 centimes par acte communiqué¹. »

Il vous est donc proposé de prévoir désormais que l'administration fiscale communique, à leur demande et gratuitement, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale à

¹ Rapport n° 442 (2004-2005) pages 38 à 40.

fiscalité propre et aux établissements publics fonciers, les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 4**.

Article additionnel après l'article 4
**Partage de la plus value liée à l'ouverture
d'un terrain à l'urbanisation**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **permettre aux communes de récupérer une partie de la plus-value enregistrée par le propriétaire d'un terrain rendu constructible par un document d'urbanisme**.

Ce prélèvement serait fixé à 20 % de la plus-value réalisée, celle-ci étant calculée en faisant la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant.

L'amendement proposé constitue la reprise de l'une des propositions formulées par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement créé par votre commission des Affaires économiques.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 4**.

Article additionnel après l'article 4
**Compensation intégrale des pertes de recettes liées à l'exonération
de TFPB dont bénéficient les logements sociaux pendant 15 ans**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir **la compensation intégrale des pertes de recettes subies par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du fait de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties accordées aux logements sociaux pendant 15 ou 20 ans**.

Pour encourager la réalisation de logements locatifs sociaux, ces derniers sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans. Cette exonération a été élargie à une période de 25 ans pour les logements sociaux construits ou acquis entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009 par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Alors que les pertes de recettes pour les collectivités locales liées à la prolongation de dix années sont compensées intégralement, les quinze premières années ne sont compensées que si ces pertes sont substantielles. Dans la pratique, ce dispositif conduit les communes à supporter sur leurs propres finances la quasi-totalité du coût de cette mesure.

La mesure qui vous est proposée a pour objet d'éviter de pénaliser financièrement les communes qui s'engagent dans un programme de logements sociaux.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 4.**

CHAPITRE II DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ET ACCÈS AU LOGEMENT

Article 8

Habilitation du Gouvernement à réformer par ordonnance les OPHLM et les OPAC

Cet article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le statut des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) en créant un statut unique d'office public de l'habitat se substituant aux deux statuts actuels.

1. Le droit en vigueur

Les quelque 1.150 organismes de logement social se divisent en 300 sociétés d'économie mixte ayant une activité immobilière et 850 organismes d'habitations à loyer modéré répartis en cinq catégories : deux catégories d'établissements publics (les OPHLM et les OPAC) et trois catégories d'établissements privés soumis au droit des sociétés commerciales.

Les OPHLM ont été créés en 1912 sous la forme d'établissements publics administratifs. Ils étaient au nombre de 186 en 2003. Les OPAC ont été créés en 1971 sous la forme d'établissements publics à caractère industriel et commercial. Ils étaient au nombre de 105 en 2003. Ces **291 offices** sont des **établissements publics locaux**.

Sur les 186 OPHLM : 45 étaient des offices départementaux gérant en moyenne 8.060 logements, 130 des offices municipaux gérant en moyenne 3.640 logements, 4 des offices rattachés à des communautés de communes gérant en moyenne 5.100 logements, 2 des offices rattachés à des communautés d'agglomération gérant en moyenne 7.750 logements et 5 des offices rattachés à des communautés urbaines gérant en moyenne 9.680 logements.

Sur les 105 OPAC : 1 était un office interdépartemental gérant 40.200 logements dans l'Essonne, le Val-d'Oise et les Yvelines, 46 des offices départementaux gérant en moyenne 16.380 logements, 45 des offices municipaux gérant en moyenne 7.040 logements, 5 des offices rattachés à des communautés de communes gérant en moyenne 5.720 logements, 2 des offices rattachés à des communautés d'agglomération gérant en moyenne 11.150 logements et 6 des offices rattachés à des communautés urbaines gérant en moyenne 14.250 logements.

Le nombre d'offices est stable depuis plusieurs années mais cette stabilisation recouvre une augmentation du nombre d'OPAC en raison de la transformation des offices publics d'HLM.

Ces organismes gèrent, au niveau national, un patrimoine d'environ 2 millions de logements locatifs ainsi que des logements-foyers (personnes âgées, étudiants, jeunes travailleurs, résidences sociales) correspondant à 106.000 équivalents-logements, ainsi que 630.700 parkings ou garages et près de 21.100 locaux commerciaux. Ils gèrent en outre en outre 28.700 logements pour le compte de tiers, principalement des collectivités locales (7.600 logements) et d'autres organismes d'HLM (13.700 logements).

Au 1^{er} juin 2005, ils employaient au total **44.730 personnes dont 24.060 fonctionnaires** et 20.670 salariés de droit privé. Les fonctionnaires étaient répartis de la manière suivante : 19.560 en OPHLM et 4.500 en OPAC.

	OPHLM	OPAC
Statut FPT	19.560	4.500
• Titulaires	16.100	4.500
• Contractuels	3.460	-
Statut OPAC	-	20.670
Sous-total	19.560	25.170
Total	44.730	

Situation au 01-06-05

Les offices publics ont perçu globalement plus de 6,4 milliards d'euros de loyers en 2002. Leur concentration est forte et stable depuis 1997 : 10 % d'entre eux gèrent plus de 35 % des logements alors que 50 % en gèrent 18 %. Leurs investissements (neuf, amélioration et entretien) ont été, en 2002, de l'ordre de 2 milliards d'euros contre 1,8 milliards d'euros en 2001. En 2002, les offices ont construit 17.400 logements en locatif (neufs et en acquisition-amélioration) ainsi que 300 logements en accession. Le nombre de logements réhabilités a été de 58.800 contre 79.500 en 2001, soit une diminution de 12,6 % par rapport à 1999.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que : « *la loi créant les OPAC a laissé coexister les deux statuts avec des missions et des territoires d'intervention différents, tout en permettant aux OPHLM d'exercer tout ou partie des compétences dévolues aux OPAC, sur délibération de leur collectivité de rattachement. Dans les faits, les deux catégories d'organismes exercent aujourd'hui des missions semblables.* »

A la demande de la Fédération nationale des OPHLM et des OPAC, une concertation a été menée en 2001 et 2002, sous l'égide de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, afin de définir un statut unique des offices publics inspiré de celui des OPAC.

2. Le dispositif proposé

Les **principales caractéristiques de ces nouveaux établissements dénommés « offices publics de l'habitat »** seraient les suivantes.

Il s'agirait d'**établissements publics à caractère industriel et commercial** rattachés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

Ils auraient **compétence pour intervenir principalement sur le territoire de leur collectivité de rattachement.**

Les **représentants de leur collectivité territoriale de rattachement deviendraient majoritaires** au sein de leur conseil d'administration. La représentation des locataires serait accrue et celle des partenaires socioprofessionnels confirmée. Le rôle de l'Etat serait préservé puisque le préfet siègerait comme commissaire du gouvernement au sein de l'établissement. M. Jean-Pierre Caroff, président de la Fédération nationale des Offices d'HLM et des OPAC a déclaré lors de la clôture de l'assemblée générale des offices à Grenoble, le 20 mai 2005 : *« au total le projet donne une véritable lisibilité à la gouvernance des offices, puisque dans les statuts actuels les conseils d'administration sont composés, pour près de la moitié ou plus, de personnalités nommées à titre individuel, sinon personnel »*.

