

N° 525

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 avril 2021

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **réforme de l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU)**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Stéphane LE RUDULIER, Patrick BORÉ, Mme Valérie BOYER, MM. Jérôme BASCHER, Marc-Philippe DAUBRESSE, Jean-Noël CARDOUX, Jean BACCI, Dominique de LEGGE, Mme Catherine DEROCHÉ, M. Jean-Raymond HUGONET, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Bernard FOURNIER, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Cyril PELLEVAL, Bernard BONNE, Mmes Else JOSEPH, Catherine BELRHITI, Laurence GARNIER, MM. Olivier PACCAUD, Antoine LEFÈVRE, Mmes Jacky DEROMEDI, Claudine THOMAS, Chantal DESEYNE, Pascale GRUNY, M. Gilbert BOUCHET, Mmes Alexandra BORCHIO FONTIMP, Corinne IMBERT, Marie-Christine CHAUVIN, M. Christian KLINGER, Mme Françoise DUMONT, MM. André REICHARDT, Sébastien MEURANT, Max BRISSON, Mmes Vivette LOPEZ, Elsa SCHALCK, MM. Ronan LE GLEUT, Fabien GENET, François CALVET, Mme Frédérique GERBAUD, M. Hugues SAURY, Mme Laure DARCOS et M. Étienne BLANC,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Force est de reconnaître aujourd'hui qu'après vingt années d'application, l'article 55 de la loi SRU apparaît en fait totalement inadapté à son objectif initial, parfaitement louable, de loger les Français dans des conditions décentes quel que soit leur niveau de ressources. Cette disposition législative a notamment confondu l'objectif de construction et l'objectif de diversité sociale, qui ne repose pas sur les bons outils. Imposer un seuil de logements sociaux par commune n'est pas la seule manière de garantir la mixité sociale, loin de là.

Si la politique du logement constitue une part importante du dispositif de lutte contre les injustices et de la promotion de la mixité sociale, elle ne peut intervenir qu'en parallèle d'un aménagement du territoire réfléchi à travers notamment les documents de planification urbaine.

De surcroît, faire porter sur le contribuable d'aujourd'hui à travers une sanction financière appliquée à la commune coupable d'un retard accumulé durant plusieurs décennies est quelque peu inconvenant, voire irresponsable. Dans le contexte financier d'austérité auquel les collectivités sont déjà confrontées depuis de nombreuses années (Baisse continue des dotations de l'État, augmentation des charges sans compensation...), les prélèvements liés à l'application de l'article 55 la loi SRU contractent de plus en plus les budgets communaux. Certaines communes exsangues, n'arrivant plus à faire face aux obligations de cette loi, n'ont d'autres alternatives que d'augmenter les impôts locaux, ou de baisser le niveau d'autofinancement des investissements ou encore de réduire leur offre de services publics de proximité pour honorer ce prélèvement.

La problématique du logement en France doit-elle se résumer à une équation mathématique, appliquée de manière brutale sans tenir compte du contexte de chaque commune carencée ou déficitaire ?

Cette proposition de loi vise donc à refondre le dispositif de l'article 55 de la loi SRU afin d'opter pour un système plus pragmatique, plus local et plus juste pour les communes.

L'article premier de ce nouveau dispositif propose donc la signature d'un **contrat de mixité sociale** entre le représentant de l'État dans le département, le maire de la commune et, s'il y a lieu, le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Ce contrat fixe un **objectif de production de logements sociaux locatifs** sur une durée en cohérence avec celle du Programme local de l'habitat et en fonction de la demande, des capacités de la commune, des contraintes urbanistiques et du foncier disponible. Ce contrat **peut également inclure le parcours résidentiel** en intégrant des objectifs d'accession sociale à la propriété et à travers notamment le bail réel solidaire.

