

N° 79

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2013

## 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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,*

Par M. René VANDIERENDONCK,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 1179, 1286, 1329 et T.A. 207

**Sénat :** 851 (2012-2013), 29, 44, 65, 65 et 66 (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
I. SÉCURISER LES RELATIONS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES .....	10
II. PRÉCISER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA COPROPRIÉTÉ .....	11
III. MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME .....	12
A. LA GÉNÉRALISATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL : DES DISPOSITIONS ÉQUILIBRÉES .....	12
B. LE RENFORCEMENT DE LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE DES AIDES À LA PIERRE AUX EPCI.....	13
C. L'ÉMERGENCE DU SCOT INTÉGRATEUR .....	14
D. L'INDISPENSABLE CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES FONCIÈRES .....	15
IV. PRÉCISER LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DE PRÉEMPTION .....	16
EXAMEN DES ARTICLES .....	19
• TITRE I <sup>er</sup> FAVORISER L'ACCES DE TOUS A UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE .....	19
• CHAPITRE I <sup>er</sup> AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES DANS LE PARC PRIVÉ.....	19
• Article 1 <sup>er</sup> (articles 1 <sup>er</sup> , 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 [nouveau], 4, 5, 6, 7, 7-1 [nouveau], 8 et 43 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; article L. 125-5 du code de l'environnement ; article 1724 du code civil) <b>Modification des dispositions générales applicables aux rapports entre bailleurs et locataires</b> .....	19
• Article 1 <sup>er</sup> bis (article 1751-1 [nouveau] du code civil) <b>Cotitularité légale du bail pour les partenaires d'un pacte civil de solidarité</b> .....	21
• Article 2 (articles 11-1, 12, 14-1 et 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; articles 10 et 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation) <b>Dispositions relatives à la fin du contrat de bail</b> .....	24
• CHAPITRE VI CRÉER DE NOUVELLES FORMES D'ACCÈS AU LOGEMENT PAR L'HABITAT PARTICIPATIF .....	28
• Article 22 bis (articles 13, 17, 18, 18-1 [nouveau], 19-1 et 33 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé) <b>Immeubles en jouissance à temps partagé</b> .....	28
• TITRE II LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIETES DEGRADEES.....	30
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> REPÉRER ET PRÉVENIR L'ENDETTEMENT ET LA DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS .....	30

• <b>Section 1 Créer un registre d'immatriculation des copropriétés</b> .....	30
• <i>Article 23</i> (articles L. 711-1 à L. 711-5 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) <b>Immatriculation des syndicats de copropriétaires</b> .....	30
• <b>Section 2 Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété</b> .....	35
• <i>Article 25</i> (article 8-2 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ; articles L. 721-1 à L. 721-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) <b>Information des copropriétaires et des acquéreurs de lots en copropriété</b> .....	35
• <b>Section 4 Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles</b> .....	37
• <i>Article 27</i> (articles 9-1 [nouveau], 10, 14-2, 18, 19-1, 19-2, 24-4 et 24-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ; articles L. 111-6-2 et L. 731-1 à L. 731-5 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) <b>Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles</b> .....	37
• <b>CHAPITRE II REDRESSER EFFICACEMENT LES COPROPRIETES DEGRADEES</b> .....	42
• <b>Section 1 Améliorer la procédure du mandataire <i>ad hoc</i></b> .....	42
• <i>Article 29</i> (articles 29-1 A, 29-1 B et 29-1 C [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) <b>Renforcer la procédure du mandataire ad hoc</b> .....	42
• <b>Section 2 Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire</b> .....	44
• <i>Article 30</i> (articles 29-1, 29-2, 29-3, 29-4, 29-5, 29-6, articles 29-7 à 29-14 [nouveaux] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) <b>Renforcer la procédure d'administration provisoire</b> .....	44
• <b>CHAPITRE III RENFORCER LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE</b> .....	46
• <b>Section 2 Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne</b> .....	46
• <i>Article 46 septies (supprimé)</i> (art. L. 634-1 à L. 634-8 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) <b>Autorisation préalable de mise en location</b> .....	46
• <b>TITRE III AMELIORER LA LISIBILITE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT</b> .....	49
• <b>CHAPITRE III MODERNISER LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL</b> .....	49
• <b>Section I Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social</b> .....	49
• <i>Article 52</i> (art. L. 421-6, L. 421-7-1 (nouveau), L. 443-7, L. 443-11 et L. 443-15-2-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation) <b>Rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) et attribution des boni de liquidation en cas de dissolution d'un office</b> .....	49
• <b>CHAPITRE IV ÉLARGIR LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT</b> .....	50
• <i>Article 56</i> (art. L. 301-5-1, L. 302-1, L. 302-2, L. 302-4-2 [nouveau], L. 302-4-3 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) <b>Élargissement des délégations de compétences en matière de politique du logement</b> .....	50

• <b>TITRE IV MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME</b> .....	54
• <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DÉVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE</b> .....	54
• <i>Article 58</i> (art. L. 111-1-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-3, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-1, L. 122-5-2, L. 122-6, L. 122-6-1, L. 122-6-2, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-11, L. 122-11-1, L. 122-12, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-2, L. 122-14-3, L. 122-16, L. 122-16-1, L. 122-17, L. 122-18, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; art. L. 333-1, L. 331-3, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; art. L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-15, L. 752-16 du code de commerce ; art. 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) <b>Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur des SCoT</b> .....	54
• <i>Article additionnel après l'article 58</i> (art. L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales) <b>Bénéfice d'une part de la dotation générale de décentralisation aux communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ayant mis en place un système d'information géographique</b> .....	64
• <b>CHAPITRE II MESURES RELATIVES À LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX</b> .....	65
• <b>Section 5 Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme</b> .....	65
• <i>Article 64</i> (art. L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [rétabli], L. 123-1-1-1, L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-8, L. 123-9, L. 123-10, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-9 [nouveau] du code de l'urbanisme, art. L. 555-1 du code de justice administrative, art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) <b>Amélioration des dispositifs de PLH et PDU et assouplissement du dispositif de PLUIHD</b> .....	65
• <i>Article additionnel après l'article 64 bis</i> (art. L. 121-7-1 [nouveau] du code de l'urbanisme) <b>Dématérialisation de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme</b> .....	65
• <b>CHAPITRE IV MESURES FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE CONSTRUCTION</b> .....	66
• <b>Sections 1 et 2 Établissements publics fonciers d'État et locaux</b> .....	66
• <i>Articles 68 et 69</i> (art. L. 321-1, L. 324-1, L. 324-2, L. 321-2-1 [nouveau] et L. 324-5) du code de l'urbanisme <b>Établissements publics fonciers</b> .....	66
• <b>Section 3 Droit de préemption</b> .....	69
• <i>Article 70</i> (art. L. 210-1, L. 211-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-1, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme) <b>Réforme du droit de préemption</b> .....	69
• <i>Article 71</i> (Art. L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) <b>Délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, de conseils généraux ou d'EPCI</b> .....	78
• <i>Article additionnel après l'article 71</i> (art. 432-7 du code pénal) <b>Incrimination de l'exercice abusif des droits de préemption à visées discriminatoires</b> .....	79

• <b>CHAPITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	80
• <i>Article 84</i> (art. L. 321-8 du code de l'urbanisme, ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011, ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 et ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012) <b>Ratification d'ordonnances</b> .....	80
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	83
<b>ANNEXE 1 - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	105
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	119

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 16 octobre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné le rapport pour avis de M. René Vandierendonck sur le projet de loi n° 66 (2013-2014) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013 et par la commission des affaires économiques du Sénat le 9 octobre 2013.

Après avoir précisé la saisine pour avis de la commission des lois, présenté brièvement les principales dispositions du projet de loi, M. René Vandierendonck, rapporteur, s'est félicité de la richesse des dispositions contenues dans le présent projet de loi, qui aborde l'ensemble des dispositifs concourant à l'accès au logement et à la planification urbaine. Il s'est néanmoins interrogé sur l'application concrète de certaines dispositions, en particulier sur les relations entre locataires et bailleurs. Il a également rappelé la solution équilibrée retenue par la commission des affaires économiques du Sénat sur la généralisation du plan local d'urbanisme intercommunal, qui permet de concilier pertinence de l'échelon intercommunal en matière de planification et liberté des communes.

La commission des lois a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **36 amendements** sur les articles dont elle s'est saisie, qui tendent, principalement à :

- supprimer la définition de la résidence principale en raison des difficultés pratiques de mise en œuvre qu'elle induit et les prescriptions dérogatoires du droit commun pour les actions découlant du contrat de bail ou pour l'action en révision du loyer par le bailleur (**article 1<sup>er</sup>**) ;

- prévoir la possibilité, en cas de dissolution d'un pacte civil de solidarité, pour l'un des partenaires, de saisir le juge aux fins de se voir attribuer le logement du couple (**article 1<sup>er bis</sup>**) ;

- supprimer l'interdiction faite à l'acquéreur d'un bien occupé de donner congé au locataire avant la fin du premier renouvellement du bail en cours (**article 2**) ;

- supprimer le dispositif de sanction administrative prononcée par le préfet à l'encontre du bailleur qui délivrerait frauduleusement un congé pour vente ou pour reprise à son locataire, le juge judiciaire étant le juge naturel du contrat de bail, ainsi que la possibilité pour la commune de se porter acquéreur d'un logement en vente, à un prix fixé par le juge de l'expropriation en cas de désaccord avec le vendeur, dans le but de maintenir le locataire dans les lieux. (**article 2**) ;

- modifier les conditions de retrait d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé, d'une personne bénéficiaire des minima sociaux ou percevant une rémunération inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance (**article 22 bis**) ;

- clarifier les dispositions relatives à l'immatriculation des copropriétés, en limitant notamment la transmission d'informations au registre, en simplifiant les modalités de publicité des informations contenues dans ce registre et en supprimant la sanction du retrait des subventions publiques en cas de non-immatriculation du syndicat (**article 23**) ;

- préciser les dispositions relatives à la fiche synthétique de la copropriété (**article 25**) ;

- modifier les dispositions relatives au fonds de prévoyance, en le renommant « fonds de provisions pour travaux », en supprimant le seuil minimum de dix lots pour constituer ce fonds et en introduisant un plafonnement du solde de ce fonds (**article 27**) ;

- préciser la qualité des personnes pouvant être désignées mandataire *ad hoc* ou administrateur provisoire, dans le cadre d'une procédure de redressement d'une copropriété en difficulté (**articles 29 et 30**).

- réintroduire l'autorisation préalable de mise en location afin de lutter contre les « marchands de sommeil » (**article 46 septies**) ;

- supprimer le seuil de 20 % prévu pour les offices publics d'HLM autorisés à contracter une convention d'utilité sociale avec les EPCI délégataires des aides à la pierre (**article 56**) ;

- autoriser l'ouverture à urbanisation de certaines lorsqu'un SCoT est en cours d'approbation (**article 58**) ;

- dématérialiser tout ou partie du processus d'élaboration du plan local d'urbanisme (**article additionnel après l'article 64 bis**) ;

- préciser les dispositions relatives aux établissements publics fonciers d'État et locaux (**articles 68 et 69**) ;

- compléter le dispositif de préemption, en particulier en permettant au préfet intervenant en substitution de la commune en état de carence au regard des objectifs de réalisation de logements sociaux, d'exercer son droit de préemption sur les cessions de parts de société civile immobilière (**articles 70 et 71**) ;

- ratifier l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (**article 84**).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des **articles** du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 juillet 2013 et transmis au Sénat le 17 septembre 2013.

Elle se félicite de la richesse des dispositions contenues dans le projet de loi, qui aborde l'ensemble des dispositifs concourant à l'accès au logement et à la planification d'urbanisme.

Le texte est l'expression d'une mobilisation très forte du Gouvernement en faveur de l'accès au logement (Titre I<sup>er</sup>). Il met en place un dispositif sans précédent d'encadrement des loyers dans les zones tendues, et pose les jalons d'une garantie universelle des loyers.

Concernant les copropriétés (Titre II), un travail important a été mené pour améliorer leurs règles de gestion, dans le but de prévenir la dégradation de la situation des copropriétés fragiles, ainsi que pour renforcer les dispositifs de redressement des copropriétés en difficulté.

Quant au volet urbanisme, le texte prévoit la généralisation du plan local d'urbanisme à l'échelle intercommunale ainsi que le renforcement du caractère intégrateur des schémas de cohérence territoriale. Il propose également la couverture du territoire par ces schémas. Enfin, il clarifie les dispositions relatives au droit de préemption, en s'inspirant de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 29 juin 2011, à l'initiative de M. Hervé Maurey (Titre IV).

L'analyse de ces dispositions a pu s'appuyer sur le rapport du groupe de travail commun sur les outils fonciers à disposition des collectivités territoriales, présenté au nom de votre commission et de la commission des finances le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Ce rapport visait à mesurer les différents outils dont disposent les élus locaux en vue de maîtriser le foncier et proposer des pistes de réforme pour en renforcer l'efficacité<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 1 (2013-2014), « Les outils fonciers des collectivités territoriales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus », fait au nom de la commission des finances et de la commission des lois, par MM. Yvon Collin, Philippe Dallier, François Pillet et René Vandierendonck.

Plusieurs propositions contenues dans le rapport d'information précité trouvent une réponse concrète et pragmatique dans le présent projet de loi. Il en est ainsi s'agissant de la lisibilité et de la simplification de la hiérarchie des documents d'urbanisme, dont le Sénat a, à plusieurs reprises, relevé la complexité et les incohérences.

Votre commission s'interroge toutefois sur le choix privilégié par le Gouvernement de présenter ces dispositions dans un seul texte, alors qu'une scission en deux textes aurait permis de privilégier la lisibilité des objectifs poursuivis.

\*

\*            \*

Votre commission des lois exerce sa compétence dans le domaine des relations contractuelles entre bailleurs et locataires (articles 1<sup>er</sup> à 3, articles 5, 6, 6 *sexies* et article 22 *bis* notamment) et en matière de droit de la copropriété (articles 23 à 30 et articles 35 à 40 notamment), sujets qui relèvent du droit civil. Elle est également compétente en droit de l'urbanisme, en particulier les questions portant sur le droit des sols et la hiérarchie des normes d'urbanisme (articles 56 à 64), ainsi que sur les questions relatives au droit de préemption (articles 70 à 71).

Compte-tenu des délais particulièrement contraints dans lesquels elle a été amenée à travailler, votre commission s'en est tenue aux dispositions essentielles de ce projet de loi très volumineux – qui aurait pu en nourrir plusieurs –, sans s'attacher aux dispositions ponctuelles qui n'appellent aucun commentaire particulier de sa part.

Les apports de votre commission se veulent donc complémentaires des travaux réalisés par la commission des affaires économiques et ses deux rapporteurs, MM. Claude Dilain et Claude Bérit-Débat.

## **I. SÉCURISER LES RELATIONS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES**

Votre commission salue l'ambition du projet de loi et le volontarisme du Gouvernement en matière d'accès au logement. Il apporte une réponse appropriée à une situation rendue complexe par un marché de l'immobilier extrêmement tendu dans certains territoires.

Votre commission a concentré son intervention sur quelques dispositions du titre I<sup>er</sup> nécessitant des précisions ou des ajustements.

A l'**article 1<sup>er</sup>**, votre commission a supprimé des dispositions qui, par leur défaut de précision, portent atteinte à la sécurité juridique des relations contractuelles « *bailleur-locataire* ». Elle a ainsi **supprimé la définition** de la notion de « *résidence principale* », fondée de manière trop restrictive sur la durée d'occupation du local. Réaffirmant ensuite sa position constante sur cette question, elle a supprimé les **prescriptions dérogatoires** du droit commun prévues par le projet de loi.

Votre commission a ensuite proposé une nouvelle rédaction de l'**article 1<sup>er</sup> bis**, pour prévoir la possibilité, au moment de la dissolution d'un **pacte civil de solidarité**, à l'un des partenaires de saisir le juge aux fins de se voir **attribuer le logement du couple**.

A l'**article 2**, votre commission s'est montrée réservée vis-à-vis des nouvelles dispositions destinées à **lutter contre les opérations immobilières purement spéculatives**, qui prévoient l'interdiction pour l'acquéreur d'un bien occupé de donner congé au locataire avant la fin du premier renouvellement du bail en cours, ainsi que la mise en place d'un mécanisme d'expropriation du propriétaire « *pour cause d'utilité privé* »: le maintien dans du locataire dans les lieux. Elle est également revenue **sur le dispositif de sanctions administratives**, prononcées par le préfet à l'encontre du bailleur qui délivrerait frauduleusement un congé pour vente ou pour reprise à son locataire, le juge judiciaire étant le juge naturel du contrat de bail. Enfin, elle a préféré retenir **la référence au SMIC, pour l'appréciation des ressources des locataires vulnérables**.

Elle est également intervenue à l'**article 22 bis** relatif au régime applicable aux **immeubles en jouissance à temps partagé**, pour encadrer les conditions de retrait de l'un des associés.

## II. PRÉCISER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA COPROPRIÉTÉ

Concernant les dispositions relatives à la gestion des copropriétés, votre commission salue l'ampleur du travail accompli, puisque le texte réforme en profondeur le droit en vigueur.

Elle est, ici encore, intervenue de manière ponctuelle pour préciser certains points du titre II.

Votre commission a tout d'abord souhaité **rendre plus opérationnels les outils de connaissance de la situation des copropriétés en améliorant les dispositifs d'information** prévus par le texte.

Ainsi, elle a proposé, à l'**article 23**, une clarification substantielle du dispositif d'immatriculation des copropriétés, *via* :

- une clarification des informations contenues dans le registre ;
- un élargissement de l'accès au registre ;

- une simplification du régime de sanctions applicable en cas de manquement à l'obligation d'immatriculation.

Par ailleurs, à l'**article 25**, elle a adopté plusieurs ajustements concernant la fiche synthétique de la copropriété produite par le syndic (actualisation annuelle, allongement d'une semaine du délai dans lequel le syndic a l'obligation de délivrer cette fiche au membre de la copropriété qui la lui demande).

En outre, votre commission a estimé nécessaire de **renforcer les moyens de prévention et de traitement des copropriétés dégradées**.

À l'**article 27**, elle a étendu à toutes les copropriétés, l'obligation prévue par le projet de loi pour les copropriétés de plus de dix lots, de constituer **un fonds de prévoyance**, qu'elle a renommé « fonds de provision pour travaux », afin de favoriser la réalisation des travaux prescrits par les lois et règlements et des travaux non compris dans le budget prévisionnel.

Elle a enfin précisé, aux **articles 29 et 30**, la qualité des personnes pouvant être désignées mandataire *ad hoc* ou administrateur provisoire, dans le cadre d'une procédure de redressement de copropriété en difficulté.

### III. MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

Votre commission partage les dispositions du projet de loi relatives à la modernisation des documents de planification et d'urbanisme, qui participent à la simplification de la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme et au renforcement des documents d'urbanisme.

#### A. LA GÉNÉRALISATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL : DES DISPOSITIONS ÉQUILIBRÉES

L'**article 63** du projet de loi prévoit la généralisation des plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Cette disposition concernerait les communautés de communes et les communautés d'agglomérations, les métropoles et les communautés urbaines étant d'ores et déjà compétentes de plein droit, en lieu et place des communes, en matière de plan local d'urbanisme.

Cette généralisation permettrait d'affirmer la pertinence de l'échelle de l'intercommunalité pour traiter les enjeux d'urbanisme stratégiques et réglementaires, selon des modalités à préciser.

Toutefois, l'élaboration d'un PLUi ne saurait se concevoir sans une **association étroite des communes membres** selon des modalités à déterminer, afin de tenir compte des spécificités et des caractéristiques des différents secteurs du périmètre intercommunal.

Pour assurer le succès d'une telle démarche, votre commission estime fondamentale **la nécessaire co-production des outils de planification** avec les communes. En d'autres termes, le PLUi doit être un projet co-construit, à l'échelle de la communauté entière.

Pour parvenir à cet objectif, votre commission souscrit à la proposition adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, M. Claude Bérit-Débat, qui prévoit le transfert de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération, dans le délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, sauf si une minorité de blocage s'oppose à ce transfert : 25 % des communes représentant au moins 10 % de la population de l'intercommunalité.

En cas de rejet du transfert, il est prévu une « clause de revoyure » : l'EPCI délibérerait à nouveau sur le transfert de la compétence après le renouvellement de l'organe délibérant.

En outre, lorsque le transfert de la compétence deviendrait effectif, l'EPCI déciderait lui-même du moment propice pour l'élaboration d'un PLUi ou lors de la révision d'un PLU applicable dans son périmètre. Par ailleurs, la commission de l'économie du Sénat n'a pas remis en cause les procédures engagées antérieurement à la promulgation de la présente loi, ce dont se félicite votre rapporteur : ainsi, les PLU ou les cartes communales en cours d'élaboration ou de révision sur le périmètre de la communauté pourront être achevés par la commune. En tout état de cause, cette procédure devrait être achevée dans le délai de trois ans suivant la publication de la loi.

Votre commission se félicite de cet amendement adopté à une large majorité par la commission des affaires économiques de votre Haute Assemblée, en ce qu'il permet de répondre aux inquiétudes légitimes des élus communaux tout en facilitant, sans l'imposer, le transfert de la compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. L'intercommunalité est, et doit demeurer, une coopérative de communes : à ce titre, le transfert d'une compétence essentielle comme l'élaboration du PLU à l'échelle intercommunale doit reposer sur la volonté commune de mettre en œuvre, à une échelle jugée pertinente, une politique d'aménagement commune.

## ***B. LE RENFORCEMENT DE LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE DES AIDES À LA PIERRE AUX EPCI***

L'**article 56** propose d'élargir les délégations de compétence en matière de politique du logement de l'État en faveur des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** permettant aux EPCI à fiscalité propre délégataires des aides à la pierre d'être signataires des convention d'utilité sociale (CUS) des

bailleurs détenant et gérant un patrimoine de logements sociaux sur leurs territoires, et d'être associés à l'évaluation et au renouvellement de ces conventions.

Par ailleurs, elle a supprimé la limitation réservant la possibilité de conclure des CUS aux seuls organismes d'habitat possédant au moins 20 % du parc sur un territoire donné.

### *C. L'ÉMERGENCE DU SCOT INTÉGRATEUR*

L'**article 58** pose le principe de l'absence d'opposabilité directe au PLU, au document en tenant lieu ainsi qu'à la carte communale, des normes supérieures opposables au SCoT. Ce même article prévoit également divers dispositifs afin d'améliorer la couverture du territoire par des SCoT.

Tout en partageant les améliorations et les précisions apportées par l'Assemblée nationale et la commission des affaires économiques du Sénat, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **un amendement de précision**.

Malgré les avancées proposées par l'article 58, votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur la nécessité de clarifier le paysage des schémas en matière d'aménagement du territoire, en raison de leur impact en matière d'urbanisme et de planification. Pour répondre à cette problématique, il juge indispensable de conforter **le rôle de la région en matière d'aménagement du territoire**, au nom de la cohérence générale et de la nécessaire solidarité entre les collectivités territoriales, et de lui **donner les outils et moyens d'assurer ce rôle**.

Votre commission n'a, en revanche, aucune observation à formuler sur les **articles 60** relatif à la modernisation des cartes communales et **62** portant sur la transformation des plans d'occupation des sols (POS) en PLU. S'agissant de l'**article 61** qui prévoit que les communes couvertes par une carte communale deviendraient compétentes en matière de délivrance d'autorisations du droit des sols (ADS), le projet de loi propose de réduire le seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, aujourd'hui réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et aux EPCI de moins de 20 000 habitants compétents en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme. L'objectif de cette disposition est d'inciter les collectivités territoriales à prendre leur autonomie pour l'instruction des ADS. Si cet objectif est partagé, votre commission sera très attentive à ce que les moyens humains qui seront dégagés soient réorientés vers des missions de conseil, d'accompagnement et d'animation, missions indispensables pour stimuler le dynamisme des territoires ruraux.

## **D. L'INDISPENSABLE CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES FONCIÈRES**

Votre commission regrette qu'aucune disposition ne vise, *stricto sensu*, la question de la connaissance du foncier par les collectivités territoriales.

Elle a donc adopté un **amendement** permettant aux communes de plus de 10 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants ayant mis en place un système d'information géographique (SIG), destiné à disposer des éléments nécessaire à la conduite de politiques foncières adaptées, de bénéficier d'une part du concours particulier relatif aux documents d'urbanisme au sein de la dotation générale de décentralisation.

### **Le recyclage foncier : une question en friche**

Votre rapporteur regrette que la question relative au recyclage foncier ne soit pas abordée par le présent projet de loi.

Or, la reconquête des friches et anciens sites industriels, souvent imbriqués avec l'habitat, constitue une véritable opportunité en matière de renouvellement urbain et de recyclage foncier pour les collectivités territoriales. Elle concourt par ailleurs à l'amélioration et à la création de logements, la requalification d'espaces publics et la réalisation d'équipements publics, répondant aux besoins des habitants.

Le recyclage des friches présente cependant un coût financier important : en effet, les coûts de démolition, de dépollution et de remise en état des anciens sites industriels peuvent avoir des conséquences majeures sur les bilans d'opération d'aménagement urbain.

Alors que la France compte plus de 300 000 sites potentiellement pollués et plus de 4 000 présentant une pollution avérée susceptible d'engendrer des risques sanitaires importants, il apparaît pertinent à votre rapporteur d'accompagner les collectivités territoriales dans tout projet de recyclage foncier, visant à une meilleure prise en compte de la problématique relative à la pollution, notamment dans l'évaluation pécuniaire d'un terrain et les coûts de production du foncier recyclé.

Deux orientations pourraient, à ce titre, être privilégiées.

#### **1° Conditionner l'estimation domaniale à l'état du bien**

Aujourd'hui, France Domaine évalue les terrains sans prendre en compte la question de la pollution des sols. Il en est de même pour le juge de l'expropriation, lors de la préemption ou de l'expropriation d'un bien. Par conséquent, un acteur public achètera un terrain à une valeur supérieure à sa valeur réelle. Or, il convient de rappeler que les acteurs privés prennent en compte le facteur « pollution » dans l'établissement d'un prix de vente.

Le prix d'un terrain pollué ne peut être évalué selon les mêmes conditions que celui d'un terrain non pollué. Pour répondre à cette spécificité, deux mesures pourraient être proposées :

- la première viserait à intégrer, dans les méthodes d'estimation de la valeur de France Domaine, le mode de calcul dit de « récupération foncière » prévu par la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite « loi Vivien »<sup>1</sup>, y compris dans le cas de réhabilitations. La valeur serait ainsi calculée en fonction du prix du marché, minorée du coût des travaux de réhabilitation à effectuer ;

- la seconde consisterait à créer un dispositif permettant à France Domaine et au juge de l'expropriation de prendre en compte la pollution des sols et les coûts de dépollution dans l'évaluation des terrains :

soit par la désignation, par le juge de l'expropriation, d'un expert avant le prononcé du jugement ;

soit, en cas de difficultés, par la possibilité, pour le juge de l'expropriation, de prononcer une indemnité alternative dès lors que serait connu le coût de la dépollution.

## 2° Adapter la fiscalité au recyclage des friches

L'adaptation de la fiscalité sur la cession des terrains à bâtir à la problématique des friches pourrait être envisagée *via* notamment un droit de mutation spécifique aux friches.

Des possibilités d'exonération totale ou partielle de la TVA pourraient être envisagées pour les collectivités territoriales rachetant les friches et ayant un projet de reconversion : l'allègement de la TVA serait principalement orienté sur les travaux de déconstruction, de désamiantage, de dépollution des friches industrielles destinées à accueillir à terme du logement, dont du logement social et très social.

Plus largement, la France est le seul pays européen qui ne dispose pas aujourd'hui d'encadrement réglementaire sur les sites et sols pollués. Il apparaît urgent de remédier à cette situation en intégrant dans le droit en vigueur des dispositions relatives à une meilleure prise en compte des sites et sols pollués.

## IV. PRÉCISER LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DE PRÉEMPTION

Sans procéder à une refonte très attendue du régime juridique du droit de préemption, les **articles 70 et 71** proposent un certain nombre de modifications :

- aux titulaires du droit de préemption en renforçant les droits du préfet intervenant en substitution d'une commune carencée en application de la législation sur le logement social, en l'ouvrant davantage à l'intercommunalité et en développant les possibilités de délégation aux organes exécutifs des collectivités et de leurs groupements bénéficiaires de droits de préemption ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite loi VIVIEN.