Les **compétences respectives du président, du conseil d'administration et du directeur général seraient clarifiées.** Dans une réponse à une question écrite posée par M. Yves Jégo, député, le Gouvernement a indiqué au mois de mars 2004 que *« dans un souci de sécurité juridique, et notamment du fait des nouvelles règles en matière de responsabilité pénale, il ne doit y avoir qu'une personne habilitée à engager l'organisme, un seul représentant vis-à-vis des tiers. Pour des raisons pratiques, il est envisagé de confier la représentation légale de l'organisme au directeur général, comme c'est le cas actuellement dans les offices publics d'aménagement et de construction, sachant que ce dernier agit dans le cadre des orientations fixées par le conseil d'administration auquel il doit rendre compte de son activité. Les modalités d'encadrement de l'action du directeur général par les administrateurs seront largement renforcées en particulier par la mise en place formelle d'un bureau qui recevra de larges délégations du conseil d'administration¹. »*.

Pour leur **gestion financière et comptable**, les offices sont déjà soumis au respect de règles comptables et financières spécifiques, à travers des instructions fixant les règles de comptabilisation que doivent respecter les organismes en comptabilité publique et en comptabilité de commerce. Ils pourraient désormais être soumis **soit aux règles applicables aux entreprises de commerce, soit aux règles de la comptabilité publique.**

¹ Réponse publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale du 23 mars 2004, page 2319, à la question écrite n° 31231 posée par M. Yves Jégo.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis : *« l'objectif du nouveau statut est de préciser les bases sur lesquelles doit s'exercer le contrôle des offices par l'autorité administrative, en prenant en compte la spécificité de ces organismes dans le domaine budgétaire (dans la définition de notions tel que l'équilibre budgétaire), dérogeant ainsi ponctuellement aux dispositions du code général des collectivités territoriales visées aux articles L. 1612-1 à L. 1612-19-1. Il est par ailleurs envisagé d'ouvrir la possibilité pour l'autorité administrative d'actionner des procédures préventives d'alerte pour les offices en comptabilité de commerce (par exemple en mobilisant l'expertise des chambres régionales des comptes, ce qui n'est pas possible actuellement) dans un but de sécurisation accrue du secteur. »*

Enfin, les **personnels** des offices **ayant le statut de fonctionnaires** pourraient opter entre **trois possibilités**, le maintien en position normale d'activité avec déroulement de carrière normal, l'exercice d'un droit d'option pour le statut de salarié de droit privé ou le détachement au sein de l'office pendant une période transitoire sur un emploi de droit privé. Dans une réponse à une question écrite posée par notre collègue M. Jean-Marc Pastor, le Gouvernement a indiqué au mois de septembre 2005 que *« si le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ne permet plus, depuis la réforme du statut général de la fonction publique survenue en 1983, le recrutement direct de fonctionnaires, les offices publics de l'habitat pourront toutefois recruter des fonctionnaires par la voie du détachement ou par mutation à la suite d'une promotion ou d'un concours¹. »*

Le **champ de l'habilitation** prévue par le présent article **correspond à la réforme envisagée**. Le Gouvernement serait ainsi autorisé à :

- définir les missions de ces établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, la composition de leurs organes dirigeants et la nature de leurs ressources ;

- définir le régime comptable et financier et les contrôles auxquels les offices publics de l'habitat seraient soumis par dérogation aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux autres établissements publics ;

- prendre les dispositions particulières permettant aux fonctionnaires territoriaux en poste dans les offices publics d'habitations à loyer modéré et dans les offices publics d'aménagement et de construction ou y étant placés au jour de la publication de l'ordonnance dans l'une des positions énumérées à l'article 55 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (activité à temps complet ou à temps partiel, détachement, position hors cadres, disponibilité, accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle, congé parental et congé de présence parentale), d'opter pour le

¹ Réponse publiée au Journal officiel du sénat du 1^{er} septembre 2005, page 2257, à la question écrite n° 18570 posée par M. Jean-Marc Pastor.

régime de droit privé auquel sont soumis les salariés employés par l'établissement ou pour le maintien du régime auquel ils sont soumis dans leur cadre d'emplois, et, le cas échéant, à titre transitoire d'être placés en position de détachement au sein de leur établissement sur un emploi de droit privé ;

- définir les conditions dans lesquelles les dispositions du code du travail relatives à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, aux services de santé au travail, aux syndicats professionnels, aux délégués du personnel, aux comités d'entreprise sont applicables aux fonctionnaires territoriaux et aux agents non titulaires des offices publics de l'habitat par dérogation au statut de la fonction publique ;

- déterminer les conditions et modalités de la transformation en offices publics de l'habitat des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction de sorte que cette transformation soit réalisée au plus tard deux ans après la publication de l'ordonnance ;

- abroger les dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code des juridictions financières périmées ou rendues sans objet à la suite de la création des offices publics de l'habitat ;

- prendre les dispositions permettant aux agents de l'ancien office public d'habitations à loyer modéré interdépartemental de la région parisienne d'être intégrés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

L'ordonnance devrait être prise dans un délai de neuf mois suivant la publication de la loi. Un projet de loi de ratification devrait être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

3. La position de la commission

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que le projet de texte élaboré à l'issue de cette concertation a été approuvé par la Fédération nationale des Offices d'HLM à 89 % des voix lors de son assemblée générale du 19 mai 2005.

En revanche, le 6 mars 2005, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a émis un avis négatif sur les dispositions relatives au devenir des personnels des offices ayant le statut de fonctionnaire.

Le cœur de la réforme tient dans le choix de placer les offices publics de l'habitat sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, qui emporte une double conséquence : l'impossibilité de recruter des fonctionnaires et une évolution profonde des OPHLM.

Votre commission approuve ce choix. Les établissements publics à caractère industriel et commercial étant soumis au droit privé, leur statut offre davantage de souplesse de gestion que celui des établissements publics administratifs.

Pour la Fédération nationale des Offices d'HLM : *« le statut d'EPIC est le seul possible pour faire évoluer tous les offices dans un statut unique d'établissement public. Les assemblées générales des offices le demandent depuis 1963. Ce statut permet de clarifier la répartition des compétences internes, d'ouvrir le choix vers l'application de la comptabilité d'entreprise, de faire évoluer la gestion des relations du travail selon la pratique des accords négociés (ce qu'exclut la fonction publique) et d'organiser ainsi la classification des emplois selon l'évolution des métiers, d'ouvrir les possibilités de recrutements directs par contrat selon des conditions plus adaptées que le recours aux emplois contractuels prévus à titre exceptionnel dans le statut de la fonction publique sans fermer la porte aux fonctionnaires qui peuvent intégrer les offices par détachement, de représenter les unions syndicales dans tous les offices. La tendance est nettement marquée dans ce sens : 38 % des offices ont acquis le statut d'OPAC ; ils représentent 60 % du patrimoine et 55 % des emplois. »*

Les dispositions proposées permettront d'unifier les instances représentatives du personnel (comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, etc.), de manière à permettre à tous les agents de participer ensemble à l'organisation et au fonctionnement de leur établissement, selon des dispositions du code du travail adaptées en tant que de besoin à la spécificité des offices.