L'évaluation du respect des objectifs de ce contrat sera effectuée par une **commission locale** présidée par **le représentant de l'État dans le département** et composée du **maire de la commune concernée**, du **président de l'EPCI** s'il y a lieu, des représentants des **bailleurs sociaux** et des **associations d'insertion ou de logement** des personnes défavorisées œuvrant sur le territoire communal.

Cette évaluation suivra une **logique de flux et non de stock**. La carence ou le déficit de la commune seront évalués au regard de l'objectif visé dans le cadre du contrat et en fonction du nombre de logements produits à travers les permis d'aménager ou de construire délivrés par la commune sur l'année N-1 en tenant compte de certaines contraintes exogènes. Il s'agit là d'un critère de justice visant à ne pas faire peser sur la gouvernance communale actuelle l'historique de la commune en la matière.

De la même manière, si le représentant de l'État dans le département prononce la carence de la commune après délibération et avis de cette commission, **le calcul des pénalités reposera sur le flux** à savoir la multiplication de 25% du potentiel fiscal par habitant par la différence entre le nombre de logements à produire sur la période du contrat de mixité sociale et le nombre de logements sociaux produits sur la même période.

Le montant des pénalités sera reversé à l'EPCI signataire du contrat tripartite pour que cette somme soit réservée comme **fonds de soutien pour les communes de l'EPCI qui produisent des logements sociaux**. Si l'EPCI auquel appartient la commune carencée ne dispose d'aucune compétence en matière de politique locale de l'habitat, le montant des pénalités est alors reversé au fonds national des aides à la pierre (mentionné à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation).

L'article 2 est un article de coordination.

L'article 3 donne au maire de la commune sur laquelle se situent des logements réservés et au Préfet de département la maîtrise de l'ensemble des contingents réservataires afin que le maire de la commune puisse maîtriser la politique de peuplement et privilégier la demande locale.

Dans un contexte de crise marqué par l'augmentation du risque des expulsions locatives, il est urgent et nécessaire d'engager une réforme du dispositif de l'article 55 de la loi SRU qui a démontré son insuffisance à la fois en termes de mixité sociale et en termes de construction de logements sociaux.

Tels sont, Mesdames et Messieurs, les motifs de la proposition de loi qui vous est soumise.

Proposition de loi relative à la réforme de l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU)

Article 1^{er}

① I. – Après la section 1 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, est insérée une section 1 *bis* ainsi rédigée :

② « Section 1 bis

③ « **Contrat de mixité sociale**

④ « Art. L. 302-4-3. – I. – Dans chaque commune soumise à un programme local de l'habitat, en application du dernier alinéa du IV de l'article L. 302-1 ou dans les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale mentionné au même dernier alinéa, un contrat de mixité sociale est signé entre le représentant de l'État dans le département, le maire de la commune et, éventuellement, le président de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les six mois de l'adoption du programme local de l'habitat.

⑤ « Ce contrat définit un objectif de production de logements locatifs sociaux sur une durée en cohérence avec le programme local de l'habitat et en fonction de la demande et des capacités à se loger dans la commune des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, en tenant compte des contraintes urbanistiques et du foncier disponible.

⑥ « Sur une durée en cohérence avec le programme local de l'habitat, il peut également fixer un objectif de logements faisant l'objet d'une accession sociale à la propriété et en particulier d'un bail réel solidaire.

⑦ « Le contrat de mixité sociale précise le nombre et le type de logements à réaliser, les conditions de réalisation, notamment les moyens fonciers à mettre en œuvre, la répartition équilibrée de la taille des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, la typologie des logements à financer telle que prévue au septième alinéa du même IV, ainsi qu'un échancier annuel.

⑧ « II. – Une réunion annuelle entre les parties au contrat permet d'établir le bilan des actions entreprises en application du contrat de mixité sociale et d'examiner l'opportunité d'adapter ou de renforcer le programme d'actions pour atteindre les objectifs du contrat.