- au champ d'application du droit de préemption en y incluant les cessions de parts de sociétés civiles immobilières ;

- à la procédure de mise en œuvre du droit de préemption, notamment en traduisant dans le code de l'urbanisme certaines solutions jurisprudentielles.

Votre commission regrette donc que la réflexion n'ait toujours pas abouti concernant l'utilisation même du droit de préemption et son recentrage sur les problématiques d'aménagement et d'urbanisme, le projet de loi contribuant à renforcer une certaine confusion autour de l'usage de ce droit en en faisant un outil de politique de l'habitat. De même, les propositions du Conseil d'État<sup>1</sup> relatives à l'unification au sein de la juridiction administrative du contentieux de la légalité des décisions de préemption et des contrats directement connexes seront abordées à l'occasion d'un prochain projet de loi.

Pour autant, votre commission se félicite des avancées contenues dans le projet de loi, en particulier l'amélioration de l'information des titulaires de droits de préemption et du renforcement des droits des parties privées, notamment en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'une décision de préemption. Elle a donc souhaité apporter son concours à cet effort en adoptant des **amendements** de précision aux articles 70 et 71.

Votre commission salue également l'adoption par la commission des affaires économiques, à l'initiative de M. Pierre Jarlier, Mme Jacqueline Gourault et M. Henri Tandonnet, d'un amendement tendant à soumettre au droit de préemption les cessions à titre gratuit d'immeubles ou ensembles de droits sociaux, à moins qu'elles ne soient effectuées entre parents et alliés jusqu'au sixième degré. Cette disposition, qui répond à une préoccupation exprimée par votre rapporteur dans le rapport d'information précité sur les outils fonciers, contribuera à mettre un terme au phénomène des donations fictives ayant pour objectif principal de contourner les droits de préemption, contribuant ainsi au « mitage » des espaces agricoles.

Par ailleurs, suivant les recommandations de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf, rapporteurs d'une mission d'information de votre commission sur la lutte contre les discriminations, votre commission a adopté un amendement tendant à incriminer l'usage abusif du droit de préemption à visées discriminatoires.

Votre commission a également examiné les dispositions relatives à l'habitat indigne. Elle salue le renforcement des outils, notamment pénaux (**articles 42 et 43 bis C**), à disposition des pouvoirs publics pour lutter contre le phénomène des « marchands de sommeil ». Elle regrette néanmoins la suppression, par la commission des affaires économiques du Sénat, de

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La Documentation française, 2007.

l'autorisation préalable de mise en location, dont elle a proposé le rétablissement, à l'initiative de son rapporteur.

Enfin, votre commission a estimé que ce projet de loi était le véhicule adéquat pour procéder à la ratification de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme qui contient des mesures de nature à accélérer le traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme et à lutter contre les recours « abusifs ».

\*

\*            \*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des **articles** du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>er</sup> FAVORISER L'ACCES DE TOUS A UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE

#### CHAPITRE I<sup>er</sup> AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES DANS LE PARC PRIVÉ

##### *Article 1<sup>er</sup>*

(articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 [nouveau], 4, 5, 6, 7, 7-1 [nouveau], 8 et 43 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; article L. 125-5 du code de l'environnement ; article 1724 du code civil)

##### **Modification des dispositions générales applicables aux rapports entre bailleurs et locataires**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifie substantiellement la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs<sup>1</sup>, qui régit les relations entre bailleurs et locataires.

Il renforce l'interdiction des pratiques discriminatoires lors de la location de logement (article 1<sup>er</sup> de la loi de 1989), prévoit la mise en place d'un contrat de location type et d'un modèle d'état des lieux (articles 3 et 3-2), instaure différentes actions en diminution de loyer au bénéfice du locataire (articles 3 et 3-1), étoffe le dossier de diagnostic technique que le bailleur doit fournir (article 3-3), précise les modalités de rémunération du mandataire qui intervient dans la location du logement (article 5), modifie les obligations pesant sur le locataire en prévoyant, par exemple, la possibilité pour le propriétaire de souscrire une assurance en lieu et place du locataire défaillant (article 7) et fixe de nouvelles règles de prescription dérogatoires au droit commun (article 7-1).

---

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

### • Le champ d'application des règles générales de la loi de 1989

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifie l'article 2 de la loi de 1989, qui fixe le champ d'application du titre I<sup>er</sup> de la loi de 1989, consacré aux rapports entre bailleurs et locataires.

Le projet de loi ne modifie pas substantiellement le périmètre d'application du titre I<sup>er</sup>. Il s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, en tant qu'ils constituent la **résidence principale** du preneur.

L'apport principal du projet de loi réside dans la substitution de la notion de « *résidence principale* » à celle d'« *habitation principale* » et dans l'ajout d'une définition de la résidence principale, entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf exceptions énumérées, par le preneur, son conjoint, ou une personne à charge.

Votre rapporteur approuve le choix de la notion de « *résidence principale* ».

**Il s'interroge néanmoins sur la portée opérationnelle de la définition qui en est donnée.** La qualification de « *résidence principale* » étant subordonnée à une durée minimale d'occupation de huit mois sur une année, qu'advient-il en cas de litige au cours de la première année du bail ? Le juge ne sera pas en mesure d'apprécier le caractère principal de la résidence, puisque le critère de durée ne sera pas forcément rempli, l'année n'étant pas écoulée.

De plus, la qualification de résidence principale peut se fonder sur d'autres critères que la durée d'occupation, comme l'existence de centres d'intérêts du preneur ou, comme le prévoit par exemple l'article R. 641-1 du code de la construction et de l'habitation, « *une occupation effective et continue* » du local.

Votre commission a donc déposé un **amendement** supprimant la définition de la résidence principale, rendant ainsi au juge sa pleine liberté, en cas de litige, pour apprécier le caractère principal de la résidence du locataire en fonction d'un faisceau de critères.

### • Les régimes de prescription dérogatoires du droit commun

Le 11<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> met en place un régime de prescriptions dérogatoires du droit commun (nouvel article 7-1 dans la loi du 6 juillet 1989).

Seraient prescrites par trois ans, à compter du jour où le titulaire du droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer ce droit, les actions dérivant du contrat de bail.

Seraient prescrites par un an, à compter de la date convenue par les parties dans le contrat de bail, l'action en révision de loyer par le bailleur.

Votre commission des lois ne peut que rappeler ici son **attachement à l'effort d'unification des régimes de prescription** accompli par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

De plus, ramener ce délai à trois ans pour les actions découlant du bail serait moins favorable au locataire qui dispose aujourd'hui de cinq ans pour exercer son action<sup>1</sup>.

Quant à la prescription de l'action en révision de loyer, elle semble se confondre avec l'extinction du droit du bailleur de demander la révision du loyer à la date prévue par les parties ou à la date anniversaire du contrat. Or, une telle disposition est déjà prévue par le nouvel article 17-1 de la loi de 1989, créée à l'article 3 du projet de loi qui prévoit qu' « à défaut de manifester sa volonté d'appliquer la révision du loyer dans un délai d'un an suivant sa date de prise d'effet, le bailleur est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette clause pour l'année écoulée ».

Pour l'ensemble de ces raisons, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a déposé un **amendement** supprimant ces deux délais de prescription.

Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>.

#### *Article 1<sup>er</sup> bis*

(article 1751-1 [nouveau] du code civil)

### **Cotitularité légale du bail pour les partenaires d'un pacte civil de solidarité**

Cet article, introduit en séance à l'Assemblée nationale, modifie l'article 1751 du code civil pour transposer aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (pacs), les dispositions protectrices applicables aux époux en matière de cotitularité du bail.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article 1751 prévoit que le droit au bail du local qui sert d'habitation au couple est réputé appartenir aux deux époux, quand bien même il aurait été conclu avant le mariage. En cas de divorce ou de séparation de corps, le juge peut attribuer le droit au bail à l'un des époux au regard des intérêts sociaux et familiaux en cause. Au décès de l'un des époux, le conjoint survivant cotitulaire du bail dispose d'un droit exclusif sur celui-ci.

---

<sup>1</sup> L'article 2224 du code civil dispose que « les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ».

**Le logement loué aux partenaires d'un pacte civil de solidarité en droit positif**

Contrairement aux époux (article 1751 du code civil), les partenaires d'un pacte civil de solidarité ne bénéficient d'aucune cotitularité légale du bail d'habitation. La cotitularité ne peut résulter que d'une stipulation contractuelle.

Dès lors, en cas de séparation, en l'absence de disposition législative, le juge ne s'estime pas compétent pour statuer sur l'attribution du logement loué à l'un des partenaires. Il revient donc aux pacsés de s'accorder sur le sort du bail. Le partenaire qui accepte de quitter le logement doit adresser un congé au bailleur. Cependant, le bail peut prévoir que le congé délivré par un seul des partenaires ne produit pas d'effet à défaut du congé de l'autre locataire. Il peut à l'inverse stipuler que le congé délivré par l'un des partenaires vaut pour l'autre. De plus, souvent, le contrat de bail prévoit une clause de solidarité de paiement des loyers. Celle-ci va alors perdurer même si le partenaire a cessé d'être preneur du fait de la délivrance d'un congé.

En l'absence de cotitularité, le droit au bail appartient au preneur seulement. Si les partenaires s'accordent pour que celui qui n'est pas titulaire du bail demeure dans les lieux, le bail devra être résilié et un nouveau bail devra être conclu, ce qui suppose donc l'accord du bailleur, qui peut, à ce moment, décider d'augmenter le loyer.

Néanmoins, dans certaines circonstances particulièrement graves, le partenaire est protégé par la loi du 6 juillet 1989<sup>1</sup>. En cas d'abandon du domicile (départ brusque et imprévisible) par le partenaire titulaire du bail, le contrat de location continue au profit du partenaire abandonné. En cas de décès de l'un des partenaires, le contrat est transféré au partenaire survivant.

L'article 1<sup>er</sup> *bis* du projet de loi transpose le dispositif de cotitularité légale du bail prévu pour les époux, aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

Si cette idée peut sembler séduisante de prime abord, elle se heurte en pratique à plusieurs difficultés inhérentes à la spécificité du pacs.

En effet, dans la rédaction qu'il propose pour l'article 1751, l'article 1<sup>er</sup> *bis* du projet de loi se contente d'étendre aux partenaires d'un pacs, les dispositions applicables aux époux. Il prévoit que le bail est réputé appartenir aux deux partenaires et qu'en cas de séparation, le juge, saisi de la rupture, attribuera le logement commun à l'un des partenaires. Enfin, en cas de décès, le partenaire survivant cotitulaire du bail disposera d'un droit exclusif sur celui-ci.

Or, contrairement au mariage ou à la séparation de corps, qui suppose l'intervention du juge, « *le pacte civil de solidarité se dissout par déclaration conjointe des partenaires ou décision unilatérale de l'un d'entre eux* » (article 515-7). La seule formalité exigée est l'information du greffe du tribunal d'instance qui a enregistré le pacs.

Dès lors, la formulation retenue par l'article 1<sup>er</sup> *bis* ne peut être considérée comme satisfaisante, en ce qu'elle prévoit l'attribution du droit au bail à l'un des partenaires en considération des intérêts sociaux et familiaux, par « *la juridiction saisie [...] de rupture du pacte civil de solidarité* ».

---

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

Le juge n'ayant pas à connaître de la dissolution du pacs, si un régime de cotitularité légale du bail était mis en place par le présent projet de loi, deux hypothèses devraient être envisagées :

- soit, au moment de la séparation les partenaires s'accordent sur l'attribution du droit au bail à l'un d'entre eux ;
- soit, en cas de désaccord, la loi doit donner compétence au juge pour trancher ce litige.

Dans les deux cas, le bailleur se trouverait placé dans une situation qu'il n'a pas choisie, et dont il n'a pas eu connaissance avant, puisque le pacs n'est soumis à aucune publicité particulière. Il ne pourrait s'opposer au maintien dans les lieux du partenaire, même si la situation financière du locataire est alors radicalement modifiée, et alors même que la solidarité légale relative au paiement des dettes locatives a cessé avec la dissolution du pacs, et ce, sans décision judiciaire si le maintien dans les lieux découle d'un simple accord des partenaires.

Or, votre rapporteur craint, dans ce dernier cas, que le dispositif ne puisse être contourné au profit de colocations déguisées, qui n'ont pas fait l'objet d'une approbation par le bailleur, approbation obligatoire en application de l'article 8 de la loi de 1989 précitée. En effet, compte-tenu du formalisme allégé du pacs, rien n'empêcherait le titulaire d'un bail avantageux de conclure un pacs avec une personne en vue de la faire bénéficier de ce bail. Après la dissolution du pacs, le preneur quitterait le logement, et le bail se poursuivrait avec le partenaire, le bailleur se trouvant alors obligé d'accepter le nouveau locataire.

Enfin, votre rapporteur tient à rappeler que l'intérêt du Pacs réside précisément dans le fait qu'il n'est pas un mariage « *bis* ». Si son régime est inspiré de celui du mariage (les partenaires sont solidairement tenus aux dettes de la vie courante et la loi de 1989 prévoit que le partenaire abandonné ou survivant bénéficie au droit au bail de son conjoint), il s'en différencie néanmoins par certains aspects. Il se caractérise par une plus grande souplesse et un formalisme allégé, ce qui implique, en contrepartie, un degré de protection moins fort du partenaire, comme en témoigne les modalités de dissolution du contrat.

Votre rapporteur ne juge donc pas opportun de calquer le régime du Pacs, dans tous ses aspects, sur celui du mariage, d'autant que la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 a ouvert le mariage aux couples de personnes de même sexe. En permettant d'accorder le haut niveau de protection qu'apporte le mariage à tout couple qui le désire, ce texte a également rendu toute sa spécificité au pacs.

Votre commission n'est donc pas favorable à la mise en place d'un régime de cotitularité légale du bail, en vertu duquel, le bail serait réputé appartenir aux deux partenaires dès lors que l'existence du partenaire a été signalée au bailleur.

En revanche, elle estime nécessaire de prévoir, au moment de la dissolution du pacs, que les partenaires, qu'ils soient en conflit ou non, puissent saisir le juge pour qu'il attribue le bail à l'un d'eux.

Cependant, dans la mesure où le bailleur se trouvera dans une situation qu'il n'a pas choisie et dont il a pu ne pas avoir connaissance, le pacs ne faisant l'objet d'aucune publicité particulière contrairement au mariage, il est nécessaire de prévoir qu'il est appelé à la procédure pour pouvoir faire valoir ses intérêts, en tant que partie à l'instance.

S'agissant d'une demande concernant l'attribution du bail, votre commission a précisé que le juge compétent est le juge habituellement compétent pour connaître du contrat de bail, le juge d'instance. Celui-ci tranchera le litige en fonction des intérêts sociaux et familiaux respectifs des parties : les partenaires et le bailleur.

Enfin, elle a estimé qu'il était inutile de prévoir le cas du décès du partenaire, puisque l'article 14 de la loi de 1989 précitée prévoit déjà que lors du décès du locataire, le contrat est transféré « *au partenaire lié au locataire par un pacte civil de solidarité* ».

Votre commission a donc adopté un **amendement** en ce sens.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> bis.

#### *Article 2*

(articles 11-1, 12, 14-1 et 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; articles 10 et 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation)

#### **Dispositions relatives à la fin du contrat de bail**

Cet article modifie les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 relatives au congé donné par le locataire ou le bailleur, au terme duquel, le contrat de bail prend fin.

- **Le régime du congé donné par l'acquéreur d'un bien occupé**

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 15 de la loi de 1989 relatif aux conditions dans lesquelles le bailleur ou le locataire peuvent donner leur congé.

Il prévoit qu'en cas d'acquisition d'un bien occupé, le congé pour vente ou pour reprise ne peut être donné par le nouveau bailleur à son locataire avant la fin du premier renouvellement du bail en cours au moment de l'acquisition.

Votre rapporteur comprend parfaitement l'objet de cette disposition, qui vise à lutter contre les opérations immobilières purement spéculatives consistant à acheter des logements occupés, avec une décote de ce fait, pour les reprendre une fois acquis et les revendre vides, faisant ainsi une plus-value financière importante.

Cependant, il craint que l'interdiction faite à l'acquéreur de donner congé au locataire porte une atteinte non justifiée par la situation particulière du locataire, à son droit de propriété, garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En outre, cette disposition risque de créer une inégalité de situation entre le locataire dont le logement est vendu, qui se trouve protégé jusqu'au terme du premier renouvellement du contrat de bail, et le locataire qui conserve le même bailleur tout au long du contrat, qui pourrait se voir signifier son congé, dans les conditions de droit commun, avec un préavis de six mois.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant cette disposition.

• **La protection du locataire ou du bailleur en situation de particulière vulnérabilité**

L'article 2 du projet de loi modifie également les conditions dans lesquelles le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat de bail du locataire âgé sans ressources.

A l'heure actuelle, le III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit que le bailleur ne peut donner congé au locataire âgé de plus de 70 ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance (SMIC), s'il ne s'est pas vu offert un logement correspondant à ses besoins et ses possibilités.

Parallèlement, ce même article prévoit que le locataire ne peut bénéficier de ce régime protecteur lorsque le bailleur est lui-même âgé de plus de 60 ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance (SMIC).

Le projet de loi modifie le critère d'âge pour le bailleur et le locataire. Désormais, le régime protecteur s'appliquera à la personne âgée de 65 ans.

Quant au critère du niveau de ressources, le projet de loi prévoit que, dans les deux hypothèses, il devrait être inférieur à un plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs conventionnés fixé par arrêté du ministre chargé du logement.

Or, votre rapporteur s'interroge sur la lisibilité pour le bailleur comme pour le locataire, de ce nouveau plafond qui est moins facilement accessibles et connu par les intéressés<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il semble que ce plafond soit également moins protecteur des personnes vulnérables, bailleurs ou locataires, que ce dispositif a vocation à protéger. En effet, le plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs conventionnés fixé par un arrêté du 28 décembre 2012<sup>2</sup>, s'établit à 22 814 euros pour Paris et les communes limitrophes de Paris par exemple, alors qu'un SMIC et demie correspond à 25 740 euros. Dès lors, des personnes qui étaient éligibles au régime protecteur de l'article 15 de la loi de 1989, ne le seront plus compte-tenu du nouveau plafond, car leurs ressources seront désormais supérieures au plafond.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement** revenant au plafond de ressources fixé actuellement, par référence au SMIC.

• **La sanction administrative du bailleur qui a usé de manière abusive de son droit de donner congé**

À la suite de l'adoption d'un amendement en séance à l'Assemblée nationale, cet article complète l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, pour prévoir une amende administrative (3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale), à l'encontre du bailleur qui délivrerait frauduleusement un congé pour vente ou pour reprise à son locataire. Cette sanction serait prononcée par le représentant de l'État dans le département.

Votre rapporteur s'étonne d'une telle disposition, dans la mesure où le contrat de bail relève du droit privé et non pas du droit administratif. Les manquements aux obligations contractuelles ont donc vocation à être sanctionnés par le juge naturel du contrat, le juge judiciaire.

En outre, si l'objectif de sanction à l'égard du bailleur est bien atteint, en revanche, le locataire congédié, qui subit le préjudice, ne sera pas le bénéficiaire de cette amende, versée à l'État. Il lui appartiendra de saisir le juge judiciaire pour contester la rupture abusive du contrat de bail et obtenir, le cas échéant, le versement de dommages et intérêts.

Votre commission s'interroge donc sur la justification de cette mesure par laquelle l'État retire un bénéfice financier d'un manquement à une obligation contractuelle qui lie deux personnes privées.

---

<sup>1</sup> Cf. arrêté du ministre de l'égalité des territoires et du logement du 28 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif.

<sup>2</sup> Cf. arrêté du ministre de l'égalité des territoires et du logement du 28 décembre 2012 précité.

Sur proposition de son rapporteur, elle a adopté un **amendement** supprimant cette disposition.

• **L'utilisation la procédure d'expropriation pour permettre le maintien du locataire dans le logement vendu**

Enfin, à la suite de l'adoption de deux amendements identiques en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 2 modifie l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.

L'article 10 de cette loi instaure, au profit du locataire, un droit de priorité pour l'achat du logement qu'il loue. Les deux alinéas introduits prévoient que si le locataire ne profite pas de cette priorité, la collectivité publique peut acquérir le logement afin de maintenir en place le locataire et qu'en cas de désaccord sur le prix, le juge de l'expropriation devra le fixer.

Prévoir un tel dispositif revient à détourner la procédure d'expropriation pour permettre le maintien du locataire dans le logement, en dehors de toute déclaration d'utilité publique et avec une indemnisation réduite du propriétaire.

Cette disposition pose une réelle difficulté constitutionnelle au regard de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dispose que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.* »

Pour cette raison, votre commission a adopté un **amendement**, présenté par son rapporteur, supprimant cette disposition.

Sous réserve de l'adoption de ces quatre amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2.

## CHAPITRE VI CRÉER DE NOUVELLES FORMES D'ACCÈS AU LOGEMENT PAR L'HABITAT PARTICIPATIF

### *Article 22 bis*

(articles 13, 17, 18, 18-1 [nouveau], 19-1 et 33 de la loi n° 86-18  
du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles  
en jouissance à temps partagé)

### **Immeubles en jouissance à temps partagé**

Introduit à l'Assemblée nationale, cet article concerne le régime applicable aux immeubles en jouissance à temps partagé, pratique également appelée « *multipropriété* » ou « *time-share* ».

Cette pratique consiste à acheter un droit de séjour pour une durée limitée dans un appartement ou une maison, son coût variant en fonction de la durée et de la date d'occupation comme le spécifient les articles L. 121-61-1 et suivants du code de la consommation. Ce régime donne lieu à un contentieux important lié à ses modalités de fonctionnement et aux conditions restrictives de retrait de ces sociétés.

Depuis la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, l'article 19-1 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé prévoit deux procédures de retrait partiel ou total de la société :

- une autorisation donnée à l'unanimité des associés ;
- une autorisation par décision de justice pour un « *juste motif* », notamment lorsque les parts ou actions que l'associé détient lui ont été transmises par succession depuis moins de deux ans, ou lorsque celui-ci ne peut plus jouir de son bien du fait de la fermeture ou de l'inaccessibilité de la station ou de l'ensemble immobilier concerné.

Votre commission approuve l'article 22 *bis* issu des travaux de l'Assemblée nationale, qui modifie les règles de fonctionnement des sociétés civiles et prévoit surtout **un cas de retrait de droit de la société**.

Le retrait sera de droit pour l'héritier d'un associé, lorsque les parts ou actions lui sont transmises depuis moins de deux ans, alors que jusqu'à présent, il devait obtenir une décision du juge, appréciant le « *juste motif* » qui sous-tendait sa demande. Il aura alors droit au remboursement de ses droits sociaux par les autres associés.

En revanche, **vosre commission s'est montrée plus réservée à l'égard du nouveau cas de retrait de plein droit** introduit dans le texte, au cours des travaux de la commission des affaires économiques du Sénat, par

l'adoption d'un amendement cosigné par M. Yannick Vaugrenard et Mme Michelle Meunier<sup>1</sup>.

Ce nouveau cas permettrait le retrait de droit de l'**associé bénéficiaire des minimas sociaux ou qui percevrait une rémunération inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)**.

Le régime des immeubles en jouissance à temps partagé repose sur un équilibre délicat à trouver entre les intérêts de l'associé qui souhaite se retirer et les intérêts des associés qui restent et craignent de s'appauvrir car ils ont à racheter les parts de l'associé sortant et devront supporter pour le futur la part des charges qu'il assumait jusque-là.

Or, en ne prenant en compte que la condition de ressources du demandeur, le nouveau cas introduit en commission des affaires économiques **risque de permettre le retrait d'une personne qui, si elle ne perçoit qu'une faible rémunération, peut être propriétaire d'un patrimoine important** ou membre d'un ménage aisé, ce qui risquerait de faire peser sur les autres associés, contraints de lui racheter ses parts sociales, une charge injustifiée.

Pour éviter le contournement de la loi, tout en permettant le retrait des personnes fragiles qui ne peuvent plus assumer les charges de la société, votre commission a déposé un **amendement** remplaçant le caractère de droit du retrait, par un retrait pour « *juste motif* », apprécié par le juge, compétent également pour fixer le prix de rachat des parts de l'associé sortant.

Votre rapporteur est cependant favorable à ce que la navette soit mise à profit pour qu'une réflexion approfondie puisse se poursuivre sur cette question. En effet, le juge ayant compétence pour ordonner des mesures provisoires, il pourrait être envisagé de prévoir qu'il suspende l'exigibilité des charges du demandeur au retrait pendant la durée de la procédure judiciaire. Au terme de la procédure, si le retrait est autorisé par le juge, le montant des charges, assumé par les autres associés pendant la durée de la procédure, pourrait être soustrait du prix de rachat des parts supporté par les associés restants.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *bis*.

---

<sup>1</sup> Amendement n° COM-28.

---

**TITRE II**  
**LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE**  
**ET LES COPROPRIETES DEGRADEES**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**  
**REPÉRER ET PRÉVENIR L'ENDETTEMENT**  
**ET LA DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS**

**Section 1**  
**Créer un registre d'immatriculation des copropriétés**

*Article 23*

(articles L. 711-1 à L. 711-5 [nouveaux] du code de la construction  
et de l'habitation)

**Immatriculation des syndicats de copropriétaires**

Cet article crée dans le code de la construction et de l'habitation (CCH), au sein d'un nouveau livre VII consacré au statut des immeubles relevant de la copropriété, **un registre des syndicats de copropriétaires**.

Le nouvel article L. 711-1 du CCH prévoit une **obligation d'immatriculation des syndicats** administrant des immeubles à destination totale ou partielle d'habitation, ce qui concerne, selon les chiffres fournis à votre rapporteur par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), un parc de 700 000 copropriétés, représentant 8 millions de logements.

Ce registre serait mis en place pour recenser l'ensemble des copropriétés existantes, connaître leur état et identifier celles en difficulté le plus tôt possible, pour permettre la prévention de leur dégradation.

Ce registre serait tenu par un établissement public, créé à cet effet (nouvel article L. 711-3). Il serait alimenté par :

- le syndic de la copropriété (nouvel article L. 711-4) ;
- les notaires en cas d'absence de syndic ou de carence de celui-ci, constatés au moment d'une vente immobilière, ou pour l'immatriculation des immeubles neufs ou des immeubles nouvellement mis en copropriété (nouvel article L. 711-5).

Les informations devant figurer au registre devraient permettre d'identifier le syndicat, de préciser son mode de gestion et de connaître les caractéristiques financières et techniques essentielles de la copropriété et de son bâti<sup>1</sup>. L'obligation de transmission de données financières ferait l'objet

---

<sup>1</sup> *Le projet de loi précise* : « notamment le nom, l'adresse et la date de création du syndicat ainsi que, le cas échéant, le nom du syndic et le nombre et la nature des lots ».

d'une adaptation à la situation particulière des syndicats de moins de dix lots.

Figureraient également au registre, les informations relatives à l'existence d'une procédure de désignation d'un mandataire *ad hoc* (article 29-1 A de la loi du 10 juillet 1965<sup>1</sup>) ou d'un administrateur provisoire (article 29-1) pour les copropriétés en difficulté.

Enfin, le registre mentionnerait si le syndicat de copropriétaires fait l'objet d'un arrêté ou d'une injonction en raison du danger pour la sécurité et la santé des personnes que présenterait l'immeuble, notamment du fait de la présence de plomb ou d'amiante, ou d'une procédure en raison de la menace de ruine du bâtiment ou de la présence dans l'immeuble de matières explosives ou inflammables.

Les informations ainsi récoltées seraient accessibles aux copropriétaires, aux personnes publiques et, à certaines conditions fixées par décret, aux tiers (nouvel article L. 711-2).

En l'absence d'immatriculation de la copropriété, le syndic encourrait une amende et une astreinte, recouvrées au profit du teneur du registre. Ces sanctions financières ne pourraient être répercutées sur le syndicat de copropriétaires, sauf si le syndic est bénévole. En revanche, le syndicat ne pourrait plus bénéficier de subventions publiques (nouvel article L. 711-6).

Votre commission approuve pleinement la création d'un tel registre, inspirée du rapport de notre ancien collègue M. Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>2</sup>, qui va dans le sens d'une plus grande connaissance du parc des copropriétés, permettant ainsi la mise en œuvre, le plus en amont possible, de mesures tendant à prévenir les dysfonctionnement des copropriétés.