Les garanties offertes aux fonctionnaires territoriaux en poste dans les offices lors du changement de statut semblent satisfaisantes puisqu'ils pourront non seulement choisir entre le maintien en position normale d'activité, avec un déroulement de carrière, et un contrat de salarié de droit privé dans le cadre du droit du travail, mais également faire l'expérience du statut de salarié pendant une période transitoire, grâce à un dispositif exceptionnel de détachement sur le poste.

Le nouveau statut ne bouleversera pas l'organisation des OPAC existants : les changements concerneront essentiellement la composition de leur conseil d'administration. Les évolutions seront en revanche plus importantes pour les OPHLM actuels, qui ont le statut d'établissement public administratif.

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** ayant pour objet de **proroger d'un an le délai accordé aux offices actuels pour adopter le statut d'office public de l'habitat**, la transformation devant ainsi intervenir dans un délai de trois ans et non de deux ans à compter de la publication de l'ordonnance.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

(art. L. 441, L. 441-1 L. 441-1-2, L. 441-4, L. 441-5, L. 441-6, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation)

Attribution des logements locatifs sociaux

Cet article a pour objet de réformer les conditions d'attribution des logements locatifs sociaux afin de les simplifier, de prendre en compte le rôle des établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre, de renforcer le rôle de la commission de médiation instituée dans chaque département et d'accroître les pouvoirs du préfet pour loger des personnes en difficulté.

1. Le droit en vigueur

Les **conditions d'attribution des logements locatifs sociaux** sont fixées au niveau national par un **décret en Conseil d'Etat**. Elles sont déclinées au niveau local dans un **règlement départemental établi par le préfet** après avis du comité régional de l'habitat. L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation énumère cependant une liste, qui n'a cessé de s'allonger au fil des ans, des critères et des publics prioritaires devant être pris en compte.

En application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, un **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** doit être élaboré par le préfet et le président du conseil général afin d'identifier les besoins en logements, les publics prioritaires et les actions à entreprendre. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres personnes morales concernées doivent être associés à son élaboration et à sa mise en oeuvre.

La loi prévoit la conclusion d'**accords nationaux entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes gestionnaires de logements sociaux**.

Dans chaque **département**, le préfet et les organismes disposant d'un patrimoine locatif social doivent conclure un **accord collectif** définissant, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales ainsi que les délais et conditions d'examen des demandes.

Le préfet du département a en outre la faculté de délimiter des **bassins d'habitat** « *représentant des territoires cohérents d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme* » et d'obliger ainsi les communes situées dans chaque bassin à créer une **conférence**

intercommunale du logement¹. Cette conférence doit être consultée sur l'accord départemental, et notamment les engagements quantifiés annuels d'attribution fixés pour chaque organisme disposant d'un patrimoine locatif social dans le bassin d'habitat concerné. Elle définit, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Elle peut également émettre un avis sur le niveau des plafonds de ressources dans le bassin d'habitat. Enfin, elle est chargée de l'élaboration et du suivi d'une charte intercommunale du logement, soumise à l'agrément du préfet de département et définissant, dans le respect des engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organisme en application de l'accord collectif départemental, la répartition de ces objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat.

En outre, en **Ile-de-France** :

- il existe, une **conférence régionale du logement social**² chargée d'élaborer un schéma triennal d'orientation destiné à harmoniser les politiques du logement social, notamment les principes de répartition et d'attribution des logements sociaux, et d'évaluer chaque année sa mise en œuvre ;

- toute commune comptant un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du total des résidences principales a la faculté de créer une **conférence communale du logement**³ chargée d'élaborer une charte communale du logement en vue d'harmoniser les politiques d'attribution de logements sociaux des bailleurs disposant d'un parc locatif sur le territoire

¹ La conférence rassemble, outre les maires des communes, un représentant du ou des conseils généraux concernés et le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, les représentants des établissements publics de coopération intercommunale concernés et compétents en matière de programme local de l'habitat, les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans le bassin d'habitat, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignés par le représentant de l'Etat, et, lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans le bassin d'habitat, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Elle est présidée par un représentant des maires des communes intéressées qu'ils désignent.

² Cette conférence comprend, sous la présidence du représentant de l'Etat dans la région, des représentants de la région, des représentants des associations de locataires affiliés à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation et, pour chacun des départements, des représentants de l'Etat, des départements, des communes, des bailleurs sociaux, des associations agréées, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, ainsi que des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

³ Présidée par le maire, cette conférence rassemble le préfet du département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans la commune, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignés par le représentant de l'Etat dans le département et, lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans la commune, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi qu'un représentant du conseil général.

communal, dans le respect des engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organisme en application de l'accord collectif départemental et des orientations de la conférence intercommunale du logement lorsque la commune est membre d'une telle conférence.

Les logements locatifs sociaux sont attribués par les organismes d'habitations à loyer modéré. Dans chaque organisme, une commission composée de six membres qui élit en leur sein un président est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif¹. Les demandes font l'objet d'un enregistrement unique au niveau du département. Une commission de médiation, placée auprès du préfet, examine les réclamations.

En l'absence de signature de l'accord collectif départemental, de méconnaissance de cet accord ou de non respect du règlement départemental par un bailleur social, le préfet peut, après épuisement des voies de conciliation et après mise en demeure, désigner un délégué spécial chargé de prononcer, pendant un an, les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme.

Ces attributions s'imputent sur le **contingent de droits à réservations dont dispose le préfet** pour rendre effective l'attribution de logements aux personnes prioritaires. Ce « contingent préfectoral » est fixé, par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, à **30 % du patrimoine du bailleur**, dont 5 % pour les fonctionnaires et 25 % pour les personnes défavorisées. Le droit de réservation reconnu au préfet est généralement mis en œuvre par convention avec les bailleurs sociaux, ce qui permet d'aboutir à une gestion concertée du parc social de logement. Sur le contingent ainsi réservé, le préfet dispose d'un droit de proposition, les bailleurs sociaux pouvant refuser les candidats qui leur sont présentés pourvu que leur refus soit motivé.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis au préfet de déléguer au maire ou, avec l'accord de celui-ci, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie. Le représentant de l'Etat dispose d'un droit de mise en demeure et de substitution en cas de non respect par le délégataire des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. En 2005, 15 conventions de délégation ont été signées : 14 dans les Hauts-de-Seine et 1 avec la communauté d'agglomération de Mantes-la-Jolie.