- ⑨ « La commune établit au terme de la période fixée conformément à celle du programme local de l'habitat le bilan du respect des engagements en matière de mixité sociale. Celui-ci est communiqué au comité régional de l'habitat et de l'hébergement et est rendu public par le représentant de l'État dans le département.
- ⑩ « Lorsque les objectifs fixés par le contrat de mixité sociale n'ont pas été atteints, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai maximal de deux mois.
- ⑪ « À l'issue de ce délai, le représentant de l'État dans le département réunit éventuellement une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux. Cette commission, présidée par le représentant de l'État dans le département, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.
- ⑫ « Cette commission est chargée d'examiner les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, comme des contraintes urbanistiques et le manque de foncier disponible, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et de définir des solutions permettant d'atteindre ces objectifs. Elle établit si la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter ses objectifs.
- ⑬ « Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives tendant notamment aux contraintes urbanistiques et au foncier disponible, respecter son obligation, elle recommande au représentant de l'État dans le département d'aménager les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux. Ses avis sont motivés et rendus publics.

- ⑭ « En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs fixés dans le contrat de mixité sociale et les réalisations constatées au cours de la période échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune, notamment du fait des contraintes urbanistiques et du manque de foncier disponible, des projets de logements sociaux en cours de réalisation, et en particulier du nombre de permis d'aménager et de permis de construire délivrés par la commune l'année précédente, le représentant de l'État dans le département peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et après avis de la commission, prononcer la carence de la commune.
- ⑮ « Cet arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, une pénalité fixée à 25 % du potentiel fiscal par habitant, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, multiplié par la différence entre le nombre de logements à produire selon le contrat de mixité sociale sur la période concernée et le nombre de logements sociaux produits sur cette même période. Cette pénalité, qui peut être pondérée en fonction des contraintes rencontrées par la commune, ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent à l'avant-dernier exercice, ce plafond étant porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises à la pénalité définie au présent alinéa au 1^{er} janvier de l'année précédente.
- ⑯ « Lorsque la commune sanctionnée appartient à un établissement public de coopération intercommunale partie au contrat de mixité sociale, la pénalité est versée à cet établissement, aux fins d'abonder un fonds de soutien à la production de logements sociaux dans les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. En cas d'absence de compétence en matière de politique locale de l'habitat de l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune carencée, le prélèvement est versé au fonds national mentionné à l'article L. 435-1 du présent code.
- ⑰ « L'arrêté du représentant de l'État dans le département peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

- ⑱ « Si la commune ne s'acquitte pas de la pénalité due, le représentant de l'État dans le département met la commune en demeure de respecter ses obligations. À l'issue d'un délai de deux mois suivant la mise en demeure, si la commune ne s'est toujours pas acquittée du versement dû, le représentant de l'État dans le département le recouvre par voie de titre de perception émis auprès de la commune au profit de l'établissement public de coopération intercommunale éventuellement partie au contrat de mixité sociale ou, à défaut, du fonds national mentionné au même l'article L. 435-1, dans des conditions définies par décret.
- ⑲ « III. – À l'issue de la période, un nouveau contrat de mixité sociale est établi dans les mêmes conditions. »
- ⑳ II. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.
- ㉑ III. – Les dispositions du présent article sont applicables à compter du prochain établissement du programme local de l'habitat.

Article 2

- ① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° La section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III est abrogée ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article L. 302-16, les mots : « définis à l'article L. 302-5 » sont supprimés ;
- ④ 3° Le II de l'article L. 302-4, les 3° et 4° du II de l'article L. 342-2, le c du 3° du I de l'article L. 342-14 et le 2° du II de l'article L. 435-1 sont abrogés ;
- ⑤ 4° Le 1° de l'article L. 371-4 est ainsi rédigé :
- ⑥ « 1° L'article L. 300-1 n'est pas applicable ; »
- ⑦ 5° L'article L. 421-1 est ainsi modifié :
- ⑧ a) À la deuxième phrase du 5°, les mots : « ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du présent code » sont supprimés ;
- ⑨ b) Au 18°, les mots : « mentionnés à l'article L. 302-5 » sont supprimés ;
- ⑩ c) Au trentième alinéa, les mots : « , à l'exception des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, » sont supprimés ;