Cependant, elle estime que divers ajustements doivent être apportés à ce dispositif.

- **Une clarification des informations contenues dans le registre**

L'objectif affiché par le projet de loi, dans sa rédaction issue des travaux de notre commission des affaires économiques<sup>3</sup>, est ambitieux et va plus loin que ce que prévoyait le rapport de l'ANAH<sup>4</sup>. Ce registre serait institué pour « *faciliter la connaissance des pouvoirs publics sur l'état des copropriétés et la mise en œuvre des actions destinées à prévenir la survenance de*

---

<sup>1</sup> Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

<sup>2</sup> Rapport de janvier 2012 « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés ». <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000046/index.shtml>

<sup>3</sup> Amendement n° COM-96 de Mme Létard, MM. Dubois, Merceron et Jarlier.

<sup>4</sup> Le registre devait constituer un outil de recensement des copropriétés et de leurs caractéristiques principales, en vue de prévenir la dégradation des copropriétés et leurs conditions de fonctionnement.

*dysfonctionnements* » (nouvel article L. 711-1 du code de la construction et de l'habitation).

Pour atteindre un tel objectif, l'article 23 prévoit que chaque copropriété devrait alimenter le registre avec de nombreuses informations (*cf. supra*).

Lors de son audition par votre rapporteur, après avoir souligné le caractère louable et tout à fait légitime du dispositif d'ampleur ainsi créé, M. Dominique Braye s'est inquiété des difficultés de fonctionnement auxquelles il risquait de se heurter.

Votre rapporteur partage ses inquiétudes. En premier lieu, il s'interroge sur le type d'informations que les copropriétés devront fournir, permettant de « *préciser [le] mode de gestion [du syndicat] et de connaître les caractéristiques financières et techniques essentielles de la copropriété et de son bâti* ».

Il doute en second lieu de la capacité des copropriétés, en particulier les plus petites, et de leurs syndics, à fournir ces données, alors même qu'ils encourent des sanctions financières. **L'alimentation du registre risque de constituer une charge importante**, tant technique que financière, **pour les copropriétés**, qui ne pourront pas forcément s'appuyer sur le diagnostic technique global de la copropriété prévu à l'article 27, puisque sa réalisation n'est qu'une simple faculté pour le syndicat.

Ces difficultés concerneraient également les notaires, appelés à intervenir dans la procédure en cas de constatation du défaut d'immatriculation de la copropriété au moment d'un acte authentique de vente. Entendus par votre rapporteur, les représentants du Conseil supérieur du notariat se sont inquiétés de la possibilité pour eux de recueillir ces informations pour procéder à l'immatriculation d'office.

En dernier lieu, il s'interroge sur le caractère opérationnel d'un dispositif qui centraliserait un grand nombre de données concernant 700 000 entités. **Le traitement** de cette masse d'informations **risque d'être particulièrement lourd pour l'établissement public** et de ne pas permettre d'identifier les copropriétés en difficultés, noyées dans la masse d'informations, alors même que tel est l'objet du dispositif.

Votre rapporteur considère donc que **le registre des copropriétés doit se recentrer sur sa vocation première** : recenser des copropriétés et leurs caractéristiques principales, en vue de prévenir la dégradation des copropriétés et de leurs conditions de fonctionnement.

À cet effet, outre **les informations de bases**, nécessaires à l'immatriculation des copropriétés (le nom, l'adresse, la date de création du syndicat, le nombre et la nature des lots ainsi que, le cas échéant, le nom du syndic), votre rapporteur a invité votre commission à **limiter la transmission d'informations à des éléments précis, relevant de documents existants, que le syndicat n'aura pas de difficultés à fournir**. Il propose donc de maintenir

les informations relatives au signalement des procédures de redressement en cours et des arrêtés et injonctions dont l'immeuble ferait éventuellement l'objet en raison des risques pour la santé et la sécurité des personnes.

En revanche, il propose de supprimer la référence aux informations permettant de « *préciser [le] mode de gestion [du syndicat] et de connaître les caractéristiques financières et techniques essentielles de la copropriété et de son bâti* », et de prévoir à sa place une obligation de transmettre une fois par an, après la clôture de l'exercice comptable, le bilan des comptes de la copropriété et le budget prévisionnel. De même, dans l'hypothèse où un diagnostic global technique serait réalisé par la copropriété, en application de l'article L. 731-1, il serait également transmis pour alimenter le registre.

En se limitant à la transmission de données essentielles, l'établissement public aurait à sa disposition une photographie précise, actualisée chaque année, de la situation de l'immeuble et serait alors mis en mesure de donner l'alerte dès l'apparition des difficultés, financières notamment, d'une copropriété.

Compte-tenu de la limitation des données à fournir à l'établissement public en charge de la tenue du registre, et du fait que ces documents sont de toute façon déjà produits par les copropriétés, **le régime simplifié pour les copropriétés de moins de dix lots**, dont la fixation est renvoyée à un décret par le projet de loi, **perd sa justification** et peut donc être supprimé.

Enfin, votre commission souhaite inviter le Gouvernement à préciser que **l'immatriculation des copropriétés est gratuite**.

- **Un accès élargi aux informations du registre**

L'article 23 précise que les informations centralisées par le registre seraient accessibles aux copropriétaires, aux personnes publiques et, sous certaines conditions fixées par décret, aux tiers.

Le dispositif de publicité élargi se rapproche ainsi de celui existant en matière commerciale. La création du registre des copropriétés semble répondre aux mêmes objectifs que ceux auxquels répond le registre du commerce et des sociétés :

- le recensement de toutes les copropriétés existantes ;
- la publicité, à l'égard des tiers, des immatriculations des copropriétés et de leurs principales caractéristiques, ainsi que de toutes les modifications survenues ultérieurement dans leur situation.

S'inspirant du droit commercial, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a donc proposé de simplifier le dispositif prévu par le projet de loi en posant **le principe du libre accès aux données contenues dans le fichier**, à l'exception des cas prévus par décret en Conseil d'État pris après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ce décret devra également intervenir pour prévoir les modalités pratiques d'accès à ces informations. À titre de comparaison, la consultation du registre du commerce des sociétés est payante.

• **Une simplification du régime de sanctions applicable en cas de manquement à l'obligation d'immatriculation**

Le projet de loi prévoit la sanction du syndic qui n'aurait pas procédé à l'immatriculation de la copropriété, ou qui n'aurait pas transmis les données actualisées. Le syndic, sauf s'il n'est pas rémunéré pour son mandat, encourt une amende de 20 euros par lot ainsi qu'une astreinte de 20 euros par lot et par semaine de retard, à compter de sa mise en demeure.

Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur les modalités de mise en œuvre de ces sanctions, le texte ne précisant pas l'autorité compétente pour les prononcer. L'établissement public en charge de la tenue du registre ne saurait être titulaire du pouvoir de répression administrative, manifestation du pouvoir de contrainte de l'État, traditionnellement et principalement confié par le législateur aux différentes autorités ministérielles concernées et à leurs représentants (les préfets le plus souvent).

Dès lors, sur proposition de son rapporteur, votre commission entend préciser que **la sanction du syndic défaillant est prononcée par le juge judiciaire.**

Elle propose également la **suppression de l'amende à l'encontre du syndic lorsque l'immatriculation est effectuée par le notaire**, ce cas étant couvert par la sanction générale du défaut d'immatriculation.

En revanche, votre commission estime nécessaire de préciser que **les frais d'immatriculation engagés par le notaire** au moment de la vente immobilière devront être supportés par le syndic défaillant. À défaut de syndic ou si le syndic n'est pas rémunéré pour son mandat, ces frais devront être supportés par le syndicat, qui bénéficie de l'immatriculation.

En tout état de cause, lorsque le syndic s'est vu condamné au paiement d'une amende ou d'une astreinte, il ne peut répercuter ces montants sur la copropriété.

Enfin, votre commission propose la **suppression** de la sanction du **retrait des subventions publiques dont bénéficierait le syndicat**, lorsque celui-ci ne serait pas immatriculé ou si les données d'immatriculation le concernant n'ont pas été mises à jour.

Outre la question de la proportionnalité d'une telle sanction, il apparaît problématique à votre commission de faire peser sur le syndicat un manquement qui relèverait, le plus souvent, de la responsabilité de son syndic. Cette sanction apparaît donc à votre commission sans rapport avec la nature du manquement et ne pèse pas sur la personne responsable du manquement.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc adopté **un amendement** qui reprend l'ensemble de ces éléments et apporte également quelques clarifications rédactionnelles à l'article 23.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 23.

## **Section 2**

### **Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété**

#### *Article 25*

(article 8-2 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ; articles L. 721-1 à L. 721-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

#### **Information des copropriétaires et des acquéreurs de lots en copropriété**

- **La fiche synthétique de la copropriété**

Reprenant une proposition du rapport de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), cet article crée un nouvel article 8-2 dans la loi précitée du 10 juillet 1965.

Cette nouvelle disposition, introduite à l'Assemblée nationale, prévoit l'établissement par le syndic d'une « *fiche synthétique de la copropriété* » qui regroupe les données financières et techniques essentielles relatives à la copropriété et son bâti.

Le contenu de cette fiche serait défini par décret. Cependant, votre rapporteur souligne comme il l'a fait à l'article 23 (*cf. supra*), la nécessité de faire de ce document un véritable outil opérationnel, intelligible, et donc synthétique. Cette fiche pourrait être générée à partir du registre d'immatriculation mis en place à l'article 23 du projet de loi.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** tendant à préciser que la fiche synthétique de copropriété sera mise à jour par le syndic chaque année.

L'article 25 prévoit ensuite qu'**à défaut de réalisation de la fiche, le syndic pourrait être révoqué** par le syndicat de copropriétaires. Il serait également redevable au syndicat d'une **pénalité financière** à chaque fois qu'il ne mettrait pas la fiche synthétique à disposition d'un propriétaire qui lui en ferait la demande, dans un délai d'une semaine.

Votre rapporteur approuve la nécessité de prévoir une sanction du syndic qui ne remplirait pas ses obligations. Il s'interroge néanmoins sur la proportionnalité de la sanction prévue - la possible révocation du syndic-, au regard du manquement.

La sanction étant relativement sévère et contraignante à mettre en œuvre pour le syndicat, elle risque de se révéler inefficace car rarement utilisée.

En tout état de cause, votre commission a adopté un **amendement** portant à quinze jours le délai dont dispose le syndic pour fournir la fiche au copropriétaire qui en fait la demande.

En effet, bien que le contenu de la fiche technique ait vocation à être fixé par décret, si le pouvoir réglementaire s'inspire du rapport de l'ANAH, elle comportera un volet « *copropriétaire* » qui déclinera pour chaque lot, les informations générales relatives à la copropriété. Dès lors, ne laisser qu'une semaine au syndic pour fournir ce document pourrait s'avérer insuffisant.

• **Le point de départ du délai de rétractation de l'acquéreur subordonné à la fourniture de certains documents**

L'alinéa 32 de l'article 25 apparaît très problématique et source d'insécurité juridique à votre rapporteur.

En effet, il crée un nouvel article L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation, qui dispose que le délai de rétractation de l'acquéreur prévu à l'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation (sept jours), ne court qu'à compter du lendemain de la communication qui lui est faite des documents relatifs à l'organisation de l'immeuble, à la situation financière de la copropriété et du copropriétaire et de l'attestation comportant la superficie du lot ou de la fraction de lot vendu.

Cette disposition **ne permet pas de garantir la sécurité des relations contractuelles** puisque, tant que ces documents ne sont pas fournis à l'acquéreur, celui-ci peut se libérer de son engagement sans condition, alors que le vendeur.

Le vendeur pourrait se trouver pénalisé en raison de l'impossibilité pour le syndic de fournir rapidement les pièces demandées, si le syndic n'est pas un syndic professionnel ou si une procédure de nomination d'un mandataire *ad hoc* ou d'un administrateur provisoire est en cours par exemple.

Au cours de leur audition par votre rapporteur, les représentants du Conseil supérieur du notariat ont alerté votre rapporteur sur le **risque de voir les procédures de vente se ralentir considérablement**, deux mois au moins, en raison de cette disposition.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement** supprimant cette disposition.

Sous réserve de l'adoption de ces trois amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 25.

#### Section 4

### **Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles**

#### *Article 27*

(articles 9-1 [nouveau], 10, 14-2, 18, 19-1, 19-2, 24-4 et 24-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ; articles L. 111-6-2 et L. 731-1 à L. 731-5 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

### **Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles**

Inspiré des travaux de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>1</sup>, l'article 27 complète l'article 14-2 de la loi précitée du 10 juillet 1965 pour prévoir la mise en place obligatoire dans les copropriétés à destination partielle ou totale d'habitation d'**un fonds de prévoyance**, à l'expiration de la période de garantie décennale dont bénéficierait l'immeuble, pour favoriser la réalisation des travaux prescrits par les lois et règlements et des travaux non compris dans le budget prévisionnel<sup>2</sup>.

Le montant de la cotisation annuelle minimale à ce fonds ne pourrait représenter moins de 5 % du budget prévisionnel annuel de la copropriété. Les sommes ainsi versées seraient attachées au lot et définitivement acquises au syndicat.

Les exceptions à l'obligation de constituer ce fonds seraient de deux ordres. En premier lieu, ce fonds n'aurait pas à être mis en place si le diagnostic technique global créé au présent article concluait à l'absence de nécessité de procéder à des travaux dans les dix prochaines années.

En second lieu, ce fonds n'aurait pas à être constitué pour les copropriétés de moins de dix lots. Le seuil était initialement fixé à 50 lots par le projet de loi. Lors de l'établissement de son texte, la commission des affaires économiques du Sénat a abaissé ce seuil à dix lots, à l'initiative de son rapporteur, M. Claude Dilain.

Si votre rapporteur approuve pleinement cette modification du texte, il estime qu'elle ne va pas assez loin, puisqu'elle laisse de côté encore 62 % de l'ensemble des copropriétés selon les chiffres fournis à votre rapporteur par l'ANAH, 70 % des copropriétés et 20 % des logements en copropriété pour Lille métropole, exemple que votre rapporteur connaît bien.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport cité supra.

<sup>2</sup> Ces travaux sont prévus à l'article 44 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Par ailleurs, ce sont justement les plus petites copropriétés, souvent situées dans des immeubles anciens, dégradés, qui ont le plus besoin de ce dispositif.

Selon M. Dominique Braye, entendu par votre rapporteur, plus le nombre de lots est faible, plus la quote-part des travaux est élevée ce qui crée des problématiques de financement particulières pour les petites copropriétés.

Votre rapporteur tient à relever que, contrairement à ce que pourrait laisser penser la dénomination de ce fonds : « *fonds de prévoyance* », il servira à financer des travaux qui sont **certains et indispensables**, puisqu'il s'agit principalement de travaux de conservation ou d'entretien de l'immeuble ou des équipements communs, autres que ceux de maintenance, ou des dépenses afférentes aux études techniques, telles que les diagnostics et consultations<sup>1</sup>.

Pour mettre fin à cette ambiguïté, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a proposé la modification du nom du fonds, pour l'intituler : « *fonds de provision pour travaux* ».

Ce dispositif permettrait par ailleurs d'apporter une réponse à un constat trop souvent dressé selon lequel, la décision de réaliser les travaux nécessaires pour l'immeuble n'est prise qu'à partir du moment où ils sont devenus inéluctables. Ce genre de raisonnement est particulièrement couteux pour la copropriété, puisque les travaux n'interviennent qu'à un stade avancé de dégradation de l'immeuble, mettant en péril le bâtiment ou ses occupants.

Pour des copropriétés qui se maintenaient difficilement à l'équilibre, ce mécanisme peut avoir un effet désastreux. Elles se retrouvent contraintes d'engager des travaux importants de conservation de l'immeuble, et peuvent être mises en grandes difficultés financières. L'étalement des versements dans le temps pourrait rendre la dépense plus soutenable pour les petites structures et permettre de prévenir, dans une certaine mesure, la dégradation de leur situation.

Ce phénomène est encore aggravé par le taux de rotation rapide des propriétaires immobiliers. Selon l'association des responsables de copropriété (UNARC), le temps moyen de possession d'un bien en copropriété est, en moyenne, de huit ans. Dès lors, beaucoup de copropriétaires retardent l'engagement de travaux importants jusqu'à la vente de leur bien. Un nouveau propriétaire peut donc se voir contraint de financer les travaux, peu de temps après son acquisition, car le défaut d'entretien de l'immeuble n'est pas toujours perceptible au moment de la vente et n'a donc pas forcément donné lieu à une prise en compte dans la fixation du prix du bien.

---

<sup>1</sup> Article 44 du décret du 17 mars 1967 précité.

Par ailleurs, votre rapporteur souligne que la mise en place de ce fonds s'apparente à ce qui existe déjà à l'article 14-1 de la loi précitée du 10 juillet 1965 pour les provisions de charges versées pour faire face aux dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes et équipements communs de l'immeuble.

L'idée de prévoir la constitution d'un « *fonds travaux* » n'est d'ailleurs pas complètement nouvelle. L'article 18 de la loi du 10 juillet 1965, dans sa rédaction actuelle, prévoit déjà que « *le syndic est chargé [...] de soumettre, lors de sa première désignation et au moins tous les trois ans, au vote de l'assemblée générale la décision de constituer des provisions spéciales en vue de faire face aux travaux d'entretien ou de conservation des parties communes et des éléments d'équipement commun, susceptibles d'être nécessaires dans les trois années à échoir et non encore décidés par l'assemblée générale.* » Cependant, compte-tenu de sa complexité, et de son caractère facultatif, cette disposition n'est que peu utilisée.

Votre rapporteur tient également à relativiser le coût que représenterait la constitution d'un tel fonds pour les copropriétaires, coût inférieur à celui supporté pour les charges courantes. En effet, selon les chiffres fournis par l'association des responsables de copropriété (UNARC), les charges courantes représentent 2 000 euros par an en moyenne par copropriété. 5 % de ce budget représenterait environ 100 euros par lot et par an.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté un **amendement** qui modifie l'intitulé du fonds, supprime le seuil de dix lots à partir duquel il serait obligatoirement constitué.

En revanche, pour encadrer son utilisation, cet amendement précise que ce fonds ne serait alimenté que jusqu'à un montant plafond fixé par décret en Conseil d'État. Le versement de cotisation au fond serait interrompu lorsque le plafond serait atteint, et ne reprendrait que lorsque le niveau de réserve du fonds serait entamé, pour être reconstitué.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 27.

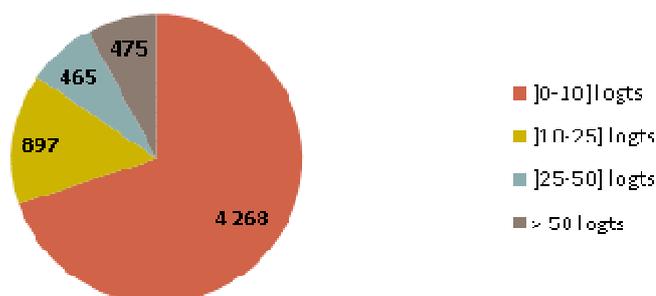
### Les copropriétés de petite taille dans le territoire de Lille Métropole

En 2012, Lille Métropole a piloté une **étude sur l'ensemble des copropriétés de son territoire** (85 communes, 1,2 millions d'habitants, 460 000 résidences principales dont 75 % de logements privés) pour mieux connaître les caractéristiques des logements en copropriété et envisager des pistes d'intervention pour prévenir ou accompagner la résolution d'éventuelles difficultés constatées.

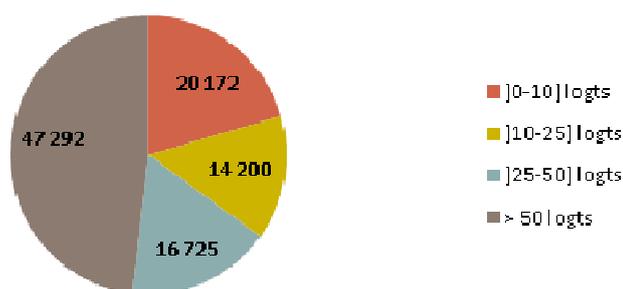
**L'un des enseignements de cette étude est la forte représentation des petites copropriétés, souvent anciennes, majoritairement locatives, présentant des enjeux spécifiques et des risques importants de fragilités.**

Les copropriétés de moins de 50 lots représentent **la majorité des copropriétés de Lille Métropole** (92 % des copropriétés et 52 % des logements en copropriétés), sur un total de 6 105 copropriétés et près de 100 000 logements.

### Répartition des copropriétés selon leur taille



### Nombre de logements correspondants



Source : Lille Métropole, Observatoire des copropriétés, Filocom 2010

Il s'agit également **des copropriétés les plus anciennes**, présentant par conséquent des signes **de vétusté et des besoins d'intervention plus importants** que sur les copropriétés de plus grande taille : à Lille Métropole, la date moyenne de construction des copropriétés de moins de 50 lots est 1928, contre 1982 pour les copropriétés de plus 50 lots.

L'étude menée localement montre que ces copropriétés anciennes se portent bien si elles sont situées dans des quartiers valorisés et si les copropriétaires sont solvables et engagés collectivement dans la gestion de leur patrimoine. En revanche, **les petites copropriétés souffrant soit d'une faible qualité technique, soit d'un mauvais positionnement sur le marché du logement, sont très fragiles structurellement**. Si elles doivent faire face à un « coup dur » (réfection de toiture, ravalement, impayés de charge, etc.), elles peuvent facilement entrer dans un cercle vicieux de dévalorisation.

Face à ces difficultés, la plupart des syndicats professionnels se désengagent de ce segment qu'ils jugent parfois non rentable. Sur le territoire de Lille Métropole, un syndicat important s'est par exemple désengagé de la gestion d'une centaine de petites copropriétés car il considérait que son activité n'était rentable qu'à partir de 12 logements. Les syndicats bénévoles semblent également en recul, du fait des fortes responsabilités induites.

Enfin, les petites copropriétés sont souvent confrontées à une lourdeur des charges, les économies de charge étant moindres que dans une copropriété de taille plus importante.

*Source : étude sur les copropriétés sur le territoire de Lille Métropole, Ville et Habitat et Pouget consultants, pilotée par Lille Métropole et co-financée par l'Anah, la Région Nord Pas de Calais et l'ADEME.*

## CHAPITRE II REDRESSER EFFICACEMENT LES COPROPRIETES DEGRADEES

### Section 1 Améliorer la procédure du mandataire *ad hoc*

#### Article 29

(articles 29-1 A, 29-1 B et 29-1 C [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

#### Renforcer la procédure du mandataire *ad hoc*

Cet article modifie la procédure du mandataire *ad hoc*, prévue aux articles 29-1 A et 29-1 B de la loi précitée du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

#### La prévention des difficultés du syndicat : la procédure de désignation d'un mandataire *ad hoc* en vigueur

Les articles 29-1 A et 29-1 B ont été introduits dans la loi du 10 juillet 1965 par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Ils concernent le cas où le syndicat commence à se trouver en difficulté. Pour éviter de nommer immédiatement un administrateur provisoire, en application de l'article 29-1, un mandataire *ad hoc* est désigné par le juge. Il a pour mission de rédiger un rapport comprenant des préconisations pour le rétablissement de l'équilibre financier du syndicat.

Cette procédure est déclenchée lorsque les impayés atteignent 25 % des sommes exigibles en vertu des articles 14-1 et 14-2 (sommes dues en vertu du budget prévisionnel et celles prévues hors budget prévisionnel pour l'exécution de travaux).

#### • Les modalités de saisine du président du tribunal de grande instance (TGI) :

- une **requête** du syndic ;
- en l'absence d'action du syndic, une saisine **en référé** des copropriétaires représentant 15 % des voix du syndicat ;
- une saisine **en référé** de certains créanciers impayés.

Le représentant de l'État dans le département, le maire de la commune où est implanté l'immeuble et, le cas échéant, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat sont informés de la saisine du juge.

Le président du TGI, statuant **par ordonnance sur requête ou comme en matière de référé**, désigne un mandataire *ad hoc* dont il détermine la mission. Il précise, dans son ordonnance, la répartition des frais inhérents à cette nomination :

- lorsqu'il a été saisi par le syndic ou par des copropriétaires, il précise l'imputation des frais entre le syndicat et le syndic, ou le partage des frais entre eux ;
- lorsqu'il a été saisi par un ou plusieurs créanciers, ceux-ci supportent les frais.

#### • Les conclusions du mandataire *ad hoc* :

Dans un délai de trois mois renouvelable une fois, le mandataire *ad hoc* adresse au président du TGI un rapport présentant l'analyse de la situation financière du syndicat des copropriétaires et de l'état de l'immeuble, les préconisations faites pour rétablir l'équilibre financier du syndicat et, le cas échéant, assurer la sécurité de l'immeuble, ainsi que le résultat des actions de médiation ou de négociation qu'il aura éventuellement menées avec les parties en cause. Ce rapport est également adressé au syndic, au conseil syndical, au maire de la commune où est implanté l'immeuble, le cas échéant au président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, ainsi qu'au représentant de l'État dans le département.

Le syndic inscrit ensuite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale les projets de résolution nécessaires à la mise en œuvre de ce rapport.

Le projet de loi, dans sa rédaction issue des travaux de la commission des affaires économiques du Sénat, apporte un certain nombre de modifications bienvenues à cette procédure.

Il abaisse son seuil de déclenchement à 15 % d'impayés pour les copropriétés de plus de 200 lots.

Il ajoute à la liste des personnes compétentes pour saisir le juge d'une demande de désignation de mandataire *ad hoc* :

- le représentant de l'État dans le département ;
- le procureur de la République près le tribunal de grande instance ;
- le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble ;
- le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat du lieu de situation de l'immeuble.

Le mandataire *ad hoc* voit ensuite ses moyens d'action renforcés. Lorsqu'il constate d'importantes difficultés financières, le projet de loi prévoit qu'il peut demander au juge de désigner un administrateur provisoire. Il peut également :

- saisir le juge des difficultés qu'il rencontre ;
- obtenir de l'autorité publique compétente les pièces relatives aux procédures de police engagées à l'encontre du syndicat ;
- obtenir du syndic les pièces nécessaires à l'exercice de sa mission dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'ordonnance du juge au syndic.

Le texte organise également l'information du syndicat de copropriétaires en prévoyant que, si aucune réunion de l'assemblée générale n'intervient dans les six mois suivant la remise du rapport, une assemblée générale est réunie spécialement à cet effet, ainsi que le suivi des propositions du mandataire, en imposant la notification du procès-verbal de l'assemblée générale aux auteurs de la saisine, au juge et au mandataire *ad hoc*.

Enfin, le projet de loi crée un nouvel article 29-1 C, qui précise explicitement quelles sont les personnes que le juge peut désigner pour exercer les fonctions de mandataire *ad hoc* :

- un administrateur judiciaire inscrit sur la liste des administrateurs judiciaires mentionnée à l'article L. 811-2 du code de commerce ;
- une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par décret ;

Il énumère enfin les règles de déontologie et d'incompatibilité qui leur sont applicables.

À cet égard, dans la mesure où les missions du mandataire *ad hoc* ainsi que les moyens mis à sa disposition pour les accomplir sont renforcés par le projet de loi, votre commission estime nécessaire d'encadrer davantage la possibilité de recourir à des personnes physiques ou morales qui ne sont pas mandataires judiciaires, en prévoyant son caractère « *exceptionnel* » et une décision « *spécialement motivée du juge* ».

Sur proposition de son rapporteur, elle a donc adopté un **amendement** en ce sens.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 29.

## Section 2

### **Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire**

#### *Article 30*

(articles 29-1, 29-2, 29-3, 29-4, 29-5, 29-6, articles 29-7 à 29-14 [nouveaux] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

#### **Renforcer la procédure d'administration provisoire**

Cet article réforme de manière très substantielle la procédure d'administration provisoire prévue aux articles 29-1 et suivants de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

La procédure d'administration provisoire est déclenchée lorsque l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou si le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble.

Le juge peut alors désigner un administrateur provisoire chargé de prendre les mesures nécessaires au rétablissement du fonctionnement normal de la copropriété. À cette fin, il se voit confier tous les pouvoirs du syndic, dont le mandat cesse de plein droit, et tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale des copropriétaires et du conseil syndical.