¹ Une commission d'attribution est créée sur demande d'un établissement public de coopération intercommunale compétent ou, le cas échéant, d'une commune lorsque sur le territoire de celui-ci ou, le cas échéant, de celle-ci, un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux.

Les **collectivités territoriales**, leurs **groupements** et les **chambres de commerce et d'industrie** disposent également, en contrepartie des garanties d'emprunt qu'ils accordent aux bailleurs sociaux, d'un contingent **de réservations qui ne peut excéder 20 % des logements de chaque programme**. Ce taux peut toutefois être dépassé en cas d'apport de terrain ou de financement, sans autre limitation que celle consistant à ne pas empiéter sur le contingent du préfet.

1. Le dispositif proposé

- *Des mesures de simplification*

Les **mesures de simplification** prévues par le présent article consistent à **supprimer** des instances - les **conférences intercommunales du logement** et, en Ile-de-France, les **conférences communales** et la **conférence régionale du logement social** - et des documents - les **accords nationaux entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes gestionnaires de logements sociaux** et les **règlements départementaux d'attribution** - qui n'ont pas fait la preuve de leur utilité.

S'agissant des diverses conférences du logement :

- le premier paragraphe (I) tend à modifier l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation afin de supprimer la mention selon laquelle les collectivités territoriales concourent aux attributions de logements « *notamment dans le cadre de conférences et chartes intercommunales* » ;

- le quatrième paragraphe (IV) tend à réécrire l'article L. 441-1-4, qui fixe actuellement les règles relatives à la création et à la composition des conférences intercommunales du logement et, en Ile-de-France, aux conférences communales du logement, afin d'y faire figurer désormais des dispositions relatives aux délais d'attribution des logements locatifs sociaux ;

- le cinquième paragraphe (V) tend à abroger les articles L. 441-1-5 et L. 441-1-6 relatifs, le premier, aux compétences des conférences communales et intercommunales du logement, le second, à la conférence régionale du logement social en Ile-de-France.

La mention selon laquelle « *des accords nationaux sont conclus entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes gestionnaires de logements sociaux* », qui figure actuellement au premier alinéa de l'article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation serait supprimée par le 1° du troisième paragraphe (III). En effet, aucun accord n'a jamais été conclu sur ce sujet.

S'agissant des dispositions de l'article L. 441-1-1 du code de l'urbanisme relatives au règlement départemental arrêté par le préfet pour définir les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires, dont l'exposé des motifs du projet de loi souligne qu'il fait double emploi avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, elles seraient remplacées, en application du deuxième paragraphe (II), par des

dispositions permettant aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre de conclure des accords collectifs avec les organismes gestionnaires de logements sociaux.

- *Un aménagement des règles de passation des accords collectifs départementaux*

Les modifications apportées par le troisième paragraphe (III) à l'article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation ont également pour objet d'**aménager les modalités de passation des accords collectifs départementaux** entre les préfets et les organismes disposant d'un patrimoine locatif social.

En l'état actuel du droit, le préfet doit consulter les conférences intercommunales du logement et le comité régional de l'habitat avant de conclure un tel accord. L'exigence d'un avis du comité régional de l'habitat serait maintenue. En revanche, **le préfet devrait désormais recueillir l'avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** et non plus des conférences intercommunales du logement, qui seraient supprimées. Il s'agit ainsi d'assurer une meilleure articulation entre ces documents.

L'article L. 441-1-2 du code de la construction dispose également que les accords départementaux doivent définir des **délais d'attente manifestement anormaux** au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen. Il ajoute qu'à défaut, ces délais sont définis par arrêté préfectoral. Ces dispositions seraient supprimées, dans la mesure où le quatrième paragraphe (IV) tend à réécrire l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation afin de prévoir qu'un arrêté du représentant de l'État dans le département détermine, au regard des circonstances locales et après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, les délais à partir desquels les personnes ayant déposé une demande de logement locatif social peuvent saisir la commission de médiation.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir la consultation des EPCI signataires d'un accord collectif intercommunal et des représentants des bailleurs sociaux dans le département avant la fixation, par arrêté préfectoral, du délai anormalement long au delà duquel les ménages n'ayant pas reçu de proposition de logement social peuvent saisir la commission de médiation.

De même, seraient supprimées les dispositions prévoyant que l'accord départemental tient compte des protocoles d'occupation du patrimoine social en vigueur à la date de publication de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Elles étaient en effet devenues obsolètes.

Il s'agissait, à l'époque, de mettre en place une démarche concertée d'attribution des logements locatifs sociaux prévoyant des objectifs d'accueil des populations défavorisées. Le protocole définissait les conditions de l'intervention des organismes constructeurs en tenant compte de l'occupation de leur parc, de l'état de la demande et des mesures de solvabilisation et d'accompagnement social nécessaires. Il visait à mettre fin au processus d'exclusion frappant les populations défavorisées tout en améliorant l'équilibre sociologique dans et entre les quartiers. Au 1^{er} juillet 1996, 41 protocoles avaient été signés dans 23 départements, dont 22 communaux et 19 intercommunaux. Leur bilan s'est toutefois avéré peu concluant. Aussi la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions les a-t-elle supprimés au profit de la création de chartes intercommunales et d'accords collectifs départementaux.

Enfin, obligation serait faite de prévoir dans les accords les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre et au suivi de leurs objectifs.

- *La prise en compte du rôle des établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre*

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné à l'Etat la possibilité, à compter du 1^{er} janvier 2005, de déléguer ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre concernant le parc locatif social et le parc privé aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements qui en font la demande.

Les établissements publics de coopération intercommunale sont prioritaires, les départements ne pouvant intervenir que sur les parties résiduelles de leur territoire.

La délégation de compétence est globale : elle ne peut se faire sur une seule partie du parc de logements, ni sur une seule nature d'intervention ou d'aide publique.

La délégation n'est pas de droit. Elle est subordonnée à l'accord du préfet qui doit apprécier si le degré d'intégration de l'établissement, ses moyens financiers et l'existence d'un programme local de l'habitat la rendent pertinente ou non.

Pour l'année 2005, 16 conventions ont été signées : 4 concernent des départements dont Paris, 5 concernent des communautés urbaines et 7 des communautés d'agglomérations.

Département	Délégués	Engagement financier de l'Etat	Engagement financier du délégataire	
			Part parc privé en 2005 (en %)	Montant global (en euros)
		Montant global en euros		Montant global (en euros)
Gard	C.A. Grand Alès en Cévennes	4 500 000	79	1 500 000
Pas-de-Calais	C.U. Arras	4 246 000	50	4 700 000
Finistère	C.U. Brest Métropole Océane	20 890 000	81	14 500 000
Marne	C.A. Châlons en Champagne	2 310 000	58	950 000
Nord	C.U. Dunkerque	7 100 000	46	4 000 000
Isère	C.A. Grenoble Alpes Métropole	37 400 000	41	
Meurthe-et-Moselle	C.U. Grand Nancy	24 711 030	75	5 030 000
Loiret	C.A. Orléans Val de Loire	9 300 000	49	3 574 500
Paris	Paris	560 000 000	18	850 000 000
Pyrénées-Atlantiques	Département des Pyrénées-Atlantiques	45 760 000	72	11 400 000
Pyrénées-Atlantiques	C.A. Pau Pyrénées	10 216 000	74	3 150 000
Ille-et-Vilaine	C.A. Rennes	12 970 000	22	35 000 000
Sarthe	Département de la Sarthe	20 750 000	79	10 000 000
Sarthe	C.U. Le Mans Métropole	5 904 000	42	6 240 000
Indre-et-Loire	Département d'Indre et Loire	21 830 000	58	12 338 000
Indre-et-Loire	C.A. Tours plus	14 632 000	59	8 400 000
Total		802 519 030	32	970 782 500

Source : ministère de l'intérieur.