- ⑪ 6° L'article L. 422-2 est ainsi modifié :
- ⑫ a) À la seconde phrase du sixième alinéa et au trente-huitième alinéa, les mots : « ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du présent code, » sont supprimés ;
- ⑬ b) Au quarante-sixième alinéa, les mots : « mentionnés à l'article L. 302-5 » sont supprimés ;
- ⑭ c) Au cinquante-et-unième alinéa, les mots : « , à l'exception des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, » sont supprimés ;
- ⑮ 7° L'article L. 422-3 est ainsi modifié :
- ⑯ a) Au trentième alinéa et à la fin du quarante-sixième alinéa, les mots : « ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du présent code » sont supprimés ;
- ⑰ b) Au cinquante-quatrième alinéa, les mots : « mentionnés à l'article L. 302-5 » sont supprimés ;
- ⑱ c) Au cinquante-neuvième alinéa, les mots : « , à l'exception des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, » sont supprimés ;
- ⑲ 8° La deuxième phrase de l'article L. 411-5, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 411-5-1, le onzième alinéa de l'article L. 411-10, les septième et huitième alinéas de l'article L. 443-13, le cinquième alinéa de l'article L. 443-15-2-3 et la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 443-15-6 et la première phrase de l'article L. 444-2 sont supprimés.
- ⑳ II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ㉑ 1° Les articles L. 111-24 et L. 131-9 sont abrogés ;
- ㉒ 2° À la première phrase du 2° de l'article L. 151-28, les mots : « au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation » sont supprimés ;
- ㉓ 3° À la fin de l'article L. 151-36-1, les mots : « ou dans une commune de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation » sont supprimés ;

- ②4 4° L'article L. 152-6 est ainsi modifié :
- ②5 a) Au premier alinéa, les mots : « et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation » sont supprimés ;
- ②6 b) Au 3°, les mots : « , dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, » sont supprimés ;
- ②7 5° Le 4° de l'article L. 153-41 est abrogé ;
- ②8 6° Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 est supprimé ;
- ②9 7° Le 2° de l'article L. 324-8 et le *d* de l'article L. 422-2 sont abrogés ;
- ③0 8° À la fin de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 211-2, les mots : « ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation » sont supprimés.
- ③1 III. – À la fin du dernier alinéa du II des articles L. 2252-2, L. 3231-4-1 et L. 4253-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « ou dans des communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique identifiées en application des dispositions du dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation » sont supprimés.
- ③2 IV. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ③3 1° Au A du II de l'article 279-0 *bis* A, au premier alinéa du III de l'article 1384 C et au premier alinéa de l'article 1384 G, les mots : « , au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, » sont supprimés ;
- ③4 2° Au quatrième alinéa de l'article 1384 B, les mots : « , au sens de l'article L. 302-5 du même code » sont supprimés ;
- ③5 3° Au premier alinéa de l'article 1391 D, les mots : « visés aux 3° et 4° du IV de l'article L. 302-5 du même code » sont supprimés.
- ③6 V. – L'avant-dernier alinéa du VI de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles est supprimé.
- ③7 VI. – La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi modifiée :
- ③8 1° Le quatrième alinéa de l'article 22 est supprimé ;

- ③ 2° L'article 24 est abrogé.

Article 3

- ① I. – Le deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le maire de la commune sur laquelle se situe le logement concerné ou, lorsque la compétence en matière de politique locale de l'habitat a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement, et le représentant de l'État dans le département sont seuls compétents pour proposer des candidats aux logements locatifs sociaux faisant l'objet des réservations prévues aux trente-cinquième et trente-septième alinéas de l'article L.441-1. »
- ② II. – Le I s'applique aux demandes de logements sociaux présentées à compter de la publication de la présente loi.