Compte-tenu des pouvoirs importants dont dispose l'administrateur provisoire, pouvoirs encore étendus par le projet de loi (il peut proposer l'effacement de toute ou partie des créances irrécouvrables et le juge peut l'autoriser à céder des actifs cessibles de la copropriété ou à les céder à titre gracieux), votre commission s'interroge sur l'opportunité de désigner comme administrateur provisoire une personne physique ou morale « *justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire* ».

En effet, outre les compétences particulières en matière de gestion de copropriété requises, les fonctions d'administrateur provisoire supposent de disposer de garanties financières et techniques que seul un professionnel peut posséder (responsabilité professionnelle, logistique adaptée...).

De plus, cette formulation est imprécise et pourrait susciter des conflits d'intérêts. De fait, les personnes justifiant d'une expérience et d'une qualification en matière de gestion de copropriétés peuvent être, par exemple, des syndics ou des agents immobiliers. Or, il peut apparaître délicat de confier à un syndic les fonctions d'administrateur provisoire exercées jusque-là par un précédent syndic. De même, confier à un agent immobilier, désigné administrateur provisoire, la cession des actifs du syndicat de copropriétaires peut également poser question.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un **amendement** précisant qu'outre les administrateurs judiciaires, peuvent seuls exercer les fonctions d'administrateur provisoire, les organismes dont l'activité à titre principal est la gestion des copropriétés. Ces organismes seront inscrits sur une liste fixée par le ministre en charge du logement.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 30.

### CHAPITRE III RENFORCER LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

#### Section 2

#### Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne

*Article 46 septies (supprimé)*  
(art. L. 634-1 à L. 634-8 [nouveaux]  
du code de la construction et de l'habitation)  
**Autorisation préalable de mise en location**

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement de M. Mathieu Hanotin et le groupe SRC, cet article a été supprimé par la commission des affaires économiques du Sénat au motif qu'il créerait si ce n'est une obligation légale, du moins une obligation morale pour les communes d'instituer un dispositif d'autorisation préalable de mise en location. Votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** de rétablissement de cet article.

Cet article vise à offrir la faculté pour un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ou une commune d'instaurer une ou plusieurs zones dans lesquelles tout bailleur désirant mettre en location son bien devrait au préalable obtenir une autorisation de mise en location. Cette mesure serait un outil supplémentaire à disposition des pouvoirs publics pour lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil et résorber l'habitat insalubre.

Il s'inspire, sans le reproduire, du dispositif du permis de louer mis en place en Wallonie.

#### LE PERMIS DE LOUER

*(Art. 9 et suivants du code wallon du logement et de l'habitat durable)*

Le permis de location concerne, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1998, les logements collectifs et logements individuels d'une surface inférieure à 28 m<sup>2</sup>, loués ou mis en location à des personnes domiciliées ou non domiciliées mais y habitant régulièrement durant la plus grande partie de l'année. Depuis 2004, sont également soumis à ce permis les logements collectifs et logements individuels d'une surface inférieure à 28 m<sup>2</sup> loués ou mis en location à des étudiants.

Pour faire l'objet d'un permis de louer, le logement doit :

- respecter des critères de salubrité ;
- respecter l'obligation d'équipement en matière de détecteurs d'incendie ;

- garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée (fermeture à clé des locaux et de la boîte aux lettres) ;

- avoir été construit et aménagé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Le bailleur doit en outre détenir le certificat de performance énergétique du bâtiment et la preuve du contrôle des installations de chauffage.

Afin d'obtenir le permis, le bailleur prend rendez-vous avec un enquêteur agréé (fonctionnaire communal ou personne habilitée par le gouvernement) pour une visite du logement. À l'issue de la visite, une **attestation de conformité** est délivrée si les conditions sont respectées. Dans le cas contraire, le rapport de visite établi par l'enquêteur indique les travaux nécessaires.

Le permis de location est délivré au bailleur dans les quinze jours du dépôt de sa déclaration de mise en location accompagnée de l'attestation de conformité. À compter de sa délivrance, le permis est valable cinq ans.

En cas de non-respect de la réglementation (permis obtenu mais non respecté, absence de permis), des sanctions pénales peuvent être infligées par un juge au bailleur. À défaut, le Service Public de Wallonie peut infliger une amende administrative d'un montant fixé en 2013 à 1 500 euros par logement.

Cet article introduirait, au sein du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation, un nouveau chapitre composé de huit articles.

Le nouvel article L. 634-1 permet à un EPCI compétent en matière d'habitat ou, à défaut, à une commune de fixer, par délibération de son organe délibérant, le périmètre des zones soumises à autorisation préalable de mise en location. Ces zones seraient délimitées au regard des objectifs de résorption de l'habitat insalubre et de lutte contre l'habitat indigne et en cohérence avec le programme local de l'habitat (PLH) et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Elles pourraient ne concerner qu'un ou plusieurs ensembles immobiliers, par exemple une copropriété dégradée dans une zone où aucun autre habitat indigne n'est à relever, conformément à l'ajout que la commission des affaires économiques a porté au dispositif de déclaration de mise en location prévu à l'article 46 *octies*. La même délibération préciserait les catégories et caractéristiques des logements soumis à autorisation préalable, ainsi que les modalités de dépôt de la demande d'autorisation.

Cette délibération serait rendue exécutoire soit par arrêté du préfet de département pris dans les deux mois après transmission, soit, en cas d'opposition de ce dernier, par arrêté du ministre chargé du logement. Le silence du ministre à l'expiration d'un délai de quatre mois vaudrait avis défavorable.

Le futur article L. 634-3 donne compétence à l'organe exécutif pour délivrer les autorisations préalables de mise en location.

L'article L. 634-4 détaille la procédure de demande d'autorisation qui se ferait au moyen d'un formulaire type remis auprès de l'EPCI ou de la commune contre récépissé. Celui-ci ferait courir un délai à l'issue duquel le silence de l'autorité publique vaudrait autorisation. Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, ce délai était de quinze jours ; votre commission l'a porté à un mois afin de le faire coïncider avec le délai de préavis applicable au congé émanant du locataire introduit à l'article 2 du projet de loi.

Un refus de délivrance ne pourrait être motivé que par le non-respect des exigences de décence du logement définies par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU ». La décision de rejet d'une autorisation préalable de mise en location devrait donc être motivée au regard de ces exigences et préciser la nature des travaux ou aménagements prescrits pour y satisfaire.

L'autorisation préalable devrait être renouvelée à chaque mise en location.

Ainsi, contrairement au dispositif du permis de louer wallon, cette autorisation ne vaudrait pas attestation de conformité ni certificat de décence du logement. Elle n'entraverait donc aucunement la mise en œuvre des mesures de police de l'habitat, *a fortiori* en cas de délivrance tacite.

Le futur article L. 634-7 prévoit un mécanisme de sanctions administratives mis en œuvre par le préfet du département. En cas de défaut de demande préalable à la mise en location d'un logement, le bailleur encourrait une amende allant jusqu'à 5 000 euros, qui pourrait être triplée en cas de nouveau manquement dans les trois ans. En cas de mise en location en dépit d'un rejet de demande d'autorisation préalable, l'amende serait de 15 000 euros maximum. Le produit de ces amendes serait affecté à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Votre commission vous invite à **adopter** le présent article additionnel ainsi rédigé.

**TITRE III**  
**AMELIORER LA LISIBILITE ET L'EFFICACITE**  
**DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT**

**CHAPITRE III**  
**MODERNISER LES DISPOSITIONS RELATIVES**  
**AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL**

**Section I**  
**Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social**

*Article 52*

(art. L. 421-6, L. 421-7-1 (nouveau), L. 443-7, L. 443-11 et L. 443-15-2-1  
(nouveau) du code de la construction et de l'habitation)

**Rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) et attribution des boni  
de liquidation en cas de dissolution d'un office**

Cet article vise à rattacher les offices publics de l'habitat (OPH) à l'échelon intercommunal. Il prévoit également de modifier les modalités d'attribution des boni de liquidation en cas de dissolution d'un tel organisme. L'analyse de votre rapporteur se limite à la seule question du rattachement des OPH.

Conformément à l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, un office public de l'habitat peut être rattaché à :

- un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat ;
- un département ;
- une commune, si elle n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat.

D'après les informations fournies par l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, en 2013, sur 272 OPH existants, 143 sont rattachés à des communes, dont Paris, 34 à un EPCI, 90 à un département et 5 à un syndicat de communes.

Dans un contexte de développement de l'intercommunalité, le présent article prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le rattachement d'un OPH à un EPCI et non plus à une commune, dès lors que celle-ci serait membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat. Une exception est cependant prévue pour l'office interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines.

La commission de l'économie de l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa rapporteure, a intégré deux cas non pris en compte dans le projet de loi :

- d'une part, le fait qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tout le territoire ne sera pas couvert par des EPCI compétents en matière d'habitat ;
- d'autre part, le fait qu'à la même date, certains EPCI – les communautés de communes – ne seront pas tenus d'exercer la compétence en matière d'habitat et pourraient donc décider de ne l'exercer que postérieurement.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant une coordination avec l'article 12 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cet article prévoit le transfert de la compétence de la politique de l'habitat à la métropole du Grand Paris.

Or, les dispositions du présent article prévoient le rattachement à la métropole de tous les OPH actuellement rattachés aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre. Cependant, si le niveau métropolitain apparaît pertinent pour la programmation et l'élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, sa mise en œuvre et, *in fine*, la gestion des OPH, méritent d'être déconcentrées au niveau des territoires. Cet amendement prévoit que les conseils de territoire exerceraient par délégation du conseil de la métropole l'administration du ou des offices présents sur leur territoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par ailleurs, chaque conseil de territoire désignerait ses représentants au sein des conseils d'administration des OPH, selon les modalités fixées à l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation.

**Sous réserve de l'adoption de cet amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 52.

#### CHAPITRE IV ÉLARGIR LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

##### *Article 56*

(art. L. 301-5-1, L. 302-1, L. 302-2, L. 302-4-2 [nouveau], L. 302-4-3 [nouveau]  
du code de la construction et de l'habitation)

##### **Élargissement des délégations de compétences en matière de politique du logement**

Le présent article tend, d'une part, à renforcer la délégation des aides à la pierre de l'État aux établissements publics de coopération

intercommunale par des compétences nouvelles et, d'autre part, de proroger, sous certaines conditions, le programme local de l'habitat (PLH). Votre commission salue les dispositions adoptées sur ce deuxième point qui n'appellent pas de commentaires particuliers de sa part.

### **1. La délégation des aides à la pierre : état des lieux**

La délégation par l'État aux EPCI des aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien, dite « aides à la pierre », est prévue à l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dès lors que ces EPCI sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

D'après les informations fournies par l'étude d'impact, on dénombre, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 110 délégataires dont 84 EPCI (14 communautés urbaines et métropole, 66 communautés d'agglomération, 4 communautés de communes et 26 départements), représentant 50 % de la population et 55 % de la programmation du parc locatif social.

Dans ce cadre, contrairement à un transfert de compétences, l'État détermine les objectifs et évalue la capacité du délégataire à les atteindre. Il détermine également les conditions d'attribution de ces aides.

Un programme local de l'habitat exécutoire est le support contractuel des EPCI délégataires. Il représente le document stratégique qui permet aux EPCI de formaliser et piloter leur politique locale de l'habitat en programmant les besoins en logements des ménages.

L'élaboration d'un programme local de l'habitat est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comportant une commune d'au moins 10 000 habitants et les communes isolées de plus de 20 000 habitants. En 2012, 369 territoires étaient visés par l'obligation d'élaborer un PLH et on en dénombrait 643, dont 330 d'initiative volontaire.

Les EPCI délégataires doivent gérer à la fois les aides destinées à la construction nouvelle de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien.

La conclusion d'une convention de délégation est d'une durée de six ans. Elle définit les objectifs, fixe les modalités d'évaluation de la délégation à mi-parcours et arrête le montant des droits à engagement alloués au délégataire.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a renforcé les marges de manœuvre des EPCI délégataires des aides à la pierre. Seuls ces établissements sont bénéficiaires des prélèvements prévus aux articles L. 302-5 et suivants du code de la

construction et de l'habitation. Ils peuvent bénéficier du droit de préemption transféré aux préfets sur les communes faisant l'objet d'un constat de carence du fait de leur manquement aux obligations de production de logement social.

## **2. Les dispositions du projet de loi : l'extension du champ des compétences déléguées aux EPCI**

Le I de l'article 56 vise à renforcer la délégation des aides à la pierre par l'attribution de compétences nouvelles.

### **• *Le renforcement des conditions de la prise de délégation des aides à la pierre***

Il prévoit tout d'abord le **renforcement des conditions nécessaires à la prise de délégation par un EPCI**.

Pour qu'un EPCI puisse bénéficier d'une délégation des aides à la pierre, le **programme local de l'habitat doit être exécutoire**.

Pour pouvoir exercer la compétence de l'État en matière d'**encadrement des loyers**, selon les modalités prévues aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1990, les EPCI intéressés devront disposer non seulement d'un PLH exécutoire mais aussi d'un **observatoire des loyers**.

L'extension de la délégation relèverait du choix de l'intercommunalité sauf lorsqu'elle se situerait dans une zone soumise à la taxe sur les logements vacants, prévue à l'article 232 du code général des impôts. Cette taxe concerne les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants caractérisées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ces EPCI ne pourraient conclure de convention de délégation des aides à la pierre que s'ils exercent au préalable la compétence d'encadrement des loyers et disposent, à cette fin, d'un observatoire des loyers.

### **• *Des compétences optionnelles***

Le bloc de délégation de compétences en matière des aides à la pierre sur les parcs public et privé et, le cas échéant, en matière d'encadrement des loyers, pourrait être complété par la délégation d'une ou plusieurs compétences optionnelles afin de renforcer le contenu des délégations au travers de :

- la garantie du droit à un logement décent et indépendant ;
- la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement.

La convention serait toujours conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Le préfet conserverait la possibilité de refuser ou de ne pas renouveler la délégation mais également de ne pas conclure de convention avec un EPCI qui n'aurait pas pris en compte ses demandes motivées de modification du PLH. Il pourrait également dénoncer une convention lorsque l'évaluation à mi-parcours du PLH serait jugée insuffisante.

### **3. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale et la commission des affaires économiques du sénat**

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, trois amendements visant à :

- supprimer la délégation de compétence relative à l'encadrement des loyers, en raison de la nouveauté du dispositif d'encadrement des loyers, introduite par le présent projet de loi ;

- permettre au Comité régional de l'habitat de donner son avis lorsque le préfet envisagerait de dénoncer une convention de délégation des aides à la pierre ;

- mieux associer les EPCI à la signature des conventions d'utilité sociale (CUS), qui serait rendue obligatoire pour les organismes qui disposeraient d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social sur le territoire intercommunal.

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté un amendement de cohérence rédactionnelle de notre collègue, M. Jean-François Husson.

### **4. La position de votre commission**

Tout en partageant les objectifs de cet article et les améliorations qui y ont été apportées, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur visant à élargir la compétence facultative des EPCI délégataires des aides à la pierre à l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale. Il prévoit en outre de supprimer le seuil de 20 % précédemment cité, jugé trop élevé puisqu'une enquête de l'Assemblée des communautés de France indique que ne serait concerné qu'un nombre réduit d'organismes. Par ailleurs, la suppression de la notion de seuil permet d'aligner cette disposition sur l'article 31 du projet de loi de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles sur cette question.

**Sous réserve de l'adoption de cet amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 56.

## TITRE IV MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DÉVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

#### *Article 58*

(art. L. 111-1-1, l. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-3, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-1, L. 122-5-2, L. 122-6, L. 122-6-1, L. 122-6-2, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-11, L. 122-11-1, L. 122-12, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-2, L. 122-14-3, L. 122-16, L. 122-16-1, L. 122-17, L. 122-18, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; art. L. 333-1, L. 331-3, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; art. L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-15, L. 752-16 du code de commerce ; art. 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant

engagement national pour l'environnement)

#### **Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur des SCoT**

Le présent article poursuit trois objectifs :

- le renforcement du rôle intégrateur du SCoT, afin de faire de ce dernier l'unique document intégrant les documents d'urbanisme de rang inférieur ;
- la couverture territoriale du territoire par des SCoT ;
- le renforcement du rôle des SCoT dans la maîtrise de l'aménagement commercial. Ce troisième objectif, qui ne relève pas du champ de compétences de votre commission, ne sera pas abordé dans le cadre du présent avis.

#### **A. LE RENFORCEMENT DU RÔLE INTÉGRATEUR DES SCOT**

##### **1. Une hiérarchie des normes d'urbanisme complexe**

Comme l'a relevé le groupe de travail sur les outils fonciers à disposition des collectivités territoriales, auquel a participé votre rapporteur, la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme apparaît complexe. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, selon des rapports de conformité, de compatibilité ou de prise en compte.

Le **schéma de cohérence territoriale** (SCoT) se trouve au centre de la pyramide des documents d'urbanisme. Document de planification stratégique créé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement

urbains, dite loi « SRU »<sup>1</sup>, il vise à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, économie, environnement) sur de larges bassins de vie.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement<sup>2</sup>, dite loi « ENE » ou « Grenelle 2 », a complété le champ d'intervention des SCoT en renforçant la prise en compte des défis environnementaux dans la gestion des territoires.

Les documents s'imposant à lui ont, la plupart du temps, une portée générale ou nationale. Ainsi, en vertu du premier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, le SCoT doit être **compatible**<sup>3</sup> avec les dispositions particulières :

- aux zones de montagne et au littoral, conformément aux articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme ;
- aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux ;
- du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), conformément à l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), prévus à l'article L. 212-10 du code de l'environnement<sup>4</sup> ;
- du schéma directeur de la région d'Île-de-France ;
- des schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ;
- du plan d'aménagement et de développement durable.

Il doit également prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)<sup>5</sup> et être compatible avec les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent, les directives de protection et de mise en valeur des paysages<sup>6</sup>, ainsi qu'avec le plan de gestion des risques d'inondation<sup>7</sup>.

En outre, le SCoT prend en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales, des établissements et services publics<sup>8</sup>.

Lorsqu'un de ces documents est adopté après l'approbation du SCoT, ce dernier doit être modifié afin d'être compatible dans un délai de trois ans.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>3</sup> Premier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>4</sup> Article L. 212-10 du code de l'environnement.

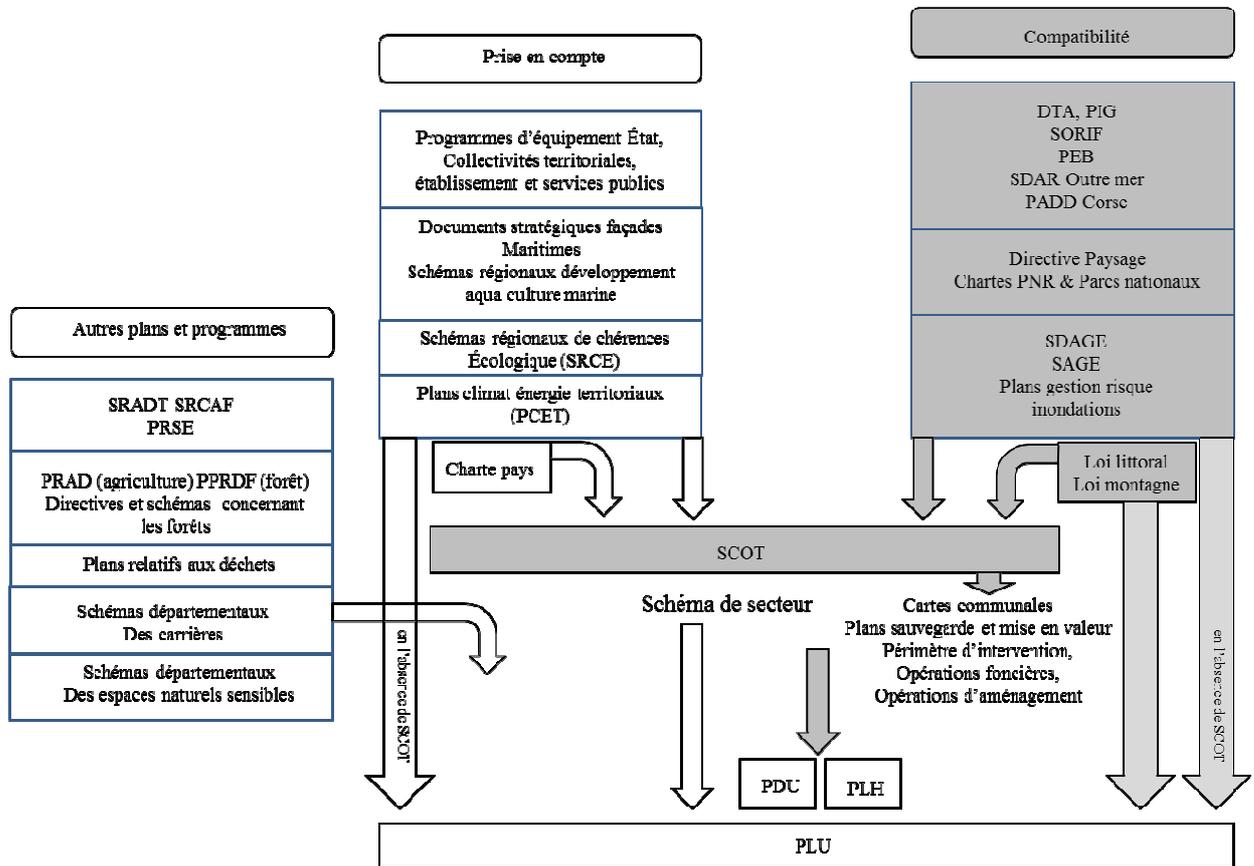
<sup>5</sup> Article L. 371-3 du code de l'environnement.

<sup>6</sup> Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

<sup>7</sup> Article L. 122-1-13 du code de l'urbanisme.

<sup>8</sup> Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

Le schéma ci-dessous présente les différents documents d'urbanisme avec lesquels le SCoT est en interaction, par un rapport de prise en compte ou de compatibilité.



Le PLU intercommunal tient lieu de PLH et de PDU

- |      |  |       |   |
|------|--|-------|---|
| DIA  | Directive territoriale d'aménagement           | PNR   | Parc naturel régional                                 |
| PADO | Plan d'aménagement et de développement durable | SAR   | Schéma d'aménagement régional                         |
| PCET | Plan climat énergie territorial                | SAGE  | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux           |
| PDU  | Plan de déplacements urbains                   | SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| PEB  | Plan d'exposition général                      | SDRIF | Schéma directeur de la région d'Île-de-France         |
| PIG  | Projet d'intérêt général                       | SRCE  | Schéma régional de cohérence écologique               |
| PLH  | Plan local de l'habitat                        |       |   |

Source : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, repris dans le rapport d'information n° 1 (2013-2014) « les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ».

La loi « ENE » a érigé le SCoT en unique document d'encadrement du plan local d'urbanisme (PLU) et de la carte communale. Pour cela, le législateur a supprimé le lien juridique du plan local d'urbanisme (PLU) avec les documents de rang supérieur au SCoT, lorsque le PLU est couvert par un SCoT.

Pourtant, comme le présente le schéma précédent, certains documents d'urbanisme s'imposent directement au plan local d'urbanisme (PLU), même en présence d'un SCoT. En effet, l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme a conservé un lien juridique du PLU avec certains documents d'urbanisme, y compris en présence d'un SCoT. Ainsi, le PLU doit être compatible avec le schéma de mise en valeur de la mer, la charte du parc naturel régional ou du parc national, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les plans climat-énergie territoriaux (PCET).

## **2. Le projet de loi : renforcer et conforter le caractère intégrateur du SCOT**

Afin de mettre fin aux incohérences et rationaliser la hiérarchie des normes ainsi que les dispositions la régissant, le projet de loi vise à renforcer le caractère intégrateur du SCoT. Ainsi, le SCoT deviendrait l'unique document intégrant les documents de rang supérieur. L'objectif est de limiter les rapports de prise en compte et de compatibilité du PLU avec les documents de rang supérieur : ainsi, les élus chargés de l'élaboration d'un PLU se réfèreraient uniquement au SCoT, qui engloberait l'ensemble des prescriptions auxquelles serait soumis le PLU.

La nouvelle rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme regroupe l'ensemble des documents d'urbanisme opposables aux SCoT, aux PLU, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales.

Ainsi, les SCoT devraient être **compatibles** avec :

- les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ;
- les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes ;
- le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) ;
- les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;
- les chartes des espaces naturels régionaux et des parcs nationaux ;
- les orientations définies par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- les objectifs définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;

- les objectifs définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) ;

- les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Les SCoT devraient **prendre en compte** :

- les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ;

- les plans climat-énergie territoriaux (PCET) ;

- les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;

- les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics.

Ainsi, le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme pose le principe de l'absence d'opposabilité directe au PLU, document en tenant compte ou carte communale, des normes supérieures opposables au SCoT.

Sont également prévus les délais d'intégration des différents documents entre eux. Ainsi, si un document supérieur au SCoT est modifié après l'approbation de celui-ci, ce dernier doit être rendu compatible ou prendre en compte la modification dans un délai de trois ans. De même, si un PLU est adopté avant l'approbation ou la modification d'un SCoT, le PLU doit faire l'objet d'une procédure de compatibilité avec le SCoT dans un délai d'un an.

Le délai de mise en compatibilité du PLU avec le SCoT a été modifié par la commission de l'économie de l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa rapporteure, Mme Audrey Linkenheld : l'engagement de la mise en compatibilité devrait être commencé dans un délai d'un an et son achèvement interviendrait au plus tard trois ans à compter de la date à laquelle le SCoT est devenu exécutoire.

La commission de l'économie du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, M. Claude Bérit-Débat, a adopté le principe selon lequel le délai de mise en compatibilité d'un PLU vis-à-vis d'un SCoT serait d'un an si elle nécessite une évolution mineure du PLU. Ce délai serait de trois ans si une révision est nécessaire.

Un autre amendement de notre collègue, M. Claude Bérit-Débat, a supprimé de la liste des personnes publiques associées à l'élaboration du SCoT les communes limitrophes du périmètre du schéma. Toutefois, en raison des conséquences éventuelles du SCoT sur leur territoire, l'amendement prévoit qu'elles puissent être consultées à leur demande lors de l'élaboration du SCoT.

### 3. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'objectif de cet article qui vise à clarifier une hiérarchie des normes d'urbanisme devenue de plus en plus complexe. Cet article contribue également à atteindre l'objectif constitutionnel d'accessibilité de la loi

Si la loi « ENE » a tenté d'apporter un début de réponse à cette question, en confiant au SCoT un rôle de document intégrateur, force est de constater que le législateur n'était pas allé au bout de la logique.

Toutefois, comme le groupe de travail sur les outils fonciers à disposition des élus locaux l'a relevé, votre commission considère qu'une réflexion sur l'élaboration d'un schéma régional intégrateur mérite d'être menée, afin de renforcer la cohérence et la lisibilité des documents d'urbanisme. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) pourrait assumer ce rôle ce qui permettrait de conforter le chef de filat de la région en matière d'aménagement du territoire, comme le prévoit le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Un tel document permettrait, en outre, de faciliter la préparation des documents d'urbanisme infrarégionaux, *via* la mise en place de cadres prescriptifs nouveaux, qui seraient co-élaborés avec les autres niveaux de collectivités territoriales. Il contribuerait à faciliter la coordination entre les documents d'aménagement du territoire, qui relèvent, pour la plupart d'entre eux, du niveau régional, des documents d'urbanisme, dont l'élaboration est assumée par le bloc communal. Votre commission estime qu'une telle réflexion mérite d'être menée dans le respect des prérogatives de chaque échelon territorial conformément aux dispositions de la Constitution.

## B. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR DES SCOT

### 1. Une couverture du territoire incomplète

D'après les informations mentionnées dans l'étude d'impact du présent projet de loi, seuls 20 % du territoire national sont couverts par un SCoT. Ce constat est en contradiction avec l'ambition de renforcer le caractère intégrateur de ce document.

#### Chiffres clefs relatifs aux SCoT (données au 1<sup>er</sup> Janvier 2013)

- **Stades d'avancement**
  - 179 SCoT approuvés (dont 23 en révision) ;
  - 41 SCoT arrêtés ;
  - 131 SCoT en cours d'élaboration ;
  - 62 SCoT en projet.
- **Taille des SCoT**
  - de 3 à 485 communes ;
  - 50 communes en moyenne.