Les conventions de délégation des aides à la pierre peuvent adapter les conditions d'octroi des aides dans des conditions définies par un décret n° 2005-308 du 1^{er} avril 2005.

En ce qui concerne le parc public :

- cinq conventions (Grenoble, Le Mans, Nancy, Orléans, la Sarthe), signées avant la parution du décret n'ont pas prévu l'adaptation des aides ;

- deux conventions (Tours et l'Indre-et-Loire) ont modifié les conditions d'octroi des aides en reprenant le dispositif local existant pour l'assiette et en appliquant le décret pour la majoration de taux ;

- sept autres conventions (Alès, Arras, Brest, Châlon-en-Champagne, Dunkerque, la Sarthe et Paris) ont utilisé toutes les possibilités offertes par le décret à l'exception d'une qui ne retient pas le maximum des majorations offertes ;

- huit conventions (Grenoble, Le Mans, Nancy, Rennes, Tours, l'Indre-et-Loire, la Sarthe et Paris) n'ont pas prévu d'utiliser, pour 2005, la dérogation aux plafonds de ressources autorisée par le décret, même si cette possibilité pourrait être utilisée par voie d'avenant ;

- cinq conventions (Alès, Arras, Brest, Châlon-en-Champagne, Orléans) ont appliqué la dérogation aux plafonds de ressources.

Pour le parc privé, deux conventions seulement (Dunkerque et Paris) ont prévu des conditions de majoration des taux de subvention ou des plafonds de travaux. Trois conventions comprennent également des adaptations concernant les travaux pouvant faire l'objet de subventions (ravalement, notamment en cas de travaux globaux d'amélioration).

Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à réécrire l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'étendre le rôle des établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre dans l'attribution des logements locatifs sociaux.

Actuellement, un établissement public de coopération intercommunale peut bénéficier d'un contingent de réservation des logements locatifs sociaux en contrepartie des financements qu'il apporte aux organismes d'habitations à loyer modéré. En outre, le contingent préfectoral peut être délégué au président d'un établissement à fiscalité propre compétent en matière d'habitat à la condition que les maires des communes membres de cet établissement en soient d'accord.

Désormais, tout établissement public de coopération intercommunale délégataire des aides à la pierre pourrait signer avec l'ensemble des bailleurs sociaux un **accord collectif intercommunal** d'une durée de trois ans définissant, pour chaque organisme disposant d'un patrimoine locatif social, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements au bénéfice des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Avant de proposer aux bailleurs sociaux la signature d'un tel accord, le président de l'établissement public de coopération intercommunale devrait recueillir l'avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Avant de signer le document négocié avec les bailleurs sociaux, il devrait obtenir l'**agrément du préfet**. Dans cette hypothèse, **l'accord se substituerait, sur le territoire de l'établissement, à l'accord conclu par le préfet et les bailleurs sociaux.**

Il s'agirait ainsi d'une simple **faculté offerte aux établissements publics de coopération intercommunale alors que la conclusion d'un accord départemental est obligatoire**. La contrainte pesant sur les bailleurs sociaux serait en revanche plus lourde.

En effet, si un organisme refusait de signer l'accord intercommunal dans un délai de six mois à compter de la proposition présentée par le **président de l'établissement public de coopération intercommunale**, ce dernier pourrait lui désigner des personnes prioritaires et lui imposer un délai pour les loger. Cette prérogative lui serait reconnue **jusqu'à ce que l'organisme ait signé l'accord**. Pour l'exercer, le président de l'établissement devrait simplement *« tenir compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune »*.

Si un organisme signataire de l'accord manquait à ses engagements, le président de l'établissement public de coopération intercommunale pourrait, à l'instar du préfet, **procéder à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées mentionnées dans l'accord**. Il devrait simplement consulter préalablement les maires des communes intéressées.

Dans les deux hypothèses, **les attributions s'imputeraient sur les droits à réservation de l'établissement et, le cas échéant, sur les droits à réservation dont bénéficient l'Etat ou les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, à la condition que le préfet ou le maire intéressé en soit d'accord**.

Si un organisme faisait obstacle aux attributions prononcées par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, ce dernier pourrait saisir le préfet afin qu'il use des pouvoirs qui lui sont reconnus pour la mise en œuvre des accords conclus entre l'Etat et les bailleurs sociaux : effectuer une tentative de conciliation ; en cas d'échec de cette tentative, mettre l'organisme en demeure de procéder aux attributions ; si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, désigner, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées et dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées.

Le projet de loi n'ouvre pas aux départements délégataires des aides à la pierre la possibilité de conclure des accords collectifs avec les bailleurs sociaux car, selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis : *« les communes ou leurs groupements doivent rester les interlocuteurs principaux des bailleurs et des services de l'Etat dans les procédures d'attribution des logements sociaux. Le maire est membre de la commission d'attribution constituée par chaque bailleur. Par ailleurs, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation permet au préfet de déléguer la gestion du contingent préfectoral de réservations aux maires ou, avec leur accord, au président d'un établissement public de coopération intercommunale. »*

Votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet de prévoir que **le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées est consulté non pas sur le principe mais sur le contenu de l'accord collectif intercommunal.**

- *Le renforcement du rôle de la commission de médiation*

Le sixième paragraphe (VI) tend à modifier l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation afin de prévoir la communication aux demandeurs de logements locatifs sociaux du délai et des modalités de saisine de la commission de médiation.

Le septième paragraphe (VII) tend à réécrire l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, afin de renforcer le rôle de la commission de médiation. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer ses conditions d'application.

La **composition** de la commission serait **modifiée**. Elle resterait placée auprès du préfet mais serait désormais présidée par une personnalité qualifiée désignée par le président du tribunal de grande instance. Elle comprendrait non seulement, comme aujourd'hui, des représentants des organismes bailleurs, des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées oeuvrant dans le département mais également des représentants du département. Le nombre de ses membres ne serait plus plafonné alors qu'actuellement les représentants des organismes bailleurs ne peuvent être plus de quatre, ceux des associations de locataires ne peuvent être plus de deux, de même que ceux des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées oeuvrant dans le département. Enfin, la disposition selon laquelle le nombre des représentants des bailleurs doit être égal à celui du total des représentants des associations serait supprimée.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir la présence de représentants des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un accord collectif intercommunal, qui n'est pas prévue par la rédaction du projet de loi.