Source : Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement.

Afin d'inciter les territoires à élaborer un SCoT, a été mise en place la **règle d'urbanisation limitée** pour les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT, qui tend à réduire leur possibilité d'urbanisation nouvelle.

Ainsi, l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme institue la « **règle des quinze kilomètres** » en vertu de laquelle les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou à moins de quinze kilomètres de la mer ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU afin d'ouvrir une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle. Une dérogation peut toutefois être accordée, soit par le préfet, soit, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

Cette règle a été renforcée par la loi « ENE » qui a fixé à 15 000 habitants le seuil à partir de 2013 et à toutes les communes à compter de 2017.

## **2. L'objectif du projet de loi : l'incitation à l'élaboration d'un SCOT**

### *a) Le durcissement de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT*

Le projet de loi propose de durcir la règle de la construction limitée en l'absence de SCoT. Ainsi, le présent article propose de modifier l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme afin :

- de préciser cette règle, la distance de quinze kilomètres se calculant, non plus à partir de la limite extérieure de la zone bâtie continue de l'agglomération mais à partir de la limite communale de l'agglomération ;
- d'étendre ce dispositif aux zones agricoles, qui en sont exclues ;
- de fixer au 30 juin 2015 la date à compter de laquelle ce dispositif s'appliquerait à l'ensemble des communes ;
- d'appliquer cette règle aux élaborations de PLU ou aux élaborations ou évolutions des cartes communales.

La commission de l'économie de l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa rapporteure, a reporté du 30 juin 2015 au 31 décembre 2016 l'application du principe d'urbanisation limitée au-delà des quinze kilomètres.

Votre commission partage le souci de limiter l'artificialisation des sols, et approuve, en conséquence, le renforcement et la clarification de la règle des quinze kilomètres. Elle estime que les améliorations adoptées par l'Assemblée nationale et la commission de l'économie du Sénat, à l'initiative de notre collègue, M. Claude Bérit-Débat, permettent de conserver une démarche incitative à la couverture territoriale par des SCoT, seule à même d'inciter les communes à s'inscrire dans une telle démarche.

Votre commission a toutefois adopté un **amendement** de son rapporteur tendant à éviter le gel des zones AU, N et A<sup>1</sup> en cas de non approbation définitive du SCoT. L'amendement propose de renverser le principe, lorsque le périmètre d'un SCoT a été arrêté et le débat sur les orientations a eu lieu. Ainsi, la personne publique chargée de l'élaboration du PLU pourrait ouvrir à l'urbanisation ces zones sauf opposition de la personne publique chargée de l'élaboration du SCoT qui aurait préalablement consultée la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

*b) La transmission de l'intégralité du SCoT*

Tout d'abord, le présent article tend à modifier l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme afin que l'établissement public chargé de l'élaboration d'un SCoT transmette aux communes situées dans son périmètre l'intégralité du SCoT et des documents afférents. Le droit en vigueur limite cette obligation au seul document d'orientation et d'objectif (DOO) alors que les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales doivent être compatibles avec l'intégralité du SCoT, et non seulement le DOO.

La commission de l'économie de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa rapporteure afin d'étendre la liste des destinataires du dossier de SCoT aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'urbanisme et compris dans le périmètre du SCoT, ainsi qu'aux personnes publiques et aux communes comprises dans son périmètre.

*c) Le périmètre d'élaboration du SCoT*

L'article L. 122-3 du code de l'urbanisme définit les règles de délimitation d'un périmètre de SCoT. Le périmètre d'un SCoT peut être confondu avec celui d'un EPCI à fiscalité propre.

D'après les données fournies par l'étude d'impact, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 143 SCoT, soit un tiers d'entre eux, sont portés par un EPCI.

Le présent article vise à éviter toute superposition des périmètres des PLUi et des SCoT, afin de conforter le rôle prospectif des SCoT qui doit se fonder sur les notions de « *bassin de vie* », de « *bassin d'emploi* » et d'« *aire urbaine* ». C'est pourquoi il est proposé la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014, de la faculté pour un seul EPCI de porter un SCoT. Toutefois, les SCoT existants et portés par un seuls EPCI ne seraient pas remis en cause et pourraient perdurer.

L'étude d'impact précise que « *le rôle prospectif des SCoT nécessite une échelle d'élaboration dépassant le seul EPCI. (...) Le périmètre du SCoT doit correspondre à l'unité territoriale dont les communes et intercommunalités partagent des enjeux et des interactions fortes.* »

---

<sup>1</sup> Zones AU : zones à urbaniser ; zones A : zones agricoles ; zones N : zones naturelles et forestières.

Par ailleurs, l'article 58 réaffirme la possibilité, pour les EPCI ayant un territoire correspondant à un bassin de vie, de pouvoir choisir d'élaborer un PLUi valant SCoT, conformément à l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme.

Un amendement de Mme Audrey Linkenheld a été adopté par la commission de l'économie de l'Assemblée nationale prévoyant explicitement qu'il ne puisse être arrêté de périmètre de SCoT à l'échelle d'un seul EPCI.

*d) La possibilité d'élaborer un SCoT par un syndicat mixte « ouvert »*

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, un SCoT peut être élaboré par un syndicat mixte « fermé », c'est-à-dire uniquement composé de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents, compris dans le périmètre du SCoT. L'article L. 122-4-1 prévoit cependant une dérogation à cette règle : un syndicat mixte ayant une majorité de communes comprise dans le périmètre d'un SCoT peut exercer les compétences en matière de SCoT à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT adhèrent à ce syndicat mixte pour cette compétence.

Or, dans les territoires ruraux notamment, le manque d'ingénierie pour l'élaboration d'un SCoT est un frein à la mise en œuvre d'une telle démarche. Pourtant, les Pays ou les syndicats mixtes de parc naturel régional disposent souvent de l'ingénierie nécessaire. Le droit en vigueur n'autorise pas les syndicats mixtes « ouverts » à élaborer des SCoT, même lorsque la totalité des communes comprises dans le périmètre du SCoT appartient à ce syndicat mixte.

Afin de favoriser la couverture du territoire par des SCoT tout en évitant la création d'une nouvelle structure sur le même périmètre qu'un syndicat mixte ouvert, prévu aux articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, le présent article propose d'étendre la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un SCoT par des syndicats mixtes ouverts préexistants. Seuls les EPCI compétents ou les communes adhérant au syndicat mixte pour ses compétences en matière de SCoT prendraient part aux délibérations concernant le schéma.

Votre commission approuve l'extension, aux syndicats mixtes ouverts, de la faculté d'élaboration d'un SCoT, ce qui permet de prendre en compte la situation spécifique des territoires ruraux, qui ne disposent pas toujours des moyens suffisants pour s'inscrire dans une telle démarche.

*e) Les chartes des parcs naturels régionaux valant SCoT*

Le présent article insère un nouvel article L. 122-4-3 dans le code de l'urbanisme afin que les chartes des parcs naturels régionaux tiennent lieu de SCoT, sous certaines conditions. Ainsi, lorsqu'aucune commune incluse dans un parc naturel régional ne serait comprise dans un SCoT, la charte de ce parc pourrait tenir lieu de SCoT dès lors qu'elle comprendrait un chapitre individualisé comprenant les documents habituellement constitutifs d'un SCoT.

Un amendement de notre collègue, M. Claude Bérit-Débat, clarifie les conditions dans lesquelles la charte d'un parc naturel régional peut tenir lieu de SCoT : les dispositions valant SCoT devraient figurer dans un chapitre individualisé dont les conditions d'élaboration et d'évolution seraient comparables à celles d'un SCoT traditionnel (notamment en ce qui concerne la continuité du territoire couvert). Les communes situées au sein d'un parc naturel régional et couvertes par un SCoT ne seraient pas concernées par ce chapitre individualisé.

Votre commission veillera à ce que cette disposition n'accroisse pas, en conséquence, les possibilités d'interférence, voire de concurrence, avec d'autres structures dont la vocation principale est le portage d'un SCoT. Il pourrait en être ainsi des futurs pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale (PREST), créés par l'article 45 *quinquies* du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

*f) Les conséquences de l'évolution du périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT*

L'achèvement de la carte intercommunale, prévu par l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, suppose la modification du périmètre de nombreux établissements publics de coopération intercommunale porteurs de SCoT, ce qui aura pour conséquence de modifier le périmètre de ces schémas.

Par conséquent, des communes ou des EPCI appartenant à un SCoT appartiendront dans les prochains mois, dans ce cadre, à un autre SCoT. Se pose alors la question de l'applicabilité du SCoT à ces territoires : en effet, le retrait d'une commune ou d'un EPCI d'un SCoT entraînera, soit l'abrogation des dispositions du SCoT sur les communes et EPCI concernés, soit l'application directe des dispositions du nouveau SCoT, soit enfin l'application d'une « zone blanche » jusqu'à la révision du SCoT d'accueil. Le projet de loi privilégie cette troisième option.

En d'autres termes, le retrait d'une commune ou d'un EPCI du périmètre d'un SCoT entraîne l'abrogation directe des dispositions du SCoT de départ et une « zone blanche » sur le territoire nouvellement inclus jusqu'à la révision ou la modification du SCoT d'accueil. Ces territoires seraient soumis à la **règle d'urbanisation limitée** prévue à l'article L.122-2 du code de l'urbanisme.

Un délai transitoire est cependant proposé : la prise en compte du nouveau périmètre du SCoT ne pourrait se faire qu'au plus tard dans un délai de six ans.

La commission de l'économie de l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa rapporteure, a exclu de ce principe les territoires quittant le périmètre d'un SCoT sans en rejoindre un nouveau. Ainsi, pour les communes et EPCI qui se retireraient du périmètre d'un SCoT sans en intégrer un nouveau, le

principe d'urbanisation limitée ne s'y appliquerait pas, ce qui leur éviterait de subir un gel de l'urbanisation.

La commission de l'économie du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur, M. Claude Bérit-Débat, précisant cette dérogation : à l'issue d'un délai de six ans, ces communes seraient de nouveau soumises au régime de droit commun.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 58.

*Article additionnel après l'article 58*

(art. L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales)

**Bénéfice d'une part de la dotation générale de décentralisation aux communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ayant mis en place un système d'information géographique**

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur tendant insérer un article additionnel afin de permettre aux communes de plus de 10 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants ayant mis en place un système d'information géographique, destiné à disposer des éléments nécessaires à la conduite de politiques foncières adaptées, de bénéficier d'une part du concours particulier relatif aux documents d'urbanisme au sein de la dotation générale de décentralisation.

Cet amendement reprend une proposition du rapport d'information relatif aux outils fonciers dont disposent les élus locaux, rédigé conjointement par la commission des lois et la commission des finances et dont les conclusions ont été présentées le 1<sup>er</sup> octobre 2013.

Ce rapport d'information avait souligné l'absence d'outil permettant de disposer d'une vision agrégée et transversale des problématiques foncières, malgré la création de nombreux outils de connaissance du foncier au cours des dernières années. Face à ce constat, le groupe de travail a proposé la création d'un outil national interministériel d'observation du foncier, harmonisant et exploitant ces données, pour permettre aux acteurs publics - État et collectivités - d'avoir les moyens de définir une véritable stratégie foncière. Une autre proposition consiste à inciter les communes et les EPCI de plus de 10 000 habitants à s'équiper de systèmes d'information géographiques (SIG) normalisés.

Votre commission vous invite à adopter le présent article additionnel ainsi rédigé.

## CHAPITRE II

### MESURES RELATIVES À LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX

#### Section 5

#### **Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme**

##### *Article 64*

(art. L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [rétabli], L. 123-1-1-1, L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-8, L. 123-9, L. 123-10, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-9 [nouveau] du code de l'urbanisme, art. L. 555-1 du code de justice administrative, art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010)

#### **Amélioration des dispositifs de PLH et PDU et assouplissement du dispositif de PLUIHD**

Cet article poursuit un double objectif : en premier lieu, il améliore le dispositif du plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, de plan de déplacement urbain (PDU) et, en second lieu, il répond aux difficultés juridiques et opérationnelles liées à l'impact de la réforme de l'intercommunalité sur les documents d'urbanisme.

Votre commission n'a pas d'observation particulière à formuler sur cet article. Cependant, dans la mesure où elle a proposé, à l'article 84, de ratifier l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, elle a adopté un **amendement** à l'article 64 de suppression d'une disposition qui lui est apparue redondante avec l'article 4 de cette ordonnance. Ce dernier introduit au sein du code de justice administrative un renvoi au code de l'urbanisme pour les dispositions spécifiques au « *jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme* ». Aussi l'insertion d'une nouvelle disposition opérant le même type de renvoi à l'article 64 semble-t-elle superflue.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 64.

##### *Article additionnel après l'article 64 bis*

(art. L. 121-7-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

#### **Dématérialisation de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme**

Votre commission a adopté un amendement de son rapporteur portant article additionnel qui réserverait aux collectivités territoriales la faculté de délibérer pour définir les modalités de dématérialisation en tout ou partie, de son processus normatif. Cette faculté renforcerait la liberté

locale sans être attentatoire à l'information du public dans la mesure où l'information traditionnelle (papier) pourra être sur demande produite.

Cet amendement s'inscrit dans la démarche de modernisation, de simplification et de renforcement de l'efficacité de l'action publique locale et d'économie : pour la communauté urbaine de Lille, cette disposition permettrait une économie de 1,5 millions d'euros par an.

Votre commission vous invite à adopter le présent article additionnel ainsi rédigé.

## **CHAPITRE IV MESURES FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE CONSTRUCTION**

### **Sections 1 et 2 Établissements publics fonciers d'État et locaux**

*Articles 68 et 69*

(art. L. 321-1, L. 324-1, L. 324-2, L. 321-2-1 [nouveau] et L. 324-5)  
du code de l'urbanisme

#### **Établissements publics fonciers**

Les articles 68 et 69 modifient les statuts des établissements publics fonciers d'État (EPFE) et locaux (EPFL) au nombre respectivement de 14 et 22 à ce jour (ils couvrent 60 % de la population et près de la moitié des communes).

Ce faisant, le Gouvernement souhaite notamment « *développer une nouvelle génération d'EPF d'État sur des territoires où l'offre d'ingénierie foncière est éparpillée ou absente, afin de mieux répondre aux enjeux de transition écologique des territoires et de lutte contre l'étalement urbain* »<sup>1</sup>.

En premier lieu, l'article 68 règle la question de la superposition des périmètres de deux EPF, l'un d'État, l'autre local.

L'article 69, pour sa part, assouplit les conditions d'adhésion des EPCI aux EPFL et attribue le droit de priorité à ces derniers.

Dans tous les cas, le projet de loi prévoit la contribution des EPF à la préservation des espaces agricoles et naturels en coopération avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

---

<sup>1</sup> Cf étude d'impact du projet de loi n° 1179 (AN).

## 1. Des ajustements opportuns

Votre commission et son rapporteur approuvent l'économie générale du texte adopté par la commission des affaires économiques.

Ils notent qu'elle correspond à l'esprit des propositions formulées par le groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission des finances sur les outils fonciers à la disposition des collectivités locales<sup>1</sup>.

### a) Privilégier les initiatives locales

L'article 68, tel qu'il est soumis à la délibération du Sénat, correspond à la philosophie des conclusions des quatre rapporteurs du groupe de travail pour rationaliser la carte des EPF : tout en prônant la non-superposition d'un EPFE et d'un EPFL sur le même territoire, ils réaffirment la priorité des EPFL sur les EPFE puisque les premiers « *participent d'une démarche volontaire des collectivités locales pour leur permettre de conduire leurs projets d'aménagement et de développement* »<sup>2</sup>.

Or, l'article 68 règle ces questions en prévoyant l'accord des collectivités concernées par l'empiètement d'un EPFE sur le périmètre d'un établissement local, qu'il soit total ou partiel. La décision relèvera donc de la seule appréciation des élus locaux sur le terrain.

A cet égard, votre commission constate avec satisfaction que la commission des affaires économiques, à l'initiative de nos collègues Yannick Vaugrenard, Jean-Jacques Mirassou et Yves Rome, a supprimé la condition des trois années d'existence de l'EPFL, prévue dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, pour exiger l'accord des collectivités à la création de l'EPFE. A l'appui de leur amendement, les trois sénateurs relèvent que la « *limitation temporelle (de trois ans) est tout-à-fait injustifiée puisque les EPF locaux ont les mêmes missions et modalités d'intervention quelle que soit leur date de création* »<sup>3</sup>. Il convient aussi de noter que, dans ce cadre, l'assentiment de toutes les collectivités du périmètre sera recueilli.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a adopté un **amendement** destiné à régler les conséquences de l'abstention de la collectivité dont l'accord est requis : dans ce cas, le silence de la collectivité durant une période de trois mois à compter de sa saisine vaudrait assentiment.

Par ailleurs, une coordination à l'article L. 321-2 du code de l'urbanisme qui prévoit aujourd'hui la consultation des collectivités situées dans le périmètre du projet de création d'un EPFE, est apparue nécessaire avec l'institution, par l'article 68, de leur accord en cas de superposition de celui-ci avec un EPFL existant.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 1 (2013-2014) de MM. Yvon Collin, Philippe Dallier François Pillet et René Vandierendonck – « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? ».

<sup>2</sup> Cf. Rapport n° 1 (2013-2014) précité.

<sup>3</sup> Cf. amendement n° COM-1.

*b) Favoriser l'implantation des EPFL*

L'**assouplissement** proposé par le Gouvernement aux **conditions d'adhésion** à un EPFL exigées **des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** répond aux préoccupations de votre commission.

Aujourd'hui, ces établissements doivent présenter une triple compétence cumulative en matière de SCoT, de ZAC et de PLH pour accéder à un EPFL. Cette exigence excessive contrarie l'extension des périmètres des établissements et en conséquence ne favorise pas une meilleure couverture du territoire national en EPF.

L'article 69 prévoit qu'à l'avenir, seule la compétence PLH sera exigée de l'EPCI. Elle correspond en effet à la vocation première de ces organismes.

Le projet de loi rejoint d'ailleurs, sur ce point, la proposition formulée par son groupe de travail sur les outils fonciers<sup>1</sup>.

**2. Préciser la compétence du préfet pour créer un EPFL**

Votre commission approuve l'obligation créée par l'article 69 à la charge des préfets de motiver leur refus de donner suite à la création d'un EPFL.

Cependant, suivant son rapporteur, il lui est apparu nécessaire, tout en la simplifiant, de renforcer la motivation opposée par le préfet en délimitant les critères qui pourront fonder son refus.

En outre, l'**amendement** adopté en ce sens par la commission des lois règle les conséquences du silence du préfet à l'expiration du délai de trois mois qui lui est fixé pour se prononcer sur la demande de création de l'EPFL en prévoyant, comme en dispose le droit en vigueur, que l'arrêté de création sera dans ce cas acquis tacitement.

Votre rapporteur tient à attirer l'attention de l'État sur sa responsabilité pour assurer la pertinence des périmètres des différents EPFL. Il importe que les préfets prêtent une attention particulière aux projets qui leur sont soumis.

Sous réserve de l'adoption de ses deux amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles 68 et 69.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 1 (2013-2014) précité.

### Section 3 Droit de préemption

#### Article 70

(art. L. 210-1, L. 211-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-1, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme)

#### Réforme du droit de préemption

Cet article apporte des modifications substantielles au régime juridique du droit de préemption.

En droit de l'urbanisme, le droit de préemption est la faculté dont dispose une personne morale de droit public, ou son délégataire, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien en cours d'aliénation situé dans un secteur préalablement défini, en vue de la réalisation d'un projet ou d'une opération d'intérêt général. Les trois principaux types de droit de préemption – droit de préemption urbain, zones d'aménagement différé et périmètres provisoires – sont définis au titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme.

Très utilisé par les collectivités, ce droit fait l'objet d'un important contentieux puisque 40 % des décisions de préemption donnent lieu à un recours. C'est pourquoi le projet de réformer son régime juridique est à l'ordre du jour depuis la parution en 2007 de l'étude que le Conseil d'État lui a consacré à la demande du Premier ministre de l'époque<sup>1</sup>.

Ainsi que le rappelle le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable établi en vue de préparer le présent projet de loi<sup>2</sup>, plusieurs propositions de loi ont tenté de traduire les préconisations de ce rapport, sans aboutir :

- la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, présentée par M. Jean-Luc Warsmann, qui contenait à l'origine un volet consacré au droit de préemption, que votre commission a supprimé au motif que la réforme proposée soulevait de réelles difficultés de fond et qu'elle ne relevait de toute évidence pas d'une logique de simplification et d'amélioration de la qualité du droit<sup>3</sup> ;

- la proposition de loi de notre collègue Hervé Maurey visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption, adoptée par le Sénat le 29 juin 2011 mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ;

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, *Le droit de préemption*, La Documentation française, 2007.

<sup>2</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques*, mars 2013.

<sup>3</sup> Rapport fait par M. Bernard Saugey au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 20, 2010-2011) <http://www.senat.fr/rap/l10-020-1/l10-020-169.html> - toc167

- la proposition de loi de notre collègue Daniel Raoul visant à faire du droit de préemption urbain un véritable outil de politique foncière au service de l'aménagement des territoires, devenue caduque.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement comportait trois volets :

- le renforcement des droits de préemption du préfet intervenant en substitution d'une commune en état de carence ;

- le développement des droits de préemption intercommunaux ;

- la sécurisation juridique de la procédure de préemption par la reprise de certaines préconisations du rapport du Conseil d'État de 2007 et par l'inscription dans le code de l'urbanisme de principes dégagés par la jurisprudence.

Lors de l'examen en séance publique par l'Assemblée nationale, cet article a été complété, à l'initiative de MM. François Pupponi et Jean-Luc Laurent, de l'extension du champ d'application du droit de préemption aux parts de sociétés civiles immobilières (SCI).

### **1. L'extension du champ d'application des droits de préemption aux parts de sociétés civiles immobilières (1° bis, a du 3° et 6° bis de l'article 70)**

L'article L. 211-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur exclut expressément du droit de préemption urbain la cession de la majorité des parts d'une SCI lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption. Toutefois, une commune peut choisir, par délibération motivée, de les soumettre au droit de préemption sur tout ou partie de son territoire si elle instaure un périmètre de droit de préemption renforcé.

Afin notamment de renforcer la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, MM. François Pupponi et Jean-Luc Laurent ont souhaité inverser le régime actuel en incluant, de droit, dans le champ d'application du droit de préemption urbain, ces cessions de parts de SCI tout en permettant à une commune, par une délibération motivée, de les en exclure. En cas de carence, les effets de cette délibération pourraient être suspendus pour permettre au préfet de mobiliser également ce foncier pour remplir les objectifs fixés en application de la loi « SRU » du 13 décembre 2000 précitée. L'Assemblée nationale a donc supprimé l'alinéa correspondant de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme.

La commission des affaires économiques du Sénat a complété le dispositif souhaité par MM. François Pupponi et Jean-Luc Laurent en incluant explicitement les cessions de parts de SCI dans le champ du droit de préemption, à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

## **2. Le renforcement des droits de préemption du préfet intervenant en substitution d'une commune en état de carence (1° et b du 3° de l'article 70)**

Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de carence d'une commune, constatée en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, au regard des objectifs qui lui avaient été assignés en termes de réalisation de logements locatifs sociaux, le droit de préemption est exercé par le préfet lorsqu'il porte sur un « *terrain, bâti ou non bâti* » affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération en vue de la construction ou de l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs précités.

Le a du 1° de l'article 70 du projet de loi vise à étendre l'exercice des droits de préemption du préfet à tout type d'immeubles, quel que soit son régime de propriété, dès lors qu'il est affecté au logement. Il introduit donc au sein du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme la définition des objets soumis au droit de préemption figurant, dans le droit en vigueur, à l'article L. 213-1 du même code.

Le 3° de l'article 70 permet, quant à lui, au préfet de se substituer à la commune pour instituer, par arrêté motivé, le droit de préemption renforcé prévu à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme, afin de favoriser la préemption des locaux d'habitation et des unités foncières affectés au logement et détenus en copropriété ou sous la forme de parts sociales.

Il résulte cependant de l'amendement de MM. Pupponi et Laurent, qui a sorti du champ d'application du droit de préemption renforcé les cessions de parts de SCI, que le préfet ne dispose plus de la faculté de préempter ces dernières. Votre commission a donc adopté un **amendement** de son rapporteur visant à permettre au préfet intervenant en substitution de la commune carencée d'exercer son droit de préemption également sur les cessions de parts de SCI, prolongeant ainsi les travaux de la commission des affaires économiques.

Enfin, le b du 1° de l'article 70 permet au préfet de déléguer ses droits de préemption à des organismes agréés visés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

## **3. Le développement des droits de préemption intercommunaux (2° et 5° de l'article 70)**

En cohérence avec l'article 63 du projet de loi, l'article 70 confère aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) compétents en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) compétence pour l'exercice des droits de préemption.

Ainsi, le 2° modifie le deuxième alinéa de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme pour permettre que le droit de préemption urbain soit exercé, de plein droit, par un EPCI compétent en matière de PLU, alors que le droit

en vigueur exige que l'EPCI soit compétent à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme et pour la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC).

Le 5° reprend pour sa part l'idée de la création de zones d'aménagement différé (ZAD) intercommunales. À côté des ZAD créées à l'initiative du préfet ou sur proposition d'une commune, l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme permet, dans sa nouvelle rédaction, à l'organe délibérant d'un EPCI répondant aux critères définis à l'article L. 211-2 du même code de créer, par délibération motivée, une ZAD, après avis conforme des communes incluses dans le périmètre de la ZAD. En effet, en cas d'avis défavorable d'une de ces communes, la ZAD ne pourrait être créée que par arrêté du préfet.

Si le projet de loi renonce donc à réformer la procédure de ZAD dans son intégralité, votre rapporteur ne peut que saluer la cohérence de l'ouverture aux EPCI à fiscalité propre de la faculté de créer des ZAD au moment où est envisagé le transfert à tous les types d'EPCI à fiscalité propre de la compétence pour l'élaboration des PLU. Votre commission a adopté un **amendement** précisant que cette faculté n'était ouverte qu'aux EPCI à fiscalité propre.

#### **4. La sécurisation juridique de la procédure de préemption**

Partant du constat que, bien que peu nombreuses, les décisions de préemption faisaient souvent l'objet de recours contentieux, le projet de loi entend sécuriser la procédure de préemption. À ce titre, il recherche un équilibre entre, d'une part, l'intérêt général porté par les titulaires du droit de préemption, auquel il apporte des garanties notamment en matière d'informations et, d'autre part, le droit de propriété qu'il cherche à préserver en atténuant pour les propriétaires et acquéreurs évincés les effets négatifs induits par le renoncement de la collectivité à acquérir ou par l'illégalité de la décision de préemption.

Pour ce faire, il s'inspire très largement des dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 29 juin 2011, à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey, qui reprenait certaines préconisations du rapport du Conseil d'État de 2007 et inscrivait dans le code de l'urbanisme des principes et solutions dégagés par la jurisprudence.

##### *a) Réduire l'asymétrie d'information (7° de l'article 70)*

Reprenant l'une des recommandations du rapport du Conseil d'État, le 7° de l'article 70 du projet de loi propose d'améliorer l'information du titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse prendre la décision de préempter dans des conditions égales à celles de l'acquéreur potentiel. Il propose ainsi deux mesures : l'**enrichissement du contenu de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA)** et l'**instauration d'un droit de visite**.

Au titre des informations supplémentaires, le projet de loi prévoit que la DIA devrait obligatoirement comporter les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement relatives à la vente d'un terrain ayant été occupé par une installation soumise à autorisation ou à enregistrement. Cela permettrait d'éviter que le titulaire du droit de préemption se retrouve en possession d'un bien dont les mesures de dépollution augmentent significativement le coût et retardent l'exploitation, à l'instar de la ville d'Amiens dont le cas est cité dans l'étude d'impact.

En outre, le titulaire du droit de préemption pourrait solliciter, par une demande unique formulée au cours des deux mois suivant la réception de la DIA, des documents complémentaires dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État et ne pourrait « excéder celle des documents qu'un vendeur est tenu de fournir à un acquéreur qui ne serait pas un professionnel de l'immobilier ». L'objectif étant d'assurer au titulaire du droit de préemption une information équivalente à celle de tout acquéreur potentiel, cette mention a paru surabondante à votre commission qui a adopté un **amendement** la supprimant, estimant par ailleurs que les travaux préparatoires suffiraient à éclairer le pouvoir réglementaire.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de son rapporteur prévoyant que la DIA pourrait être dématérialisée.

L'article 70 tire les conséquences de ces nouvelles dispositions sur les délais. En effet, à compter de la réception de la DIA, le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois pour décider de préempter le bien, son silence à l'expiration de ce délai valant renonciation à l'exercice du droit de préemption. Le projet de loi prévoit donc que la demande de documents supplémentaires, notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception en vertu de l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme<sup>1</sup>, suspendrait ce délai à compter de sa réception par le propriétaire. Il en irait de même en cas de demande du titulaire du droit de préemption de visite du bien, à la suite d'un amendement de M. François de Mazières, adopté en séance publique par l'Assemblée nationale.

Le projet de loi dans sa version initiale prévoyait que le délai recommencerait à courir à compter de la réception des informations complémentaires. Toutefois, afin de rendre cette information supplémentaire exploitable par le titulaire du droit de préemption, un délai d'un mois au minimum lui serait accordé pour prendre sa décision, y compris dans l'hypothèse où cela porterait à plus de deux mois le délai qui lui est imparti. L'Assemblée nationale, tirant les conséquences de l'instauration d'un droit de visite, et afin d'éviter tout blocage de la situation, a prévu, par un amendement de M. François de Mazières, que la visite du bien ferait

---

<sup>1</sup> « Les demandes, offres et décisions du titulaire du droit de préemption et des propriétaires prévues par le présent titre sont notifiées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, par acte d'huissier, par dépôt contre décharge ou par voie électronique dans les conditions prévues par le I de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005. »

également repartir le délai, ce qui est une incitation forte pour le propriétaire à répondre avec diligence au souhait du titulaire du droit de préemption de visiter le bien. La commission des affaires économiques a cependant envisagé le cas où le propriétaire du bien refuserait cette visite et complété le dispositif en disposant que le refus du propriétaire réenclenchait le décompte du délai.

En contrepartie de cette amélioration de l'information du titulaire du droit de préemption, le projet de loi introduit une **obligation de publicité de la décision de préemption**. Cette publicité est également une garantie pour le titulaire du droit de préemption puisqu'elle permet de faire courir les délais de recours contentieux. Ainsi, la décision du titulaire du droit de préemption ferait l'objet d'une publication, qu'elle soit positive ou non. Elle serait notifiée au vendeur, au notaire et, si elle est connue, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien. Le notaire, et non plus le vendeur, suite à une modification introduite par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, serait chargé de transmettre la décision de préemption aux titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage, aux personnes bénéficiaires de servitudes, aux fermiers et aux locataires mentionnés dans la DIA. Par coordination, votre commission a adopté un **amendement** visant à modifier l'article L. 213-9 du code de l'urbanisme relatif à l'information par le propriétaire des locataires, preneurs ou occupants de bonne foi d'un bien préempté.

Il convient par ailleurs de noter la rationalisation introduite par cet article qui prévoit que l'obligation de transmission de la DIA par le maire au responsable départemental des services fiscaux ne s'appliquerait plus à toute DIA mais seulement lorsque la collectivité envisage d'acquérir le bien.

*b) Clarifier le statut du bien en cas de renonciation au droit de préemption (8° de l'article 70)*

Passé le délai de deux mois, le titulaire du droit de préemption ne peut plus exercer son droit. Cependant aucun délai n'encadre actuellement la durée de validité de la DIA.

Le 8° du projet de loi vise donc à clarifier le statut du bien en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption à exercer son droit. Il instaure ainsi un délai de purge de la DIA qui courrait durant trois ans à compter de l'expiration du délai de deux mois imparti au titulaire du droit de préemption. Si le bien n'a pas été acquis sous forme authentique à cette date, le propriétaire déposerait une nouvelle DIA de façon à ce que le titulaire du droit de préemption puisse à nouveau se prononcer.

En outre, durant ce délai de trois ans, la vente pourrait intervenir au prix indiqué dans la DIA, révisé s'il y a lieu en fonction des variations du coût de la construction.

*c) Assouplir les règles d'utilisation du bien préempté (9° de l'article 70)*

Le droit de préemption est régi par un principe de finalité mis en exergue par l'obligation de motivation de la décision de préemption qui doit mentionner l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé, conformément au troisième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. L'article L. 213-11 du code de l'urbanisme prévoit toutefois que le bien préempté peut être utilisé ou aliéné « *aux fins définies à l'article L. 210-1* », c'est-à-dire pour un objet d'intérêt général différent de celui mentionné dans la décision de préemption, à condition que la nouvelle finalité respecte les objets légaux du droit de préemption tels que définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Dans le cas contraire, le changement d'affectation d'un bien préempté dans un délai de cinq ans ouvre un droit de rétrocession en premier lieu à l'ancien propriétaire du bien, et, à défaut, en second lieu, à l'acquéreur potentiel s'il est connu.

La jurisprudence tant administrative que judiciaire a confirmé cette interprétation du droit en vigueur<sup>1</sup>. Cependant, le projet de loi se propose de la consacrer en précisant, dans le code de l'urbanisme, que l'usage d'un bien acquis par préemption peut être différent de celui mentionné dans la déclaration à condition toutefois que le nouvel usage soit conforme aux objets définis à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Votre rapporteur s'interroge sur l'intérêt de préciser des dispositions apparemment suffisamment claires. Il a néanmoins proposé à votre commission de modifier le texte proposé pour qu'à tout le moins, la précision ne vienne pas apporter de confusion par l'introduction de nouvelles notions. Votre commission a ainsi adopté un **amendement** remplaçant le terme nouveau dans ce contexte d'« usage » par celui d'« objet », par référence aux premier et troisième alinéas de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, le projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, que le maire rende compte au conseil municipal de tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption, sans soumettre ce changement d'affectation à une délibération du conseil municipal. Cette disposition posait problème à double titre. En premier lieu, elle apparaissait superflue dès lors qu'elle ne faisait que reprendre le droit commun puisqu'en vertu de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, le maire « *doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* » de l'exercice des compétences qu'il détient par délégation du conseil municipal, et en particulier des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, conformément au 15° de l'article L. 2122-22 du même code. En second lieu, si le droit de préemption urbain est une prérogative de la commune,

---

<sup>1</sup> Cf. CE, 14 janvier 1998, *Époux Vaniscotte - req. n° 160378 et 160549* et Cass. 1<sup>ère</sup> civ, 1<sup>er</sup> décembre 2004, *Huido c/ commune de Jouars-Pontchartrain*.

l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme s'applique à tous les droits de préemption et non au seul droit de préemption urbain. Aussi aurait-il été nécessaire de l'étendre à tous les niveaux de collectivités ainsi qu'à tous les EPCI qui exercent un droit de préemption.

Par l'adoption d'un amendement de Mme Mireille Schurch et du groupe CRC, la commission des affaires économiques du Sénat a modifié ce dispositif en prévoyant que tout changement d'affectation du bien acquis doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité. Cette nouvelle disposition pose à nouveau problème à deux égards :

- d'une part, elle limite aux seules collectivités cette nouvelle faculté alors même que d'autres personnes morales peuvent être titulaires du droit de préemption : EPCI compétent pour l'élaboration du PLU (art. L. 211-2 du code de l'urbanisme dans la rédaction issue du présent projet de loi), établissement public y ayant vocation ou concessionnaire d'une opération d'aménagement dans les zones d'aménagement différé (art. L. 212-2 du code de l'urbanisme) ;

- d'autre part, elle annule les effets de la délégation des droits de préemption.

Les auteurs de l'amendement se prévalent du rapport du Conseil d'État de 2007. En effet, celui-ci préconisait que dès lors qu'on instaurerait un droit de préférence ou « préemption d'opportunité » à la motivation plus lâche, à côté d'un droit de préemption « planifié », il faudrait, en contrepartie, renforcer les obligations de rétrocession, notamment par l'autorisation du changement d'affectation par délibération de l'organe délibérant de la collectivité. Dans la mesure où le présent projet de loi ne vient que conforter le droit existant en la matière sans instaurer ce droit de « préemption d'opportunité », une telle obligation apparaît comme disproportionnée.

En outre, une telle mesure romprait le parallélisme des formes puisque la décision de préemption est prise, sans délibération de l'assemblée délibérante, par le seul maire ou président d'EPCI ou de collectivité territoriale en vertu de l'article 71 du projet de loi, alors que le changement d'affectation, donc sa modification devrait être décidée par l'organe délibérant.

Il convient enfin de rappeler que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, un conseil municipal qui délègue au maire l'exercice du droit de préemption se dessaisit par là-même de sa compétence en la matière<sup>1</sup>. Un contrôle par le conseil municipal de l'exercice de ce droit est

---

*1 CE, 2 mars 2011, Commune de Brétignolles-sur-mer : « Considérant, en premier lieu, que l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales dispose que le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à*

d'ores et déjà possible *via* le registre prévu à l'article L. 213-13 du code de l'urbanisme -ce registre retraçant notamment l'utilisation effective des biens acquis-, ou *via* le bilan annuel des acquisitions immobilières des communes de plus de 2.000 habitants, prévu à l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. En cas de désaccord avec l'action du maire dans ce domaine, le conseil municipal « *peut toujours mettre fin à la délégation* », en vertu du dernier alinéa de l'article L. 2122-3 du même code.

Pour toutes ces raisons, votre commission a adopté un **amendement** supprimant cette disposition.

*d) Renforcer les droits des parties privées en cas d'annulation de la préemption (10° et 11° de l'article 70)*

Le 10° de l'article 70 vise à inscrire dans la loi la solution dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'une décision de préemption. Il définit ainsi les **conditions de rétrocession du bien dont la préemption a été déclarée illégale**.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État en effet, l'annulation d'une décision de préemption illégale « *implique nécessairement, sauf atteinte excessive à l'intérêt général appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le titulaire du droit de préemption, s'il n'a pas entre temps cédé le bien illégalement préempté, prenne toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée* ». Le juge en déduit qu'« *il appartient au titulaire du droit de préemption de proposer à l'acquéreur évincé puis, à défaut, au propriétaire initial d'acquérir le bien à un prix visant à rétablir autant que possible et sans enrichissement injustifié de l'une quelconque des parties les conditions de la cession à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle* ». <sup>1</sup>

Le projet de loi ne reprend pas strictement la solution retenue par le juge, préférant retenir une solution plus proche du droit existant en matière de rétrocession, à savoir que le titulaire du droit de préemption doit, en un premier temps, se rapprocher de l'ancien propriétaire et de ses ayants droit, avant de se tourner, si nécessaire, vers l'acquéreur évincé s'il est connu.

---

*l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal (...); qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions que la définition par le conseil municipal des conditions d'exercice de la délégation ne concerne, en tout état de cause, pas la délégation au maire lui-même de l'exercice du droit de préemption urbain ;*

*« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le conseil municipal de la commune de Brétignolles-sur-mer, qui avait, par une délibération du 13 novembre 2002 prise sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, délégué au maire le pouvoir d'exercer au nom de la commune le droit de préemption urbain, n'était pas tenu de fixer des conditions particulières à cette délégation ; que cette délibération était dès lors, contrairement à ce que soutient la commune, suffisamment précise et ne nécessitait pas de nouvelle délibération du conseil municipal pour permettre à son maire d'exercer le droit de préemption au nom de la commune ; qu'en l'absence de toute délibération ultérieure rapportant cette délégation, le conseil municipal devait être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence ; que c'est, par suite, à bon droit que le tribunal administratif de Nantes a jugé que la délibération litigieuse du 25 mars 2004 était entachée d'incompétence ; ».*

<sup>1</sup> CE, 31 décembre 2008, P.D.S.M. c/ Commune de Trappes.

Ainsi le nouvel article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme s'inspire-t-il de l'article L. 213-11 du même code. C'est pourquoi votre commission a adopté un **amendement** tendant à rapprocher les rédactions des deux articles, afin notamment de prendre en compte l'intervention du juge de l'expropriation pour la fixation du prix de la rétrocession dans le délai imparti à l'ancien propriétaire pour faire connaître sa décision de se porter ou non acquéreur.

Le 11° de l'article 70 tire les conséquences de l'introduction de ce nouveau cas de rétrocession afin de permettre aux anciens propriétaires et à leurs ayants droit, ainsi qu'à l'acquéreur évincé, d'intenter une action en dommages-intérêts si le titulaire du droit de préemption n'a pas respecté ses obligations à leur égard en vertu du nouvel article L. 213-11-1. En outre, il leur ouvre le **droit d'intenter une action en dommages-intérêts également dans l'hypothèse où ils auraient renoncé à la rétrocession**, que ce soit à la suite du changement d'affectation du bien ou en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité de la décision de préempter.

Votre commission a également adopté un **amendement** de coordination.

*e) Clarifier les conditions du paiement du prix et du transfert de propriété (4°, 6° et 12° de l'article 70)*

S'inspirant d'une recommandation du rapport du Conseil d'État de 2007, l'article 70 prévoit la simultanéité du transfert de propriété du bien préempté avec le paiement ou la signature de l'acte authentique. Il impose par ailleurs que le paiement du prix ou, en cas d'obstacle au paiement, la consignation intervienne dans un délai de quatre mois – le Conseil d'État préconisait trois mois – suivant soit la décision de préemption en cas d'accord sur le prix, soit le jugement sur le prix. À défaut, la préemption serait caduque et le vendeur pourrait aliéner son droit librement.

Sous réserve de l'adoption de ses huit amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 70.

#### *Article 71*

(Art. L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

#### **Délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, de conseils généraux ou d'EPCI**

Cet article permet aux organes délibérants des départements, des régions et des EPCI compétents en matière d'élaboration du PLU de déléguer à leur exécutif l'exercice des droits de préemption.

En effet, en vertu de l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme, le conseil régional et le conseil général peuvent être titulaires du droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD). Le conseil général peut en outre être titulaire du droit de préemption au titre de la protection des espaces naturels sensibles (articles L. 142-1 à L. 142-13 du même code) et du droit de préemption des périmètres agricoles et naturels périurbains (articles

L. 143-1 à L. 143-6 du même code). L'article 70 du projet de loi prévoit par ailleurs qu'un EPCI à fiscalité propre peut être titulaire du droit de préemption urbain et du droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD).

Il s'agit ici de mettre en mesure les autorités concernées de réagir dans les délais contraints suivants la réception d'une DIA.

En revanche, aucune disposition générique ne prévoyant, à l'instar de la délégation de compétences du conseil municipal au maire, que l'organe exécutif doit rendre compte de l'exercice de ses délégations à l'assemblée délibérante, votre commission a adopté un **amendement** introduisant cette obligation pour chacun des organes concernés.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 71.

*Article additionnel après l'article 71  
(art. 432-7 du code pénal)*

**Incrimination de l'exercice abusif des droits de préemption  
à visées discriminatoires**

Cet amendement a pour objet de combler un vide juridique mis en évidence par deux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation des 17 juin 2008 et 21 juin 2011<sup>1</sup>.

Dans ces deux affaires, la volonté du maire d'évincer d'une vente de terrain des acquéreurs pour des raisons discriminatoires avait été démontrée. Cependant, la Cour de cassation a posé le principe selon lequel, la loi pénale étant d'interprétation stricte, « l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne saurait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi au sens de l'article 432-7 du code pénal ».

Cette interprétation littérale restreint la portée que le législateur souhaitait donner à cette infraction dans un contexte de renforcement de l'arsenal juridique de lutte contre les discriminations.

Il convient donc d'ajouter à l'énumération de l'article 432-7 du code pénal qui incrimine la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, l'exercice abusif des droits de préemption. Il appartiendra au juge d'apprécier ce caractère abusif.

Votre commission vous invite à **adopter** le présent article additionnel ainsi rédigé.

---

<sup>1</sup> Cass. crim., 17 juin 2008, n° 07-81.666 et Cass. crim., 21 juin 2011, n° 10-85.641.

## CHAPITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES

### *Article 84*

(art. L. 321-8 du code de l'urbanisme, ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011, ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 et ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012)

### **Ratification d'ordonnances**

Cet article a pour objet la ratification de quatre ordonnances :

- l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne ;

- l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

- l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme ;

- l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

À la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement de M. Laurent, il modifie par ailleurs la composition du conseil d'administration des établissements publics fonciers de l'État en prévoyant la représentation, avec voix consultative, des chambres consulaires et du conseil économique, social et environnemental.

Votre commission a adopté un **amendement** tendant à la ratification de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

Cette ordonnance a été prise sur le fondement du 4° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, dont votre commission s'était saisie pour avis<sup>1</sup>. Par ce texte, le Parlement habilitait le Gouvernement à adopter des règles de nature à accélérer le traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme et à lutter contre les recours « abusifs ».

---

<sup>1</sup> Avis de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois (n° 607, 2012-2013)  
<http://www.senat.fr/rap/a12-607/a12-607.html>

Conformément à ce qu'il avait annoncé à votre rapporteur, le Gouvernement a mis en œuvre la quasi-totalité des préconisations du groupe de travail installé, sous la direction du président Daniel Labetoulle, par la ministre de l'égalité des territoires et du logement en février 2013, et qui avait rendu son rapport le 25 avril 2013.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance codifie – pour l'encadrer – l'intérêt à agir, traditionnellement admis de manière libérale par la jurisprudence, en le limitant aux personnes affectées « directement » par l'autorisation d'urbanisme contestée. Il précise en outre que l'intérêt à agir s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

L'article 2 concerne les pouvoirs du juge administratif. Il institue un mécanisme de régularisation en cours d'instance permettant au juge de surseoir à statuer afin que le pétitionnaire puisse déposer un permis modificatif. Il crée en outre la possibilité pour le défendeur de présenter au juge administratif des conclusions reconventionnelles si le droit au recours a été « *mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant* » et s'il en est résulté un préjudice excessif pour le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme.

L'article 3, enfin, encadre les procédures transactionnelles en matière d'urbanisme en créant une publicité des transactions afin de dissuader les chantages.

Il convient de signaler que deux autres mesures préconisées par le groupe de travail, qui relevaient du domaine réglementaire, ont fait l'objet du décret n° 2013-879 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme :

- la faculté pour le juge de fixer une date au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être soulevés par le requérant ;

- l'attribution, pour une durée de cinq ans, aux tribunaux administratifs, en premier et dernier ressort, du contentieux portant sur les autorisations de construire des logements ou sur les permis d'aménager des lotissements dans les communes où le besoin de construction de logements est le plus important.

Tenant à saluer les efforts de célérité et l'efficacité du Gouvernement en la matière, votre rapporteur a donc proposé la ratification de cette ordonnance, étant entendu que, l'article 3 de la loi d'habilitation prévoyant qu'un projet de loi de ratification devrait être déposé dans les cinq mois suivant la publication de l'ordonnance, ce délai expirera au mois de décembre.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 84.

\*

\*           \*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

## EXAMEN EN COMMISSION

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Le texte dont nous nous sommes saisis pour avis manifeste la forte mobilisation du Gouvernement sur la question du logement et de l'urbanisme. Il vise à dissiper nombre des incertitudes du droit en la matière, notamment pour ce qui intéresse la préemption. Il modifie aussi largement le droit de la copropriété.

Plusieurs propositions que nous avons formulées dans notre récent rapport d'information sur les outils fonciers à disposition des élus locaux trouvent leur traduction dans ce vaste projet de loi. Aussi ambitieux soit-il, son périmètre est toutefois limité : les questions relatives à l'urbanisme commercial ou à l'aménagement rural sont renvoyées à d'autres textes portant spécifiquement sur ces matières.

En tant que rapporteur pour avis, j'ai souhaité travailler en complémentarité avec les rapporteurs de la commission des affaires économiques, saisie au fond, et je vous propose des amendements qui portent plus particulièrement sur les relations contractuelles entre bailleur et locataire – nous avons travaillé sur ce point en bonne intelligence avec le conseil supérieur du notariat et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat-, le droit des sols et le droit de préemption.

À l'article 1<sup>er</sup>, je vous propose de supprimer des dispositions qui, par leur absence de précision, portent atteinte à la sécurité juridique des relations contractuelles entre bailleurs et locataires. La définition de la « *résidence principale* » est trop restrictive car fondée sur la durée d'occupation du local et le dispositif relatif au paiement partiel du loyer est inintelligible en l'état.

Je vous propose ensuite de modifier l'article 1<sup>er</sup> *bis* pour permettre à l'un des partenaires d'un pacs, au moment de sa dissolution, de saisir le juge pour se voir attribuer le bail du logement du couple. A l'article 2, je suis réservé sur diverses dispositions, notamment sur le dispositif visant à lutter contre les opérations immobilières purement spéculatives : il est assez dérogoratoire au droit commun puisqu'il permet à la commune d'exproprier le propriétaire pour maintenir le locataire dans son logement. S'agissant de l'article 22 *bis* relatif aux immeubles en jouissance à temps partagé, il nous est apparu nécessaire d'encadrer les possibilités de retrait d'un des associés.

En ce qui concerne les copropriétés, en lien avec les réflexions de M. Dominique Braye, ancien sénateur et président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), en intégrant les réflexions du rapport de notre collègue M. Claude Dilain et après avoir entendu le Conseil supérieur du notariat, je vous propose des mesures destinées à rendre plus opérationnels les outils de connaissance de la situation des copropriétés en améliorant les dispositifs

d'information prévus par le texte. Je vous propose une nouvelle rédaction de l'article 23. Sans revenir sur le principe du registre d'immatriculation des copropriétés, je suggère de limiter les informations à lui transmettre, aux pièces que la copropriété ou son syndic pourra aisément fournir, ainsi que d'élargir sa publicité et de revoir le régime de sanction du syndic défaillant. Quant au « fonds de prévoyance » de l'article 27, je recommande de le rendre obligatoire pour toutes les copropriétés, pas seulement celles qui ont plus de dix lots. Les personnes ayant qualité pour intervenir en tant que mandataire *ad hoc* ou administrateur provisoire appelés dans le cadre des procédures de redressement prévues aux articles 29 et 30, méritent également d'être précisées.

En ce qui concerne les documents de planification et d'urbanisme, le rapport conjoint de la commission des finances et de la commission des lois consacré aux outils fonciers des collectivités territoriales avait déjà souligné la nécessité de simplifier leur hiérarchie. L'article 63 propose une généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire, en pratique, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les métropoles et les communautés urbaines étant déjà compétentes de plein droit. Cela répond à un souci de cohérence : le niveau des intercommunalités est la bonne échelle géographique pour traiter des enjeux d'urbanisme stratégiques.

Toutefois, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal ne saurait se concevoir sans associer étroitement l'ensemble des communes membres : pour assurer le succès d'une telle démarche, comme nous l'avons recommandé dans le rapport d'information précité, les modalités pratiques de coproduction des outils de planification par les communes et l'établissement public de coopération intercommunale doivent être précisées. À cet égard, je souscris à la proposition de la commission des affaires économiques du Sénat qui, à l'initiative de son rapporteur, M. Claude Bérit-Débat, prévoit le transfert de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération, dans le délai de trois ans à compter de la publication de la loi, sauf si une minorité de blocage, constituée de 25 % des communes représentant au moins 10 % de la population de l'intercommunalité, s'oppose à ce transfert. En cas de refus du transfert, il y aurait cependant une « clause de revoyure » : l'établissement public de coopération intercommunale délibérerait à nouveau sur le transfert de la compétence après le renouvellement de l'organe délibérant. Quand le transfert de la compétence deviendrait effectif, l'établissement public déciderait lui-même du moment propice pour l'élaboration d'un PLUi ou il le ferait lors de la révision d'un PLU applicable dans son périmètre.

Par ailleurs, la commission des affaires économiques n'a pas remis en cause les procédures engagées antérieurement à la promulgation de la présente loi, ce dont je me félicite. Cela signifie concrètement que les PLU ou

les cartes communales en cours d'élaboration ou de révision sur le périmètre de la communauté pourront être achevés par la commune, en tout état de cause, dans le délai de trois ans suivant la publication de la loi. Cet amendement, adopté à une large majorité par la commission des affaires économiques, répond donc à une inquiétude légitime des élus communaux tout en facilitant, sans l'imposer, le transfert de la compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. L'intercommunalité est, et doit en effet demeurer, une coopération de communes et il est donc essentiel que l'exercice d'une compétence de cette importance repose sur l'adhésion et la participation des communes membres.

Concernant la délégation des aides à la pierre, le projet de loi propose d'élargir les délégations de compétences de l'État en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Je vous proposerai de permettre à ces EPCI d'être signataires des conventions d'utilité sociale (CUS) des bailleurs sociaux de leur territoire, tout en supprimant la limitation des possibilités de conclure ces conventions pour les bailleurs.

Concernant les schémas de cohérence territoriale (SCoT), le projet de loi pose le principe de l'absence d'opposabilité directe au plan local d'urbanisme des normes supérieures opposables au SCoT et comporte diverses améliorations. Je vous proposerai des amendements de précision car il y a nécessité de clarifier le paysage des schémas en matière d'aménagement du territoire. A cet égard, au nom de la cohérence, il est indispensable de conforter le rôle de la région pour l'aménagement du territoire.

Je n'ai aucune observation sur la modernisation de la carte communale et la transformation des plans d'occupation des sols en PLU. Le projet de loi prévoit également de réduire le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des documents d'urbanisme, dans le but d'inciter les communes à acquérir leur autonomie dans ce domaine. Il faudra que les moyens humains ainsi dégagés soient orientés vers le conseil et l'accompagnement aux collectivités afin d'aider les territoires ruraux à stimuler leur développement local. Sur les problématiques du foncier, on peut regretter que rien ne figure dans le texte sur l'information en matière foncière. Je vous présenterai un amendement pour encourager les collectivités à mettre en place un système d'information géographique.

S'agissant de la préemption, le projet de loi n'apporte pas la grande réforme attendue mais propose une série de modifications, en élargissant l'exercice du droit de préemption, en abordant la question lancinante de la cession de parts de sociétés civiles immobilières et en traduisant dans le code de l'urbanisme plusieurs solutions jurisprudentielles. Je me félicite des

avancées du projet de loi en matière d'information des titulaires du droit de préemption, mais aussi du renforcement des droits des personnes privées.

Je tiens à saluer un amendement de nos collègues centristes, adopté par la commission des affaires économiques, visant à soumettre au droit de préemption les mutations à titre gratuit, sauf entre membres de la même famille. Il s'agit de régler un problème de contournement de la loi par des donations fictives. Par ailleurs, m'inspirant des travaux de nos collègues Esther Benbassa et Jean-René Lecerf, je proposerai un amendement pour lutter contre l'usage du droit de préemption à des fins discriminatoires.

Le projet de loi comporte des dispositions utiles pour lutter contre le phénomène des « marchands de sommeil ». Je proposerai toutefois de rétablir le texte de l'Assemblée nationale sur la question du régime d'autorisation préalable à la mise en location. Il ne s'agit pas d'instaurer un « permis de louer », mais de permettre aux collectivités de faire des contrôles sur la décence des logements.

Enfin, je vous proposerai un amendement tendant à autoriser la ratification d'une ordonnance importante du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, prévue par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction dont nous avons eu à connaître il y a quelques mois.

Ainsi, j'ai cherché à compléter les travaux de la commission des affaires économiques, saisie au fond, tout en me plaçant pleinement dans le domaine de compétence de la commission des lois. Tel est le sens des 37 amendements que je vous soumetts.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je tiens à remercier le rapporteur pour son travail précis sur ce texte ardu.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Je salue la sagesse du rapporteur en matière de prescription. C'est la marque de notre commission des lois.

Pour les élus qui pratiquent quotidiennement les questions d'urbanisme, il a fallu beaucoup de temps pour que la grande loi de 2000, dite SRU, qui a institué les SCoT, soit mise en œuvre en raison de la jurisprudence, de l'adaptation des services de l'Etat, de l'assistance de l'Etat. S'il n'y a plus d'aide de l'Etat, les conseillers se transformeront, non pas en accompagnateurs, mais en contrôleurs.

Ces bouleversements permanents ne sont pas positifs pour l'amélioration du droit de l'urbanisme. Si l'on se réfère aux écrits de l'AMF et de l'AMRF, les maires sont extrêmement inquiets du transfert du PLU à l'intercommunalité.