La **mission** de la commission resterait inchangée : recevoir toute réclamation relative à l'absence de réponse à une demande de logement répondant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social dans un délai désormais fixé par le préfet et non plus par l'accord collectif départemental.

Ses **prérogatives** seraient en revanche **étendues**.

En l'état actuel du droit, la commission émet un avis qu'elle adresse aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernés. Elle peut également en saisir le représentant de l'Etat dans le département ainsi que le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées lorsque le requérant est une personne défavorisée.

Désormais, elle pourrait obtenir du bailleur ou des bailleurs en charge de la demande tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et sur les motifs justifiant l'absence de proposition.

Elle pourrait signaler au préfet ou au délégué du contingent préfectoral toute demande qu'elle jugerait prioritaire afin qu'il désigne le demandeur à un organisme disposant de logements correspondant à la demande. Elle ne pourrait l'y obliger. Le préfet ou le délégué du contingent préfectoral qui déciderait de suivre ses recommandations pourrait fixer au bailleur social un délai pour loger le demandeur, l'attribution étant imputée sur ses droits à réservation et non sur ceux du bailleur.

De sa propre initiative cette fois, mais après avis de la commission de médiation, le préfet pourrait mettre en demeure un organisme bailleur de loger, dans le délai de son choix un demandeur hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, ou mal logé et reprenant une activité après une période de chômage de longue durée. Passé ce délai, il pourrait procéder lui-même à l'attribution d'un logement. Une fois encore, cette attribution s'imputerait sur le contingent préfectoral.

Si le préfet avait délégué ses droits à réservation de logements sociaux, il pourrait demander au délégué de procéder à la mise en demeure et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un certain délai, et se substituer à lui dans en cas de refus. Le délégué ne pourrait donc prendre l'initiative de mettre en demeure un bailleur social de loger un demandeur.

Enfin, si le bailleur social faisait obstacle à la mise en œuvre de ses décisions, le préfet pourrait user des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article L. 441-1-3 du code de la construction et de l'habitation : effectuer une tentative de conciliation ; en cas d'échec de cette tentative, mettre l'organisme en demeure de procéder aux attributions ; si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, désigner, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées et dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées.

Le dispositif proposé permet ainsi aux personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, ou mal logés et reprenant une activité après une période de chômage de longue durée de bénéficier d'une priorité absolue par rapport à toutes les autres demandes. Surtout, le préfet pourrait imposer à un bailleur social de leur attribuer un logement alors que les modalités actuelles de gestion du contingent préfectoral ne lui permettent que de proposer des demandeurs au bailleur, qui peut lui opposer un refus motivé.

Ce dispositif dérogatoire constitue la traduction d'un engagement pris par le Premier ministre le 1^{er} septembre 2005. Votre commission en approuve la philosophie. Les situations d'urgence doivent pouvoir être réglées avec la célérité qui s'impose, en passant outre la mauvaise volonté d'un bailleur social. A titre d'exemple, un chômeur de longue durée auquel un emploi serait proposé dans une autre commune ne doit pas être contraint de renoncer à cet emploi parce qu'il ne parvient pas à trouver un logement.

Votre commission vous soumet toutefois un **amendement ayant pour objet de confier à la commission de médiation le soin d'apprécier le bien-fondé de ces demandes. Elle devrait se prononcer dans un délai d'un mois suivant leur réception.**

Permettre au préfet d'imposer le logement de personnes qu'il jugerait prioritaires en recueillant simplement l'avis de cette commission reviendrait en effet à remettre en cause l'équilibre des règles régissant les attributions de logements sociaux, qui sont fondées sur la concertation entre tous les acteurs du logement.

- *Les obligations d'information des bailleurs sociaux*

Le huitième et dernier paragraphe (VIII) du présent article tend à réécrire l'article L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation afin de compléter la liste des destinataires des informations que doivent fournir les bailleurs sociaux, une fois par an, sur les attributions de logements sociaux en rajoutant les établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un accord collectif intercommunal. Le détail des éléments devant être fournis, actuellement fixé dans la loi, serait renvoyé au pouvoir réglementaire.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 9 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 11

(art. L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation)

Délai de rétractation

L'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 72 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, étend la faculté de rétractation de sept jours offerte à tout contractant non professionnel à l'ensemble des actes sous seing privé ayant pour objet l'acquisition ou la construction d'un bien

immobilier destiné au logement, qu'il soit neuf ou ancien. Il inclut les actes authentiques dans son champ d'application, en les soumettant en raison de leur nature, à un délai de réflexion de sept jours.

Pour tout acte authentique, le délai de réflexion court à compter de la notification d'un projet d'acte. La signature de l'acte définitif ne peut pas intervenir avant l'expiration du délai de sept jours.

Le but recherché par ce dispositif était d'éviter pour l'acquéreur de prendre une décision irréfléchie engageant une part importante de son patrimoine.

Toutefois, il alourdit le processus de formation du contrat, dans le cas de la signature d'un acte authentique.

Ainsi votre commission vous soumet-elle un **amendement ayant pour objet d'instaurer deux régimes distincts** :

- **l'un couvrant, sans les distinguer, les avant-contrats établis sous seing privé ou par acte authentique et prévoyant un délai de rétractation de sept jours pour l'acquéreur non professionnel ;**

- **l'autre ne concernant que le contrat constatant ou réalisant la convention, qui est dressé en la forme authentique et n'est pas précédé d'un avant-contrat, instituant un délai de réflexion de sept jours afin de pallier la difficulté d'une éventuelle rétractation de l'acte et la conclusion concomitante d'un contrat de crédit.**

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'ajouter **après l'article 11.**

Article additionnel après l'article 11

(art. 4 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970)

Statut des négociateurs immobiliers non salariés

Les titulaires de la carte d'agent immobilier sont autorisés, depuis un décret du 20 juillet 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.

On compte ainsi près de 30.000 négociateurs qui se répartissent de façon égale entre salariés et non salariés.

Jusqu'à une époque récente, les négociateurs non salariés avaient pour habitude de se placer sous le statut légal d'agent commercial contenu aux articles L. 134-1 et suivants du code du commerce.

Mais, par un arrêt du 7 juillet 2004, la Cour de cassation a estimé qu'ils n'étaient pas en droit de bénéficier de ce statut.

Depuis, les négociateurs concernés se trouvent privés de tout statut et rencontrent de grandes difficultés pour continuer d'exercer leur activité dans des conditions sereines et sûres.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** ayant pour objet de **permettre à ces quelques 15.000 négociateurs non salariés, nécessaires au marché de l'immobilier français, de bénéficier du statut d'agent commercial**, parfaitement adapté à leur situation et à leur activité.

Cette nouvelle disposition serait introduite dans la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, qui régit l'activité des agents immobiliers commettant exclusivement de tels mandataires et contient déjà un article consacré à ces derniers.