Le schéma de l'Ile-de-France est approuvé par décret en Conseil d'État et il est ensuite décliné localement. Il faut un territoire pertinent ; il peut y avoir des intercommunalités qui se suffisent pour élaborer un SCoT. Le SCoT doit s'inscrire dans le cadre du SDRIF. Les Scot sont prescriptifs

pour les PLU quoiqu'on en pense. C'était la déclinaison locale, à la parcelle, d'un projet d'ensemble. Pourquoi encore tout changer ? Il est vrai qu'en Ile-de-France, on est obligé d'élaborer des SCoT pour adapter le SDRIF, mais ailleurs, il pourrait y avoir des schémas régionaux. Progressivement, les grandes intercommunalités se sont dotées d'agences d'urbanisme. Or, avec le désengagement de l'État, ce mouvement risque de prendre fin. Cela va constituer un transfert de charges supplémentaire pour les collectivités.

La commission des affaires économiques a proposé une disposition pour le PLUi : si une minorité se constitue, il ne peut pas être transféré. Je préfère dire que les communes collaborent. Je ne comprends pas la volonté sous-jacente du projet de loi, sauf à dire qu'on souhaite la disparition des communes. Le maire va délivrer uniquement le permis de construire. Mais cela ne sert plus à rien. L'important, pour un maire, c'est l'élaboration des documents d'urbanisme. Nous sommes donc hostiles au projet de loi dans ce domaine mais nous nous trouvons une fois de plus devant le même dilemme : soit il n'y a pas de texte adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale décide, soit on amende ce projet de loi.

Le sujet mérite qu'on s'y attache.

**M. François Pillet.** – Je veux saluer le travail du rapporteur.

Ce texte comporte un certain nombre de facéties juridiques extrêmement dangereuses au regard même de ses enjeux.

Tout d'abord, s'agissant du bail qui représente la relation privée entre bailleur et locataire, il fait l'objet de directives législatives impressionnantes qui procèdent, semble-t-il, à l'arrière-plan, d'une conviction sociologique sans justification, dans le monde rural notamment. Le bailleur n'est pas forcément un riche rentier. Fort heureusement, notre rapporteur nous propose un certain nombre d'amendements de sagesse. Un exemple : dire que ne pourrait plus être considéré comme un défaut de paiement un paiement partiel, c'est un peu ahurissant. Qu'est-ce qu'un paiement partiel ? On ne pourra plus alors procéder à la résiliation du bail. Donc, de nombreux logements ne se loueront plus. De plus, le bailleur va exiger une caution du locataire qui n'en possède pas forcément. Ce projet de loi va donc à l'inverse de l'objectif poursuivi.

Certains amendements présentés suppriment aussi des risques d'inconstitutionnalité au regard du droit de propriété. Sur ce point, je suivrai le rapporteur qui nous ramène à l'exercice du droit civil et des conventions entre les parties, qui protégeront mieux les locataires que ne le fait le projet de loi.

Deuxième point : le PLU. La question n'est pas mure. Le rapport sur les outils fonciers que nous venons de publier avec le rapporteur, a bien tenu compte de la volonté des maires, ruraux en particulier. Nous avons pensé qu'il fallait leur laisser l'initiative de décider eux-mêmes de la compétence dans l'intercommunalité. Je pense que la commission des affaires

économiques a trouvé un système qui améliore le texte de l'Assemblée nationale mais je crains que cela ne suffise pas. Il faut laisser du temps à l'intercommunalité qui s'est déjà bien ancrée dans le paysage. Actuellement, les périmètres des intercommunalités bougent encore. Si l'on va trop vite, on va créer des phénomènes de réaction. Je crois donc que l'article 63 mériterait peut-être un amendement plus musclé. Même si le texte de la commission des affaires économiques a apporté un mieux, ce n'est pas encore ce qu'attendent les maires.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce texte est ambitieux, mais il laisse de côté bien des sujets importants : le financement du logement – où il y a beaucoup à faire –, la réforme des établissements publics fonciers – j'espérais davantage –, le fonctionnement des bailleurs sociaux – car tous ne fonctionnent pas bien –, l'articulation entre la réglementation de l'urbanisme et la protection de l'environnement – nous savons tous, en tant qu'élus locaux, combien la complexité règne, quand ce n'est pas absurde –, ou encore les effets de certaines aides à la personne, qui poussent à la hausse des loyers et qui expliquent pourquoi nous détenons le double record européen pour la difficulté à se loger et pour le coût des aides au logement : autant de thèmes qui mériteraient d'être abordés par un texte sur le logement et l'urbanisme !

Ce texte, ensuite, propose des outils qui, partant certes de bons sentiments, n'en posent pas moins de problèmes pratiques : c'est le cas en particulier de la garantie universelle des loyers (GUL), dont on se demande bien comment elle sera financée et mise en place. C'est pourquoi je voterai les propositions de notre rapporteur, qui rendent le texte plus clair et mieux applicable – et je salue son travail de bénédictin, indispensable pour améliorer ce texte.

Comme élu local, je suis nécessairement sensibilisé par la mobilisation contre l'obligation nouvelle en matière de PLUi : cette perspective d'obliger des communes a littéralement mis le feu dans nos territoires, pas moins de quatre mille élus ont pétitionné contre, c'est dire combien cette proposition est mal reçue – et combien est bienvenu le travail de déminage entrepris par notre Haute Assemblée. J'ai été étonné par cette obligation, nos règles sont déjà très favorables aux intercommunalités puisque, dès lors que la majorité qualifiée est réunie, une commune ne peut empêcher le transfert d'une compétence à l'échelon intercommunal. Pour les élus ruraux, la maîtrise du destin territorial est inhérente et nécessaire à l'identité de la commune, au pouvoir communal – c'est l'un de ses fondements, et je trouve les propositions de M. Bérit-Débat très satisfaisantes sur ce point.

Un tout autre sentiment m'inspire, en revanche, le retrait de l'Etat sur le soutien à l'urbanisme : l'État ne remplit plus ses fonctions et nous n'avons d'autre choix que de nous y résigner. Mais ce qui est insupportable, c'est quand, au lieu de nous envoyer des ingénieurs utiles à nos travaux,

l'État prétend répondre à nos besoins par des spécialistes qui pensent nous expliquer comment il faut bien faire !

Un point que nous n'avons pas abordé, parce qu'il n'est pas dans le champ de notre saisine : l'article 59, sur la question des « yourtes » et autres formes d'habitat précaire implanté en zone non constructible. Avec la paupérisation et les difficultés à se loger, nous devons nous battre contre de véritables escrocs qui, profitant de la situation, vendent comme « presque constructibles » des terrains qui ne le sont pas, à des gens qui se résolvent à un habitat précaire : on prétend que le terrain deviendra constructible, que le maire fermera les yeux – et finalement on « pastille » des terrains non constructibles d'îlots habités, sans aucun égard pour l'accès à l'eau, à l'électricité, pour l'assainissement et pour toute protection contre les incendies. Ces terrains « cabanisés » posent de véritables problèmes, ne les aggravons pas avec des mesures inadaptées : l'article 59 n'ouvre-t-il pas la porte à des contentieux sans fin, contre des refus d'habitats précaires pourtant bien motivés par la protection contre les incendies ou par des règles d'hygiène tout à fait légitimes ? La commission des affaires économiques n'a pas eu l'air de s'en alerter, il y a pourtant de quoi et je suis certain que nous y reviendrons en séance publique...

**M. Philippe Bas.** – Les bonnes intentions du Gouvernement ne sont guère contestables, tout comme la gravité des problèmes de logement dans les grandes agglomérations, singulièrement en Ile-de-France, mais ce texte, dont l'intitulé devrait être « diverses dispositions en matière d'urbanisme et de logement », comporte des dispositions néfastes qui iront à l'encontre des objectifs recherchés ou qui seront parfaitement inadaptées dans les territoires ruraux, lesquels représentent encore une très large majorité de l'Hexagone. La GUL, par exemple, est une usine à gaz, qui déresponsabilisera les locataires. La prise en compte du loyer médian conduira à augmenter les loyers qui se trouvent en-deçà, ce qui pénalisera ceux des locataires qui ont le moins de moyens : l'inverse de l'objectif recherché. Le paiement par le propriétaire des émoluments des agences immobilières, s'il se justifie en zone tendue où la sélection de bons locataires est un véritable service rendu aux propriétaires, est tout à fait décalé en zone rurale : là, les locataires dictent plutôt leurs conditions et leurs desideratas, et c'est à eux de payer les agences plutôt qu'aux propriétaires... Enfin, l'obligation à l'intercommunalité, même édulcorée par la commission des affaires économiques, priverait les communes de la maîtrise de leur avenir et de leur développement : ce n'est guère acceptable pour les élus que nous sommes.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Nous sommes saisis d'une partie seulement du texte, pour avis : il semble qu'on veuille parler de tout...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Certes, mais nous avons à débattre de ce texte, pourquoi devrait-on s'interdire de s'exprimer ?

**M. Jean-Pierre Michel.** – Le débat devrait porter sur les seuls articles dont nous sommes saisis...

**M. Simon Sutour.** – Nous sommes saisis pour avis et j'ai, justement, bien envie de donner mon avis...

Je partage celui de Pierre-Yves Collombat : l'habitat précaire se développe un peu partout, et tout particulièrement au sud, au soleil, ce qui pose des problèmes de sécurité publique, en particulier pour le risque incendie. Les maires manquent de moyens et, dans mon département, plusieurs ont déjà perdu au contentieux : nous devons nous saisir de ce problème.

Sur l'obligation du PLUi, la forte contestation des élus doit certes être rapportée à l'imminence d'élections locales, mais le principal – je le dis à François Pillet –, c'est que la Haute Assemblée représente les collectivités locales : nous sommes en première ligne. La facilité serait de supprimer l'article 63, mais nous donnerions alors carte blanche aux députés, qui auront le dernier mot... Nous avons la proposition a minima de l'AMF, puis la commission des affaires économiques a adopté un dispositif plus audacieux, qui donne plus de moyens pour s'opposer à l'obligation de PLUi : cet outil a le mérite d'aller dans le bon sens et d'être opérationnel, nous ferons d'autant mieux évoluer nos collègues députés vers un bon résultat. C'est ce que nous demandent les élus locaux !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je voudrais rappeler que dans l'intercommunalité, il y a bien toutes les communes, et pour nous qui nous sommes tant battus pour la coopération intercommunale « à la Chevènement », il est gênant d'entendre opposer les communes et les intercommunalités. Nous avons connu de tels travers sur l'Europe, avec bien des dégâts politiques... Je ne pense pas que l'intercommunalité dessaisisse les communes, car leurs élus sont bien présents, ils composent les structures intercommunales. La contestation, ici, porte sur une obligation. Des élus sont vent debout contre cette perspective, et c'est là que nous devons améliorer ce texte : la rédaction de la commission des affaires économiques me paraît très raisonnable.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Pour autant que je puisse en juger par mon expérience d'une quarantaine d'années de vie publique, je suis convaincu de la pertinence de ce texte, ce qui n'a rien de contradictoire avec ce que nous a dit Jean-Jacques Hyst. Je me suis battu pour la notion de chef de file pour le bloc communal, qui est l'apanage du maire : je crois que nous pouvons y voir un progrès. Un problème qu'il faut bien cependant reconnaître, avec ce texte, c'est qu'il est strictement bordé par d'autres textes que le Gouvernement annonce pour les prochains mois : le second volet de la réforme de la décentralisation prévu pour début 2014 et au nom duquel le Gouvernement repoussera très probablement les amendements sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

(SRADDT) ; la loi sur l'urbanisme commercial, qui lui feront repousser les propositions sur l'articulation avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ; la loi annoncée sur l'agriculture, qui empêchera qu'on touche à la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA). Je partage également bien des points de vue sur la GUL : j'aurai du reste des amendements en mon nom propre... Enfin, je crois également que nous devons débattre de la « cabanisation » dénoncée avec talent par Pierre-Yves Collombat. Nous en débattons en séance, car pour ce qui est d'aujourd'hui, nous devons nous en tenir aux articles dont nous sommes saisis pour avis.

### Article 1<sup>er</sup>

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Pour laisser plus de pouvoir d'appréciation au juge, l'amendement n° 88 supprime la définition de la résidence principale prévue à cet article. Elle conditionne cette qualification à une durée minimale d'occupation de huit mois sur une année : qu'advient-il en cas de litige au cours de la première année du bail ? Ensuite, la qualification de résidence principale peut se fonder sur d'autres critères que la durée d'occupation, comme l'existence de centres d'intérêts du preneur.

*L'amendement n° 88 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L'amendement n° 89 entend répondre à une imprécision du texte concernant le paiement partiel du loyer.

**Mme Virginie Klès.** – Dans le logement social, la reprise du paiement partiel du loyer rétablit les allocations logement, pour éviter que la dette de loyer n'augmente : cette disposition utile sera-t-elle maintenue si ces alinéas sont supprimés ?

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il ne faut pas confondre allocations logement et aide personnalisée au logement (APL). Quoiqu'il en soit, la notion de « *paiement partiel* » de ces alinéas est trop floue.

**Mme Virginie Klès.** – Je voulais juste attirer votre attention sur ce point.

**M. André Reichardt.** – Vous dites comprendre l'intérêt d'un tel dispositif, monsieur le Rapporteur : quel est-il ?

**M. François Pillet.** – Dans les communes de moins de dix mille habitants, où nombre de logements ne sont pas loués et où des propriétaires n'ont pas les moyens de faire les travaux de mise aux normes, si vous dites qu'un paiement partiel protège du défaut de paiement et empêche alors le propriétaire de retrouver son logement, vous êtes certain qu'il n'y aura plus de location du tout !

*L'amendement n° 89 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 90, je vous propose de supprimer les prescriptions dérogatoires au droit commun pour les actions découlant du contrat de bail – trois ans – ou pour l'action en révision du loyer par le bailleur – un an. Ces dérogations contredisent l'unification des régimes de prescription réalisée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile et le délai de trois ans est moins favorable au locataire, qui dispose aujourd'hui de cinq ans pour exercer son action.

*L'amendement n° 90 est adopté.*

### **Article 1<sup>er</sup> bis**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 91, je vous propose une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> bis, qui aligne la cotitularité du bail des pacsés sur celui des époux, alors que la dissolution d'un pacs, contrairement à celle d'un mariage, n'impose pas l'intervention d'un juge. Il me semble utile de prévoir qu'en cas de dissolution, l'un des partenaires puisse saisir le juge pour se voir attribuer le logement du couple. Dans la mesure où le bailleur se trouvera dans une situation qu'il n'a pas choisie et dont il aura pu ne pas avoir connaissance – le pacs ne faisant l'objet d'aucune publicité particulière –, je crois utile de prévoir qu'il est appelé à la procédure pour faire valoir ses intérêts. Enfin, la rédaction que je vous propose évitera des colocations déguisées : en effet, rien n'empêcherait le titulaire d'un bail avantageux de conclure un pacs avec une personne en vue de le faire bénéficier de ce bail, sans que le bailleur ne puisse se prononcer, ce qui serait un contournement de la loi.

*L'amendement n° 91 est adopté.*

### **Article 2**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 92, je vous propose de supprimer une disposition introduite par l'Assemblée nationale, qui prévoit qu'en cas d'acquisition d'un bien occupé, le congé pour vente ou pour reprise ne peut être donné par le nouveau bailleur à son locataire avant la fin du premier renouvellement du bail en cours au moment de l'acquisition. Nos collègues députés poursuivent un but tout à fait légitime : lutter contre les opérations immobilières purement spéculatives consistant à acheter des logements occupés, avec une décote de ce fait, pour les reprendre une fois acquis et les revendre vides, avec une plus-value financière. Cependant, ce report du congé pour vente ou pour reprise porte une atteinte au droit de propriété du nouveau bailleur qui n'est pas justifiée par la situation particulière du locataire. De plus, il risque de créer une inégalité de situation entre le locataire dont le logement est vendu, qui se trouverait protégé jusqu'au terme du premier renouvellement du bail, et le locataire qui conserverait le même bailleur tout au long du contrat, qui pourrait se voir signifier son congé, avec un préavis de six mois.

*L'amendement n° 92 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L'article 2 modifie les conditions dans lesquelles le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat de bail du locataire âgé sans ressources : quand le bailleur est dans une situation de vulnérabilité équivalente à celle du locataire, ce régime protecteur ne joue pas. Avec l'amendement n° 93, je vous propose de fixer le seuil de cette vulnérabilité, non pas au plafond de ressources pour l'attribution des logements locatifs conventionnés, mais au critère actuel de une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance (SMIC) : c'est plus lisible.

**Mme Hélène Lipietz.** – Et plus cohérent avec toutes les aides déjà réglées sur le SMIC...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Qui plus est, le nouveau plafond serait moins favorable au locataire...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ou bien au propriétaire qui a de très petits revenus...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Effectivement, c'est le cas de la veuve propriétaire d'un petit logement, qui n'a qu'une toute petite pension et qui compte sur son loyer pour vivre.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – C'est aussi le cas de nombreux petits commerçants...

*L'amendement n° 93 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** Avec l'amendement n° 94, je propose de supprimer une sanction administrative prononcée par le préfet à l'encontre du bailleur qui délivrerait frauduleusement un congé pour vente ou pour reprise à son locataire – sanction introduite à l'Assemblée nationale et fixée à 3 000 euros pour une personne physique et à 15 000 euros pour une personne morale. Le juge judiciaire est en effet le juge naturel du contrat et des relations entre le bailleur et le locataire. Ensuite, s'il est légitime de sanctionner le bailleur pour une telle fraude, il est plus que curieux que le produit de l'amende ne bénéficie pas à la victime, mais à l'État lui-même...

**M. René Garrec.** – C'est l'État qui est hors-la-loi...

*L'amendement n° 94 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Les alinéas 36 à 40 de l'article 2, introduits par nos collègues députés en séance, prévoient que si le locataire ne profite pas de sa priorité lorsque son logement est vendu, la commune peut acquérir ce logement pour y maintenir le locataire. En cas de désaccord sur le prix, le juge de l'expropriation devra le fixer. Cette disposition me paraît détourner la procédure d'expropriation puisqu'elle la place en dehors de toute déclaration d'utilité publique et que l'indemnisation du propriétaire est restreinte. Elle me paraît donc poser une réelle difficulté

constitutionnelle au regard de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. C'est pourquoi, avec l'amendement n° 95, je vous propose de supprimer ces alinéas.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ce dispositif n'est pas utile dès lors que la commune dispose de son droit de préemption urbain.

**M. Patrice Gélard.** – Attention, le droit de préemption vaut pour des immeubles, mais pas pour des appartements, sauf lorsqu'il est renforcé.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ce droit peut être délégué aux offices d'habitat, qui rachètent les biens.

**M. Patrice Gélard.** – C'est vrai, de même que les offices demandent parfois à leurs locataires de racheter leur logement, ce qui fait diminuer le parc social sur la commune – au risque de passer sous le seuil des 25 % – ce qui peut poser de réels problèmes lorsque les nouveaux acquéreurs n'ont pas les moyens d'entretenir la copropriété. Dans ma commune, je refuse systématiquement de telles pratiques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous êtes un collectiviste...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il faut faire attention, également, au risque de spéculation en la matière.

*L'amendement n° 95 est adopté.*

#### **Article 22 bis**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Cet article modifie le régime applicable aux immeubles en jouissance à temps partagé, en particulier les conditions de sortie de ces « multipropriétés » pour les personnes disposant de faibles revenus. La commission des affaires économiques a prévu un retrait de droit pour les personnes dont les ressources sont en-deçà du SMIC ou qui bénéficient du revenu de solidarité active ; or, ce seul critère de ressources n'est guère suffisant : une personne qui perçoit des ressources inférieures au niveau du SMIC mais qui est propriétaire d'un patrimoine important ou membre d'un ménage aisé, bénéficierait ainsi d'un avantage au détriment des autres associés, contraints de lui racheter ses parts sociales. Avec l'amendement n° 96, je vous propose de remplacer ce critère par celui du « *juste motif* », apprécié par le juge, compétent également pour fixer le prix de rachat des parts de l'associé sortant.

*L'amendement n° 96 est adopté.*

#### **Article 23**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 97, je vous propose une nouvelle rédaction de l'article 23, qui institue un registre d'immatriculation des syndicats de copropriétaires. Nous avons beaucoup travaillé avec l'ANAH, présidé par notre ancien collègue Dominique Braye, et avec le conseil supérieur du notariat, qui nous ont alertés sur les risques

d'encombrement du registre, puisque quelque 700 000 syndicats sont concernés. Nous avons défini un système plus simple et plus réaliste, qui ne sacrifie rien à l'essentiel, et finalement bien plus opératoire.

*L'amendement n° 97 est adopté.*

#### **Article 25**

*L'amendement de précision n°98 est adopté, de même que l'amendement n° 99.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 100, je vous propose de supprimer le nouvel article L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation, qui fait courir le délai de rétractation de l'acquéreur – sept jours – à compter du lendemain de la communication qui lui est faite d'un certain nombre de documents. En effet, le vendeur pourrait se trouver pénalisé par l'impossibilité pour le syndic de fournir rapidement les pièces demandées, si le syndic n'est pas professionnel ou si une procédure de nomination d'un mandataire *ad hoc* ou d'un administrateur provisoire est en cours par exemple.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Ne pourrions-nous pas, plus généralement, alléger les procédures de copropriétés ? Tout se passe comme si la voie électronique n'existait pas, il faut y remédier...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Effectivement, et le Gouvernement paraît vouloir faire évoluer les choses et simplifier le registre de copropriété.

*L'amendement n° 100 est adopté.*

#### **Article 27**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 101, je vous propose de renommer le fonds de prévoyance en « fonds de provisions pour travaux », de le rendre obligatoire quel que soit le nombre de lots, contre dix lots dans le texte de la commission des affaires économiques, et de prévoir son plafonnement par décret en Conseil d'État.

*L'amendement n° 101 est adopté.*

#### **Article 29**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 102, je souhaite mieux encadrer la possibilité de recourir à des personnes physiques ou morales pour assurer les missions de mandataire *ad hoc*, en prévoyant que ce recours est exceptionnel et qu'il doit être spécialement motivé par le juge.

*L'amendement n° 102 est adopté.*

### Article 30

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Cet article dispose qu'en plus des administrateurs judiciaires, l'administrateur provisoire peut être « une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par décret. ». Or, cette rédaction est imprécise. Avec l'amendement n° 103, je propose que le juge ne puisse désigner qu'un organisme, dont l'activité à titre principal est la gestion des copropriétés, inscrit sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé du logement.

*L'amendement n° 103 est adopté.*

### Article 46 septies (supprimé)

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 104, je vous propose de rétablir l'article 46 septies, supprimé par la commission des affaires économiques et qui confère à la commune ou à l'EPCI compétent en matière d'habitat la faculté de délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé. Je reprends le texte adopté par l'Assemblée nationale, en précisant cependant que le périmètre d'application de l'autorisation préalable peut concerner un ou plusieurs ensembles immobiliers, par exemple une copropriété dégradée dans une zone où il n'y a pas d'autre habitat indigne, et en allongeant à un mois le délai à l'issue duquel le silence de l'administration vaut acceptation tacite – ce qui le fait coïncider avec le délai de préavis applicable au congé émanant du locataire introduit à l'article 2 de ce texte.

*L'amendement n° 104 est adopté.*

### Article 52

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Cet article organise le rattachement systématique des offices publics de l'habitat communaux aux intercommunalités, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pour l'Île-de-France, la politique de l'habitat étant transférée à la métropole du Grand Paris, tous les offices franciliens devront se rattacher à la métropole. Dans ces conditions, je vous propose, avec l'amendement n° 105, de préciser que les conseils de territoire exercent, par délégation du conseil de la métropole, l'administration du ou des offices présents sur leur territoire.

**M. Alain Richard.** – A-t-on d'autres exemples de rattachement obligatoire d'un établissement public à un autre établissement public ?

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Oui, les offices HLM.

**M. Alain Richard.** – Ils sont rattachés aux collectivités locales.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – J'ai présidé un office qui était rattaché à la communauté urbaine de Lille.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Peut-être, mais alors, il y a délégation.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Le rattachement d’office d’un établissement public à un EPCI existe déjà, je le sais d’expérience. Ce qui compte ici, c’est que nous avons promis de concilier la métropolisation avec une représentation forte des élus concernés : c’est l’intérêt de mon amendement, que d’assurer une représentation des élus locaux directement concernés dans les offices présents sur leur territoire.

*L’amendement n° 105 est adopté.*

### Article 56

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – En raison de leur compétence en matière de politique locale de l’habitat et de leur responsabilité en tant que délégataires des aides à la pierre, les EPCI à fiscalité propre devraient être signataires des conventions d’utilité sociale (CUS) des bailleurs détenant et gérant un patrimoine de logements sociaux sur leurs territoires. Ils doivent également être étroitement associés à l’évaluation et au renouvellement de ces conventions. Compte-tenu de ces enjeux en matière de politique locale de l’habitat, la compétence en matière de convention d’utilité sociale doit appartenir au périmètre de la délégation de compétence en matière de logement. Le projet de loi prévoit un seuil de 20 % qui apparaît trop élevé, car ne concernant qu’un nombre réduit d’organismes et de logements sociaux. C’est pourquoi le présent amendement supprime toute notion de seuils, à l’instar de ce qui a été voté à l’article 31 du projet de loi de modernisation de l’action publique locale et d’affirmation des métropoles.

*L’amendement n° 106 est adopté.*

### Article 58

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Pour éviter le gel des zones AU, N et A alors qu’un SCoT est en cours d’approbation, je vous propose – avec l’amendement n° 107 – qu’une fois le périmètre de SCoT arrêté et le débat sur les orientations arrivé à son terme, que la personne publique chargée d’élaborer le PLU puisse ouvrir ces zones à l’urbanisation, sauf opposition de la personne chargée d’élaborer le SCoT et après consultation de la CDCEA. Chez moi, on a établi un système de compte foncier où, lorsqu’il y a urbanisation, on restitue des terres agricoles à l’échelle du territoire de l’EPCI : c’est de très loin préférable au gel de la constructibilité. Mon amendement va dans le même sens, celui de la souplesse.

**M. Alain Richard.** – Je voterai pour. J’observe cependant plusieurs curiosités dans cet article 58. Il précise que le SCoT doit prendre en compte plusieurs documents, en particulier – c’est l’alinéa 18 – « *les programmes d’équipement de l’État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics* » : qu’est-ce à dire ? Suffira-t-il qu’une commune ait inscrit un équipement à son budget, sans même le premier euro de financement, pour

que le SCoT doive en tenir compte ? Il dispose ensuite – alinéa 28 – que l’emprise au sol des surfaces affectées aux aires de stationnement ne peut être supérieure à la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce pour lesquels les parkings sont prévus ; si les règles d’urbanisme locales imposent cependant un nombre plus important de places de parking qu’il en peut tenir sur cette surface, à qui incombera l’obligation de loger ces places supplémentaires ? Ne faut-il pas trouver une rédaction qui oblige l’aménageur, dans une telle condition, à construire les places de parking en hauteur ou en sous-sol, mais bien dans l’espace prévu légalement ?

**M. Patrice Gélard.** – Je me demande pour ma part ce que va devenir le SCoT lorsqu’il coïncidera avec le territoire du PLUi...

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Cela n’arrivera pas, puisque le SCoT devra couvrir plusieurs intercommunalités.

**M. Patrice Gélard.** – Alors, les SCoT actuels ne servent à rien...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il peut y avoir coïncidence lorsque le SCoT actuel couvre un bassin de vie mais les SCoT nouvelle formule devront compter au moins deux EPCI.

**M. Alain Richard.** – Je ne vois nulle part formulée cette obligation de compter deux EPCI. L’article L. 122-4 se contente de préciser que le périmètre est fixé par le préfet.

**M. Jean-Jacques Hiest.** – C’est précisé ailleurs dans le texte.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il faudra préciser ce point par un amendement éventuel en séance.

*L’amendement n° 107 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Les articles 12 et 30 du projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, prévoient de confier l’élaboration du SCoT respectivement à la métropole du Grand Paris et à la métropole d’Aix-Marseille-Provence. Je vous propose de déroger en conséquence à la règle voulant qu’un SCoT ne puisse être élaboré par un seul EPCI.

**M. Patrice Gélard.** – Cette référence à un projet de loi qui n’est pas adopté est plutôt gênante.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Ce ne serait pourtant pas la première fois et on peut supposer que cette loi sera bientôt adoptée...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – La loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles doit être adoptée avant la fin décembre. Je retire cet amendement pour le redéposer en deuxième lecture.

**Article additionnel après l’article 58**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 108, je propose de mobiliser la dotation générale de décentralisation pour aider les communes et les EPCI de plus de 10 000 habitants à mettre en place un système d’information géographique, destiné à la conduite de politiques foncières adaptées. C’est l’une des conclusions du rapport d’information relatif aux outils fonciers dont disposent les élus locaux, que nous avons rédigé conjointement avec la commission des finances et dont nous avons présenté les conclusions le 1<sup>er</sup> octobre dernier.

**M. Alain Richard.** – Je préside la commission qui attribue les moyens visés, pour encourager l’élaboration des PLU : ces moyens sont trop limités pour être dilués davantage, je voterai contre.

*L’amendement n° 108 est adopté.*

#### **Article 64**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L’amendement n° 109 supprime une disposition rendue inutile par l’article 4 de l’ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l’urbanisme qui a introduit l’article L. 778-2 du code de justice administrative disposant : « *Le jugement des litiges relatifs aux documents d’urbanisme et aux autorisations d’urbanisme est régi par les dispositions du livre VI du code de l’urbanisme et par celles du présent code.* »

*L’amendement n° 109 est adopté.*

#### **Article additionnel après l’article 64 bis**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 110, je propose de réserver aux collectivités la faculté de délibérer pour dématérialiser tout ou partie de leur processus d’élaboration des documents d’urbanisme. Cette faculté renforcerait la liberté locale sans limiter l’information du public puisque l’information sur papier pourra être produite sur demande et nous allons dans le sens de la modernisation de l’action publique. Chez moi, la révision de ces documents entraîne une dépense de 1,5 million d’euros pour l’EPCI, il y a de quoi faire des économies !

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il faut préciser ce point dans la loi car il en va des conditions d’information du public.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Cet amendement est bienvenu, il devrait nous éviter bien des masses de papier...

**M. Alain Richard.** – Le conseil sur la transition écologique vient précisément de compléter l’article 7 de la charte de l’environnement, en prévoyant des modalités d’information du public par voie électronique.

*L’amendement n° 110 est adopté.*

#### **Article 68**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 111, je précise qu’à défaut de décision après un délai de trois mois, l’accord des collectivités territoriales et de leurs groupements est réputé acquis pour la création d’un établissement public foncier d’Etat (EPFE). Je vous propose également de prévoir à l’article L. 321-2 du code de l’urbanisme une consultation des collectivités du périmètre du projet de création d’un EPFE, et leur accord en cas de superposition de celui-ci avec un établissement public foncier local (EPFL) existant.

*L’amendement n° 111 est adopté.*

#### **Article 69**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L’amendement n° 112 précise les motifs par lesquels le préfet pourra refuser de créer un EPFL ; j’indique en outre qu’à l’expiration du délai de trois mois, le silence du préfet vaut accord.

*L’amendement n° 112 est adopté.*

#### **Article 70**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 113, je vous propose de compléter le dispositif introduit par MM. Pupponi et Laurent à l’Assemblée nationale et déjà amélioré par la commission des affaires économiques, en permettant au préfet intervenant en substitution de la commune carencée d’exercer son droit de préemption également sur les cessions de parts de sociétés civiles immobilières (SCI).

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Les collectivités locales doivent être particulièrement prudentes sur ces matières...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – La lutte contre les « marchands de sommeil » justifie la possibilité de préempter des parts de SCI.

**M. Alain Richard.** – Il faut regarder également du côté des donations, qui autorisent bien des détournements...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – C’est le sens d’un amendement de nos collègues Pierre Jarlier et Jacqueline Gourault adopté par la commission des affaires économiques.

*L’amendement n° 113 est adopté.*

*L’amendement de précision n° 114 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 115, je vous propose de supprimer la mention selon laquelle la liste des documents susceptibles d’être demandés par le titulaire du droit de préemption fixée par décret en Conseil d’État « ne peut excéder celle des documents qu’un vendeur est tenu de fournir à un acquéreur qui ne serait pas un professionnel de l’immobilier ». S’il est nécessaire d’encadrer le pouvoir

réglementaire d'application, les travaux parlementaires devraient suffire à l'éclairer sur nos intentions.

*L'amendement n° 115 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 116 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 117.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 118, je vous propose de supprimer une disposition introduite par la commission des affaires économiques à l'initiative de Mme Schurch et du groupe CRC, qui soumet à la décision de l'organe délibérant le changement d'affectation d'un bien acquis par l'exercice du droit de préemption. En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, un conseil municipal qui délègue au maire l'exercice du droit de préemption se dessaisit par là-même de sa compétence en la matière. En cas de désaccord avec l'action du maire dans ce domaine, le conseil municipal « *peut toujours mettre fin à la délégation* ».

**M. Alain Richard.** – La question porte sur l'exercice du droit de préemption. Dès lors que la cession ne relève pas de cet exercice, l'autorité n'a pas, formellement, le droit de céder le bien. Dans ces conditions, Mme Schurch a raison, il faut une nouvelle délibération, pour aliéner le bien préempté.

**M. Jean-Jacques Hiest.** – C'est le droit actuel puisque, comme vous le dites, cette cession ne relève pas de l'exercice du droit de préemption : nul besoin de préciser la loi sur ce point.

**M. Alain Richard.** – Il y a un doute, cependant.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – S'il va de soi, dans le droit actuel, qu'il faut une délibération, la précision de nos collègues n'est effectivement guère utile, nous pourrions, quoique nous décidions aujourd'hui, y revenir en séance.

*L'amendement n° 118 est adopté.*

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 119, je vous propose de rapprocher la rédaction du nouvel article L. 213-11-1 de celle de l'article L. 213-11 afin de prendre en compte l'intervention du juge de l'expropriation pour fixer le prix de la rétrocession.

*L'amendement n° 119 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 120 est adopté.*

## Article 71

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Cet article ouvre aux conseils général et régional, ainsi qu'à l'organe délibérant d'un EPCI compétent en matière de PLU, la faculté de déléguer l'exercice du droit de préemption, à l'instar de ce qui existe au niveau communal. Je vous propose,

par l'amendement n° 121, que l'exécutif doit rendre compte de l'exercice de la compétence qui lui est ainsi déléguée.

*L'amendement n° 121 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 71**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L'amendement n° 122 comble un vide juridique mis en évidence par deux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation des 17 juin 2008 et 21 juin 2011. Dans ces deux affaires, la volonté du maire d'évincer d'une vente de terrain des acquéreurs pour des raisons discriminatoires avait été démontrée. Cependant, la Cour de cassation a posé le principe selon lequel, la loi pénale étant d'interprétation stricte, « *l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne saurait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi au sens de l'article 432-7 du code pénal* ». Cette interprétation littérale restreint la portée que le législateur souhaitait donner à cette infraction.

Il convient donc d'ajouter à l'énumération de l'article 432-7 du code pénal qui incrimine la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, l'exercice abusif des droits de préemption. Il appartiendra au juge d'apprécier ce caractère abusif.

**M. Alain Richard.** – Il serait utile, également, de vérifier que la fraude au droit de préemption de la part du vendeur est correctement réprimée. Pour ma part, quand je m'engage à ne pas préempter mais que je devine qu'il y a eu des dessous de table, j'en avise le juge pénal...

*L'amendement n° 122 est adopté.*

#### **Article 84**

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Je vous propose, avec l'amendement n° 123, de ratifier l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

*L'amendement n° 123 est adopté.*

**M. Patrice Gélard.** – Une remarque sur ce texte, puisque nous en avons terminé avec les amendements : il ne répond pas à l'exigence d'intelligibilité ! Ce projet de loi est long, bavard, il aborde un trop grand nombre de sujets, ce qui le rend parfaitement illisible, y compris pour les praticiens ! En fait, il aurait fallu plusieurs projets de loi, plusieurs débats, au lieu de ces articles si longs qu'on ne peut pas les lire sans renoncer à les comprendre. Je suis certain, du reste, qu'ils sont truffés de dispositifs inapplicables, mais que nous n'avons pas su le déceler dans cet ensemble indigeste...

**M. Alain Richard.** – L'un des plaisirs de l'opposition est bien de faire des recours devant le Conseil constitutionnel et l'on peut être surpris que cela ne soit pas déjà fait, vu l'indigence de l'étude d'impact... Du reste,

un tel recours aurait dû être fait sur les propositions de loi « Warsmann ». S'il est saisi, le Conseil constitutionnel regrettera certainement les défauts de l'étude d'impact, mais il ne sanctionnera probablement pas la loi pour autant. J'ai demandé à mon assistant de lister les points de changement avec la réglementation existante : je tiens cette comparaison à votre disposition...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – J'ai déposé un recours contre une proposition de loi « Warsmann », en motivant longuement sur le manque d'intelligibilité : le Conseil a écarté ce moyen.

\*

\*            \*

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.**



**ANNEXE 1  
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR LA COMMISSION DES LOIS**

**Article 1<sup>er</sup>**

Alinéa 5

1° Première phrase

a) Remplacer les mots :

, et qui

par le mot :

qui

b) Après le mot :

preneur

insérer les mots :

, de son conjoint, d'une personne que le preneur a à sa charge au sens du code de la construction et de l'habitation,

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**Article 1<sup>er</sup>**

Alinéas 75 à 77

Supprimer ces alinéas.

**Article 1<sup>er</sup> bis**

Rédiger ainsi cet article :

La section 1 du chapitre II du titre VIII du livre III du code civil est complété par un article 1751-... ainsi rédigé :

« Art. 1751-... - En cas de dissolution du pacte civil de solidarité, l'un des partenaires peut saisir le juge compétent en matière de bail aux fins de se voir attribuer le droit au bail du local, sans caractère professionnel ou commercial, qui sert effectivement à l'habitation des deux partenaires, sous réserve des droits à récompense ou à indemnité au profit de l'autre partenaire. Le bailleur est appelé à l'instance. Le juge apprécie la demande en considération des intérêts sociaux et familiaux des parties. »

## **Article 2**

Alinéa 10, seconde phrase  
Supprimer cette phrase.

## **Article 2**

1° Alinéa 26

Rédiger ainsi cet alinéa :

- le mot : « soixante-dix » est remplacé par le mot : « soixante-cinq » ;

2° Alinéa 29

Rédiger ainsi cet alinéa :

e) Au deuxième alinéa du même III, le mot : « soixante » est remplacé par le mot : « soixante-cinq » ;

## **Article 2**

Alinéas 31 à 35

Supprimer ces alinéas.

## **Article 2**

Alinéas 36 à 40

Supprimer ces alinéas.

## **Article 22 bis**

I. - Alinéa 23

Rédiger ainsi cet alinéa :

a) Après les mots : « notamment lorsque », la fin de la seconde phrase est ainsi rédigée : « l'associé est bénéficiaire des minima sociaux ou perçoit une rémunération inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance, ou lorsque l'associé ne peut plus jouir du lot qui lui a été attribué du fait de la fermeture ou de l'inaccessibilité de la station ou de l'ensemble immobilier concerné. » ;

II. - Alinéa 26

Supprimer cet alinéa.

---

## Article 23

Alinéas 8 à 35

Remplacer ces alinéas par vingt quatre alinéas ainsi rédigés :

« Art. L. 711-1. - I. - Afin de faciliter la connaissance des pouvoirs publics sur l'état des copropriétés et la mise en œuvre des actions destinées à prévenir la survenance de dysfonctionnements, il est institué un registre auquel sont immatriculés les syndicats de copropriétaires définis à l'article 14 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, qui administrent des immeubles à destination partielle ou totale d'habitation.

« II. - Le registre des syndicats de copropriétaires est tenu par un établissement public de l'État.

« Figurent au registre, pour être portés à la connaissance du public :

« 1° le nom, l'adresse, la date de création du syndicat, le nombre et la nature des lots qui composent la copropriété ainsi que, le cas échéant, le nom du syndic ;

« 2° Si le syndicat fait l'objet d'une procédure prévue aux articles 29-1 A ou 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée ou à l'article L. 615-6 du présent code ;

« 3° Si le syndicat fait l'objet d'un arrêté ou d'une injonction pris en application des articles L. 1331-24, L. 1331-26, L. 1331-26-1, L. 1334-2 ou L. 1334-16 du code de la santé publique ou L. 511-2, L. 511-3, L. 129-2, L. 129-3 ou L. 129-4-1 du présent code.

« III. - Les syndicats de copropriétaires sont tenus de déclarer toute modification des données mentionnées au II.

« Ils transmettent, à l'issue de chaque exercice comptable, le budget prévisionnel, les comptes du syndicat et leurs annexes.

« Ils transmettent également, le cas échéant, le diagnostic technique global réalisé en application de l'article L. 731-1 du présent code.

« IV. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés précise les conditions de publicité de ces informations ainsi que les conditions de consultation du registre.

» Art. L. 711-2. - I.- Pour les immeubles mis en copropriété, le notaire chargé de publier au fichier immobilier et au livre foncier l'état descriptif de division et le règlement de copropriété, fait la déclaration d'immatriculation du syndicat de copropriétaires.

« II. - À l'exception du cas mentionné au I, le syndic fait la déclaration d'immatriculation.

« Le syndic accomplit les formalités prévues au III de l'article L. 711-1.

« III. - Le dépôt du dossier d'immatriculation, les modifications qui y sont apportées ainsi que la transmission des pièces prévues au III de l'article L. 711-1 sont dématérialisés.

« Art. L. 711-3. - Tout acte authentique de vente devant notaire relatif à un lot de copropriété comporte la mention du numéro d'immatriculation de la copropriété.

« En l'absence de syndic désigné ou lorsque la mise en demeure mentionnée à l'article L. 711-4 est restée sans effet au terme d'un délai d'un mois, le notaire chargé de l'établissement de l'acte de vente procède d'office à l'immatriculation du syndicat de copropriétaires.

« Les frais ainsi engagés par le notaire sont supportés par le syndic ou, si le syndic n'est pas rémunéré pour l'exercice de son mandat, par le syndicat.

« Le notaire informe l'établissement public en charge de la tenue du registre de toute erreur qu'il y constate.

« Art. L. 711-4. - Lorsque le syndic n'a pas procédé à l'immatriculation du syndicat de copropriétaires ou lorsqu'il n'a pas transmis à l'établissement public en charge de la tenue du registre les informations prévues au III de l'article L. 711-1, l'établissement public ou toute personne qui y a un intérêt peut mettre en demeure, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le syndic d'y procéder.

« En l'absence d'immatriculation dans le délai d'un mois à compter de la mise en demeure, l'établissement public ou la personne saisit le juge pour qu'il ordonne l'exécution par le syndic de son obligation, le cas échéant assortie d'une astreinte par jour de retard, due à compter de la mise en demeure. Le juge peut également condamner le syndic au paiement d'une amende.

« Le montant de l'amende ne peut être supérieur à 20 € par lot. Le montant de l'astreinte ne peut être supérieur à 20 € par lot et par semaine.

« L'amende ou l'astreinte ordonnée par le juge est versée à l'établissement public en charge de la tenue du registre.

« Son montant ne peut être facturé par le syndic aux copropriétaires, sauf si le syndic n'est pas rémunéré pour l'exercice de son mandat.

« Art. L. 711-5. - Les conditions d'application du présent chapitre sont précisées par décret en Conseil d'État. »

## **Article 25**

### **Alinéa 2**

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le syndic met à jour la fiche synthétique de la copropriété chaque année.

### **Article 25**

Alinéa 4, deuxième phrase

Remplacer les mots :

d'une semaine

par les mots :

de quinze jours

### **Article 25**

Alinéa 32

Supprimer cet alinéa.

### **Article 27**

I. - Alinéa 9

1° Supprimer les mots :

de dix lots ou plus

2° Remplacer les mots :

de prévoyance

par les mots :

de provision pour travaux

II. - Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le solde du fonds de provision pour travaux atteint un plafond fixé par décret en Conseil d'État, le versement des cotisations est interrompu. Il ne reprend que si le solde diminue en raison de l'utilisation du fonds pour la réalisation des travaux auxquels il est destiné.

### **Article 29**

Alinéa 33

Après la référence :

II. -

insérer les mots :

Toutefois, à titre exceptionnel,

et après le mot :

désigner

insérer les mots :

, par décision spécialement motivée,

### **Article 30**

1° Alinéa 10

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Le juge peut également désigner un organisme, dont l'activité à titre principal est la gestion des copropriétés, inscrit sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé du logement.

2° Alinéa 11, première phrase

Après les mots :

le mandataire ad hoc

insérer les mots :

, s'il est l'une des personnes prévues au présent III,

### **Article 46 septies (supprimé)**

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Le titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Autorisation préalable de mise en location

« Art. L. 634-1. - I. - L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le conseil municipal, peut délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location, sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé. Ces zones sont délimitées au regard des objectifs de résorption de l'habitat indécents et de lutte contre l'habitat indigne et en

cohérence avec le programme local de l'habitat en vigueur et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Ces zones peuvent concerner un ou plusieurs ensembles immobiliers.

« II. - La délibération mentionnée au I peut fixer, pour chacune des zones géographiques qu'elle délimite, les catégories et caractéristiques des logements qui sont soumis à autorisation préalable. Elle précise la date d'entrée en vigueur du dispositif, qui ne peut être fixée dans un délai inférieur à six mois, ainsi que le lieu et les modalités de dépôt de la demande d'autorisation.

« III. - La délibération mentionnée au I est transmise au représentant de l'État dans le département, qui la rend exécutoire par arrêté dans un délai de deux mois. En cas d'opposition du représentant de l'État dans le département, ce dernier transmet la délibération au ministre chargé du logement. Dans ce cas, la délibération ne devient exécutoire qu'après approbation par arrêté ministériel.

« Le silence du ministre dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de la délibération du représentant de l'État vaut avis défavorable.

« Art. L. 634-2. - La délibération exécutoire est transmise à la caisse d'allocations familiales et à la caisse de mutualité sociale agricole.

« Art. L. 634-3. - La mise en location d'un logement situé dans les zones soumises à autorisation préalable de mise en location est subordonnée à la délivrance d'une autorisation par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, par le maire de la commune.

« Art. L. 634-4. - La demande d'autorisation est effectuée auprès de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, de la commune au moyen d'un formulaire type. Elle peut être adressée par voie électronique si la délibération mentionnée au II de l'article L. 634-1 a prévu cette faculté. Pour les logements dont les contrats de location sont soumis à l'article 3-3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, le dossier de diagnostic technique prévu à ce même article est annexé à cette demande.

« Le dépôt de la demande d'autorisation donne lieu à la remise d'un récépissé.

« À défaut de notification d'une décision expresse dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation, le silence gardé par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le maire de la commune vaut autorisation préalable de mise en location.

« Le rejet de la demande d'autorisation préalable ne peut être motivé que par le non-respect des exigences de décence du logement telles que définies à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La décision de rejet de la demande d'autorisation préalable de mise en location est motivée et précise la nature des travaux ou aménagements prescrits pour satisfaire aux exigences de décence précitées.

« L'autorisation préalable de mise en location doit être renouvelée à chaque nouvelle mise en location.

« Art. L. 634-5. - Cette autorisation doit être jointe au contrat de bail à chaque nouvelle mise en location ou relocation.

« Art. L. 634-6. - La décision de refus d'une demande d'autorisation est transmise à la caisse d'allocations familiales, à la caisse de mutualité sociale agricole et aux services fiscaux.

« Art. L. 634-7. - Lorsqu'une personne met en location un logement sans avoir préalablement déposé la demande d'autorisation prévue au présent chapitre auprès de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 5 000 €. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de cette amende est porté à 15 000 €.

« Lorsqu'une personne met en location un logement en dépit d'une décision de rejet de sa demande d'autorisation préalable notifiée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le maire de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 €.

« Le produit des amendes prévues aux deux premiers alinéas est intégralement versé à l'Agence nationale de l'habitat.

« L'amende est proportionnée à la gravité des manquements constatés et ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

« Art. L. 634-8. - Les modalités d'application du présent chapitre sont définies par décret en Conseil d'État. »

## Article 52

Après l'alinéa 8

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« À compter du 1er janvier 2016, au sein de l'établissement public de coopération intercommunale à statut particulier dénommé "métropole du Grand Paris", les conseils de territoire exercent, par délégation du conseil de la métropole, l'administration du ou des offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans leur périmètre. Le conseil de territoire désigne ses représentants au sens du 1° de l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation au sein du conseil d'administration de l'office. »

## Article 56

I. - Après l'alinéa 19

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° L'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale prévues à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation.

II. - En conséquence, alinéa 46

Supprimer cet alinéa.

## Article 58

Après l'alinéa 49

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Si le débat sur le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale a eu lieu, il peut être dérogé aux dispositions du présent article en matière d'ouverture à l'urbanisation et d'autorisation d'exploitation commerciale.

« L'établissement public, prévu à l'article L. 122-4, après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, peut s'opposer à cette dérogation dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'intention d'ouvrir à l'urbanisation la zone à urbaniser, naturelle ou agricole ou de l'intention par la commission départementale d'aménagement commercial de délivrer l'autorisation d'exploitation commerciale.

### **Article additionnel après l'article 58**

Après l'article 58

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le troisième alinéa de l'article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « , ainsi qu'aux communes de plus de 10 000 habitants ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants pour la mise en place de systèmes d'information géographique destinés à la connaissance des problématiques foncières de leur territoire ».

### **Article 64**

Alinéas 94 à 99

Supprimer ces alinéas.

### **Article additionnel après l'article 64 bis**

Après l'article 64 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 121-7-... ainsi rédigé :

« Art. L. 121-7-... - L'autorité compétente pour élaborer, réviser et modifier un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale peut décider de mener tout ou partie des procédures par voie dématérialisée. À cet effet, elle définit par délibération les conditions d'information, de participation et d'association du public et des partenaires associés à la procédure. Cette délibération est notifiée aux partenaires associés à la procédure. Les conditions adoptées par délibération sont portées à la connaissance du public.

« Lorsqu'une enquête publique doit être réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I du code de l'environnement, l'enquête prévue à l'alinéa précédent peut être dématérialisée, selon les conditions définies par délibération de l'organe délibérant. »

### **Article 68**

#### I. - Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

A défaut de décision à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de leur saisine, l'accord des collectivités territoriales et de leurs groupements est réputé acquis.

#### II. - Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Au début de l'article L. 321-2 du même code, sont insérés les mots :  
« Sous réserve de l'accord prévu au premier alinéa de l'article L. 321-1, ».

#### III. - En conséquence, alinéa 1

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

#### I. - L'article

### **Article 69**

#### Alinéas 17 et 18

Rédiger ainsi ces alinéas :

e) Les deux dernières phrases sont remplacées par trois phrases ainsi rédigées :

« Le ou les préfets disposent d'un délai de trois mois à compter de la transmission des délibérations pour donner leur accord ou motiver leur refus. Cette motivation est fondée sur les données locales relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale et à l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. A défaut de décision à l'expiration du délai de trois mois précité, l'arrêté créant l'établissement public est acquis tacitement. » ;

### **Article 70**

#### Alinéa 3

Après les mots :

par les mots :

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

un des biens ou droits énumérés aux 1° à 3° de l'article L. 213-1.

### **Article 70**

Alinéa 21

Après le mot :

intercommunale

insérer les mots :

à fiscalité propre

### **Article 70**

Alinéa 37, avant-dernière phrase

Supprimer cette phrase.

### **Article 70**

Après l'alinéa 45

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° L'article L. 213-9 est ainsi rédigé :

« Art. L. 213-9. – Lorsque le titulaire du droit de préemption lui a notifié son intention d'acquérir dans les conditions fixées par les articles L. 211-5 ou L. 212-3, le propriétaire est tenu d'informer les locataires, les preneurs ou occupants de bonne foi du bien et de les faire connaître à ce titulaire. »

### **Article 70**

I. – Alinéa 47

Remplacer les mots :

à un usage mentionné à l'article L. 210-1

par les mots :

pour l'un des objets visés au premier alinéa de l'article L. 210-1

II. – Alinéa 48

Après les mots :

Au deuxième alinéa

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

les mots : « à d'autres fins » sont remplacés par les mots : « pour d'autres objets que ceux visés au premier alinéa de l'article L. 210-1 » ;

## Article 70

Alinéas 52 à 55

Rédiger ainsi ces alinéas :

« Art. L. 213-11-1. – Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose aux anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité.

« Le prix proposé vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément aux règles mentionnées par l'article L. 213-4.

« A défaut d'acceptation dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition.

« Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions visés aux alinéas précédents, le titulaire du droit de préemption doit également proposer l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2. » ;

## Article 70

I. – Alinéa 57

Remplacer les mots :

Aux deux premiers alinéas

par les mots :

Au premier alinéa

II. – Après l'alinéa 57

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...) Au deuxième alinéa, après la référence : « L. 213-11 », est insérée la référence : « ou au dernier alinéa de l'article L. 213-11-1 » ;

### **Article 71**

I. – Après l’alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° L’article L. 3221-12 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il rend compte à la plus proche réunion utile du conseil général de l’exercice de cette compétence. » ;

II. – Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il rend compte à la plus proche réunion utile du conseil régional de l’exercice de cette compétence.

III. – Alinéa 6

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il rend compte à la plus proche réunion utile de l’organe délibérant de l’exercice de cette compétence.

### **Article additionnel après l’article 71**

Après l’article 71

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L’article 432-7 du code pénal est complété par un 3° ainsi rédigé :

« 3° A exercer les droits de préemption définis par l’article L. 210-1 du code de l’urbanisme de manière abusive. »

### **Article 84**

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° L’ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l’urbanisme.

## ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Association des Maires de France (AMF)

- **M. Pierre Jarlier**, vice-président, sénateur du Cantal
- **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée de mission ville, urbanisme, habitat et transports

### Association des Petites Villes de France (APVF)

- **Mme Carole Delga**, maire de Martres Tolosane, secrétaire générale adjointe
- **M. Florent Yann Lardic**, conseiller pour les politiques territoriales

### Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

- **M. Pierre-Yves Collombat**, premier vice-président délégué, sénateur du Var

### Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- **M. Dominique Braye**, secrétaire national chargé des relations avec le Parlement, délégué à l'habitat et au logement, président de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines.
- **M. Nicolas Portier**, délégué général
- **Mme Claire Delpech**, responsable habitat et logement
- **M. Atte Oksanen**, chargé des relations avec le Parlement

### Association des Régions de France (ARF)

- **M. Gérard Leras**, membre de la commission agriculture, vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes
- **Mme Delphine Vitrolles**, chargée de mission au conseil régional de Rhône-Alpes

Ministère de l'intérieur - direction générale des collectivités locales (DGCL)

- **M. Stanislas Bourron**, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- **M. Philippe Marcassus**, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Ministère de la justice - direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

- **Mme Aude Ab-Der-Halden**, sous-directrice du droit économique
- **Mme Marie Walazyc**, adjointe au chef du bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- **M. Jean-Luc Perrin**, sous-directeur des risques chroniques et du pilotage à la direction générale de la prévention des risques
- **M. Aurélien Louis**, chef de bureau des sols et du sous-sol
- **Mme Tina Leger**, chargée de mission en charges des problématiques de pollution des sols à la direction générale de la prévention des risques
- **Mme Caroline Gerber**, directrice de l'association des études foncières (ADEF)
- **M. Vincent Sol**, spécialiste en droit de l'environnement industriel

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- **M. Dominique Braye**, président, ancien sénateur
- **Mme Isabelle Rougier**, directrice générale
- **Mme Soraya Daou**, responsable du service des études, de la prospective et de l'évaluation

Fédération nationale des SCOT

- **M. Jean-François Husson**, secrétaire de la FédéSCoT, sénateur de Meurthe-et-Moselle
- **M. David Pagnier**, délégué général technique de la Fédération nationale des SCoT et directeur du syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers

Conseil supérieur du notariat (CSN)

- **Me Éliane Fremeaux**, responsable de la section immobilier et urbanisme de l'Institut d'études juridiques

- **Me Bruno Delabre**, chargé des affaires juridiques, des affaires immobilières et du D2i

- **Mme Christine Mandelli**, administrateur chargé des relations avec les institutions

Conseil national des barreaux (CNB)

- **Me Anne Vaucher**, président de la commission « statut fiscal de l'avocat »

- **Me Jacques-Édouard Briand**, conseiller relations avec les pouvoirs publics

- **Me Sarvi Keyhani**, avocat spécialiste en fiscalité immobilière.