Il convient enfin de la compléter par une disposition transitoire, pour permettre aux négociateurs exerçant déjà leur activité au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi de régulariser leur situation en s'immatriculant sur le registre spécial des agents commerciaux.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'ajouter **après l'article 11**.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi portant engagement national pour le logement.

ANNEXE

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Article 1er

Dans le premier alinéa du I de cet article, après les mots :
sur des terrains
insérer les mots :
bâtis ou non bâtis

Article 1er

Compléter le second alinéa du I de cet article par une phrase ainsi rédigée :
Ils tiennent compte de l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.

Article 1er

Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :
Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme concernés sont consultés sur les projets de décret. Leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été donné dans un délai de deux mois suivant la notification du projet.

Article 1er

Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :
Ces décrets deviennent caducs à l'expiration d'un délai de dix ans suivant leur publication.

Article 1er

Rédiger comme suit le II de cet article :

II. L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales... (le reste sans changement) »

2° La seconde phrase est ainsi rédigée : « Les articles L. 122-15 et L. 123-16 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, un département, une région ou un établissement public d'aménagement a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme. »

Article additionnel après l'article 1er

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 52 du code du domaine de l'Etat, il est inséré un article L. 52-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-1. - Les immeubles appartenant à l'Etat et dépendant du domaine public peuvent être mis en vente dans leur état et leur affectation à la date de la mise en vente. Un contrat préliminaire ou une promesse, synallagmatique ou unilatérale, de vente peut être signé sous la condition suspensive que ces immeubles soient régulièrement déclassés du domaine public dans un délai de six mois à compter de la signature de ce document. »

Article additionnel après l'article 1er

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot : « procède » ;

2° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « La différence entre la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession est fixée à 25 % au moins de ladite valeur, pondérée par le rapport entre la surface hors oeuvre nette affectée au logement locatif social et la surface hors oeuvre nette totale du programme immobilier, sauf dans des zones délimitées par décret, dans lesquelles elle est fixée à 35 % au moins et peut s'élever à 50 %. Ces dispositions s'appliquent pour autant qu'elles n'entraînent pas une réduction du prix de cession de la partie du terrain utilisée pour la réalisation de logements

locatifs sociaux à un niveau inférieur à une valeur foncière de référence fixée par décret. »

II. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 2

Au début de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - Le premier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ils peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. »

Article 2

Rédiger comme suit le texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 123-12-1 dans le code de l'urbanisme :

« Art. L. 123-12-1. – Trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision du plan, un débat est organisé au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application du plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'une mise en révision ou d'une mise en révision simplifiée du plan dans les conditions prévues à l'article L. 123-6. Un tel débat est organisé tous les trois ans aussi longtemps que le plan n'a pas été mis en révision. »

Article 2

Remplacer le premier alinéa du III de cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

III. – L'article L. 123-2 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après les mots : « Dans les zones urbaines » sont insérés les mots : « ou à urbaniser »

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Article 2

Dans le texte proposé par le III de cet article pour compléter l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, remplacer le mot :

construction

par le mot :

réalisation

Article 2

Compléter le texte proposé par le III de cet article pour compléter l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, par les mots :

dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Article 2

Après le III de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - Le second alinéa de l'article L. 123-17 du même code est ainsi rédigé :

« Lorsque l'une des servitudes mentionnées aux a), b) et c) de l'article L. 123-2 est instituée, les propriétaires des terrains concernés peuvent mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus aux articles L. 230-1 et suivants. Lorsque leurs terrains sont soumis à la servitude mentionnée au d) du même article, ils ne peuvent exercer cette faculté, dans les mêmes conditions et délais, que si le conseil municipal l'a prévue en instituant cette servitude. »

Article 2

Rédiger comme suit le IV de cet article :

IV- Après le troisième alinéa de l'article L. 230-3 du même code, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque la demande d'acquisition est motivée par les obligations relatives aux conditions de réalisation de programmes de logements imposées en application du d) de l'article L. 123-2, le juge de l'expropriation ne peut être saisi que par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui a fait l'objet de la mise en demeure. Il fixe le prix de l'immeuble qui est alors exclusif de toute indemnité accessoire, notamment de l'indemnité de réemploi. La commune ou l'établissement public dispose d'un délai de deux mois à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive pour notifier sa décision au propriétaire et, si elle décide d'acquérir le bien, en règle le prix dans un délai de six mois à compter de cette décision.

« La procédure prévue à l'alinéa précédent peut être menée, à la demande de la commune ou de l'établissement public qui a fait l'objet de la mise en demeure, par un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement. »

Article 2

A la fin du texte proposé par le VI de cet article pour insérer un article L. 230-4-1 dans le code de l'urbanisme, remplacer les mots :

ou à compter de la date d'expiration du délai de six mois mentionné à l'article L. 230-3, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas fait connaître sa décision dans ce délai.

par les mots :

à compter de l'expiration du délai d'un an mentionné au premier alinéa de l'article L. 230-3 ou, en cas de saisine du juge de l'expropriation, du délai de deux mois mentionné au troisième alinéa du même article, si la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou les organismes mentionnés au cinquième alinéa du même article n'ont pas fait connaître leur décision d'acquiescer dans ces délais.

Article 2

Dans la première phrase du VII de cet article, après les mots :

recensement général de la population

insérer les mots :

dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme approuvé

Article 2

Dans la première phrase du VII de cet article, supprimer les mots :

où se manifestent d'importants besoins en logements

Article 2

Dans la première phrase du VII de cet article, après les mots :

l'économie générale du

insérer les mots :

plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durable du

Article 2

Supprimer le VIII de cet article.

Article additionnel après l'article 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Après l'article L. 111-12-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 111-12 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-12. - Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

« a) lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

« b) lorsque la construction a fait l'objet d'une décision d'un tribunal de l'ordre judiciaire ordonnant sa démolition. ».

II. Le délai de dix ans mentionné au premier alinéa de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme court à compter de la date de publication de la présente loi pour les constructions achevées avant cette date.

Article additionnel après l'article 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 480-13 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. 480-13. - Lorsqu'une construction a été édifée conformément à un permis de construire,

« a) le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;

« b) le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.

« Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° du , portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime. »

Article additionnel après l'article 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 600-5 ainsi rédigé :

« Art. 600-5. - Lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de cette autorisation.

« L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive. »

Article additionnel après l'article 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 600-6 ainsi rédigé :

« Art. 600-6. - Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déféré du préfet, a annulé par une décision définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le préfet peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le deuxième alinéa de l'article L. 480-13 ».

Article 4

Dans le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, remplacer les mots :

sur tout projet de cession d'immeubles ou d'ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'immeubles situés

par les mots :

sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé

Article 4

Après le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut déléguer son droit de priorité dans les cas et conditions prévus aux articles L. 2111-2 et L. 213-3.

Article 4

Supprimer le cinquième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991.

Article 4

Compléter la deuxième phrase du sixième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, par les mots :

ou proposer de les acquérir à un prix inférieur en application des dispositions de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat.

Article 4

Dans la troisième phrase du sixième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, après les mots :

dans le même délai

insérer les mots :

ou dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la réponse de l'Etat à sa demande d'une diminution du prix de vente

Article 4

Avant la dernière phrase du sixième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, insérer une phrase ainsi rédigée :

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un délai de deux mois, à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive, pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix fixé par le juge.

Article 4

Après l'avant dernier-alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Si l'Etat, les sociétés et les établissements publics mentionnés au premier alinéa décident d'aliéner les biens et droits immobiliers à un prix inférieur à celui estimé par le directeur des services fiscaux ou fixé par le juge de l'expropriation, ils en proposent l'acquisition à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre.

« Si les biens et droits immobiliers n'ont pas été aliénés dans un délai de trois ans à compter de la notification de la déclaration d'intention d'aliéner ou de la décision devenue définitive du juge de l'expropriation, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale recouvre son droit de priorité.

Article additionnel après l'article 4

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé :

« L'administration fiscale est tenue de transmettre gratuitement, à leur demande, aux collectivités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et aux établissements publics visés aux articles L. 321-4, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret. »

Article additionnel après l'article 4

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Il est rétabli, au début du titre III du livre III du code de l'urbanisme, un chapitre premier ainsi rédigé :

« Chapitre premier - Prélèvement sur la plus-value réalisée lors de la cession de terrains rendus constructibles

« Art. L. 331-1. - Il est institué au profit des communes un prélèvement sur les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de terrains, bâtis ou non bâtis, situés en dehors des parties urbanisées de la commune, qui ont été

rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible et qui sont aliénés après l'intervention de l'acte ayant approuvé, modifié ou révisé le document d'urbanisme et ayant eu pour effet de les classer dans les zones mentionnées ci-dessus.

« Ce prélèvement, dont la perception est confiée au service des impôts, est fixé à 20 % de la plus-value réalisée. Celle-ci est égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant.

« Le prélèvement est dû par le propriétaire d'un terrain constructible situé dans les secteurs visés au premier alinéa à l'occasion de l'aliénation du terrain. Il est exigible sous forme de contribution financière ou, en accord avec le propriétaire du terrain, sous forme d'apports de terrains. Dans ce cas, la valeur des terrains apportée est fixée, à défaut d'accord amiable, par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

« Le produit de ce prélèvement est affecté à la section d'investissement du budget de la commune.

« Le prélèvement acquitté est déduit des participations prévues aux articles L. 311-4, L. 332-9 et L. 332-11-1. Il est également déduit du montant de la taxation des plus-values immobilières exigibles au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

« Art. L. 331-2. - le prélèvement n'est pas dû :

« 1° En cas de cession d'un terrain sur lequel le cédant a édifié une construction pour lui-même ;

« 2° En cas de cession d'un terrain en vue de la réalisation d'une construction pour lui-même d'un ascendant ou d'un descendant direct du cédant ; toutefois, en cas de revente du terrain avant construction ou de revente, dans un délai de neuf ans à compter de la cession du terrain portant la construction, le prélèvement est exigible à l'occasion de la nouvelle cession ;

« 3° En cas de cession, avant le 31 décembre 2007, à un organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte gérant des logements sociaux ou à un organisme mentionné à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation.

« Art. L. 331-3. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

II. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 4

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2335-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé à compter du 1er janvier 2006, les pertes de recettes pour les communes résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ou vingt ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts sont compensées intégralement par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Dans ce cas, la compensation versée à chaque commune est égale, chaque année, au montant de la perte de recettes. ».

2° L'article L. 5214-23-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé à compter du 1er janvier 2006, les pertes de recettes pour les communautés de communes résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ou vingt ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts sont compensées intégralement par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Dans ce cas, la compensation versée à chaque communauté de commune est égale, chaque année, au montant de la perte de recettes. »

3° L'article L. 5215-35 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé à compter du 1er janvier 2006, les pertes de recettes pour les communautés urbaines résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ou vingt ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts sont compensées intégralement par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Dans ce cas, la compensation versée à chaque communauté urbaine est égale, chaque année, au montant de la perte de recettes. »

4° L'article L. 5216-8-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé à compter du 1er janvier 2006, les pertes de recettes pour les communautés d'agglomération résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ou vingt ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts sont compensées intégralement par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Dans ce cas, la compensation versée à chaque communauté d'agglomération est égale, chaque année, au montant de la perte de recettes. ».

II – La perte de recettes pour l'Etat résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 8

Au septième alinéa (e) de cet article, remplacer les mots :

deux ans

par les mots :

trois ans

Article 9

Au début du premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation, supprimer les mots :

Après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

Article 9

Avant la dernière phrase du premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation, insérer deux phrases ainsi rédigées :

Il est soumis pour avis au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Si cet avis n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de sa transmission, il est réputé favorable.

Article 9

Rédiger comme suit le début du texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation :

Après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un accord mentionné à l'article L. 441-1-1 et des représentants des bailleurs sociaux dans le département, un arrêté du représentant de l'Etat dans le département détermine, au regard des circonstances locales, les délais...

Article 9

Dans le premier alinéa du texte proposé par le VII de cet article pour l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, après les mots :

de représentants du département,

insérer les mots :

de représentants des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1,

Article 9

Après le deuxième alinéa du texte proposé par le VII de cet article pour l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La commission peut également être saisie de demandes de logement émanant de personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, ou mal logées et reprenant une activité après une période de chômage de longue durée. Ces demandes sont examinées dans un délai d'un mois suivant leur réception.

Article 9

Supprimer les quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième alinéas du texte proposé par le VII de cet article pour l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

Article additionnel après l'article 11

Après l'article 11, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° dans le premier alinéa, les mots : « sous seing privé » sont supprimés ;

2° les deux derniers alinéas sont ainsi rédigés :

« Lorsque le contrat constatant ou réalisant la convention est précédé d'un contrat préliminaire ou d'une promesse synallagmatique ou unilatérale, les dispositions figurant aux alinéas précédents ne s'appliquent qu'à ce contrat ou à cette promesse.

« Lorsque le contrat constatant ou réalisant la convention est dressé en la forme authentique et n'est pas précédé d'un avant contrat, l'acquéreur non professionnel dispose d'un délai de réflexion de sept jours à compter de la

notification ou de la remise du projet d'acte selon les mêmes modalités que celles prévues pour le délai de rétractation mentionné au premier alinéa. En aucun cas, l'acte authentique ne peut être signé pendant ce délai de sept jours. »

Article additionnel après l'article 11

Après l'article 11, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 4 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 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions du chapitre IV du titre III du livre premier du code du commerce sont applicables à ces personnes lorsqu'elles ne sont pas salariées.

« Celles d'entre elles qui exercent déjà leur activité à titre non salarié à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa précédent doivent s'immatriculer en qualité d'agents commerciaux dans les neuf mois à compter de cette date ».