



## PROJET DE LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE

*Commission des affaires économiques*

Rapport n° 630 (2017-2018) de Mme Dominique ESTROSI-SASSONE,  
fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018

Lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), les 3 et 4 juillet 2018, la commission des affaires économiques a été particulièrement attentive à la place des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et plus particulièrement au rôle des maires. Elle s'est opposée à la recentralisation des dispositifs au profit de l'État et a veillé à la prise en compte de la diversité des territoires dans l'application des dispositifs proposés.

Elle a également complété le projet de loi par des dispositions visant à rééquilibrer les relations bailleurs-locataires ou à adapter la loi SRU, thèmes mis en exergue par la Conférence de consensus du logement proposée par le Président du Sénat et acceptée par le Président de la République. Lors de la Conférence de consensus, les participants avaient marqué leur attachement au débat parlementaire, y compris sur des sujets techniques, plutôt qu'à recourir aux ordonnances. La commission a supprimé certaines des ordonnances parmi la dizaine restante.

La commission a adopté 438 amendements, dont 277 présentés par sa rapporteure. Elle a centré ses propositions autour de cinq axes.

### *Simplifier les procédures d'urbanisme et dynamiser l'aménagement*

#### *1) Replacer les communes au cœur des dispositifs d'aménagement*

Si la commission a accueilli avec intérêt les propositions du Gouvernement visant à donner de nouveaux outils d'aménagement aux collectivités territoriales, par exemple en rénovant les zones d'aménagement concerté (ZAC), elle a rappelé que les communes ne sauraient être écartées de la planification et de la réalisation des grandes opérations d'urbanisme (GOU) prévues par le nouveau contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). Elle a donc réintroduit l'avis conforme des communes dans la qualification de GOU et réaffirmé que tout transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme à l'échelon intercommunal passera nécessairement par une délégation volontaire des communes (*article 1*).

La Commission a également prévu que l'intervention des établissements publics d'aménagement hors de leur périmètre géographique soit soumise à l'accord des collectivités de la zone, afin de ne pas pénaliser les aménageurs locaux (*article 3*).

#### *2) Faciliter la construction dans les territoires ruraux et littoraux*

Dans la continuité des travaux récents du Sénat, tels que la proposition de loi de M. Jacques Genest visant à relancer la construction en milieu rural, adoptée en juin 2016 par le Sénat, ou la proposition de loi de M. Michel Vaspard relative au développement durable des territoires littoraux,

adoptée en janvier 2018, la commission a offert de nouvelles possibilités de construction en zones agricoles et littorales. Elle a introduit des dérogations limitées et encadrées, dans le respect des paysages et des activités agricoles, afin d'encourager le développement des territoires ruraux, le comblement des « dents creuses » du littoral français, ou encore la construction d'équipements publics indispensables aux collectivités d'outre-mer (*articles 12 ter à 12 sexies*). Ainsi, le maire pourra autoriser la construction d'annexes attenantes à des bâtiments existants, de bâtiments de stockage de matériel agricole ou encore d'équipements collectifs de taille limitée en zone agricole. Les bâtiments liés aux cultures marines pourront être plus facilement implantés dans les communes soumises à la loi Littoral.

La commission s'est aussi assurée que les communes et EPCI pourront utiliser des procédures simplifiées de modification de leurs documents d'urbanisme, afin de prendre en compte ces nouvelles dispositions sans coûts ni délais excessifs (*article 12 quinquies*).

### *3) Autorisations d'urbanisme : faire du dialogue entre les maires et l'État une priorité*

La commission a prévu la création d'une instance de conciliation réunissant maires, État et autres acteurs associés à l'élaboration des documents d'urbanisme, afin d'encourager la coconstruction des règles s'appliquant aux projets et d'instaurer une culture du dialogue entre collectivités et État (*article 24 ter*). Cette conférence de conciliation pourra aussi se réunir autour de projets de construction précis, dont le parcours d'autorisation nécessite à la fois l'intervention de l'État et des maires. Un référent unique de l'État sera également créé dans les départements.

La commission a soutenu les mesures adoptées à l'Assemblée nationale visant à encourager le dialogue entre maires et architectes des bâtiments de France (ABF). Elle a notamment précisé les modalités de la transmission préalable des projets de décision du maire à l'ABF (*article 15*).

### *4) Lutter contre les recours abusifs et les lourdeurs procédurales*

Les efforts de prévention des recours abusifs ont été poursuivis par la commission. Elle a prévu que les associations introduisant un recours contentieux contre une autorisation d'urbanisme devaient justifier d'une durée d'existence minimale, afin d'éviter les recours opportunistes (*article 24*).

Par ailleurs, elle a approfondi la réflexion visant à raccourcir les délais de procédure, notamment en renforçant l'encadrement des demandes de pièces, ou en permettant aux porteurs de projets de déposer deux demandes d'autorisation visant le même terrain, afin de permettre une évolution plus rapide des projets de construction (*articles 16 et 16 bis AA*).

### *5) Concilier les normes de construction et l'objectif d'accessibilité*

En matière de normes de construction, l'article 18 propose d'assouplir les normes d'accessibilité en prévoyant que 10 % des logements sont accessibles, les autres logements devant être évolutifs. La commission a proposé de porter le nombre de logements accessibles à 30 % et au moins deux logements lorsqu'il y a moins de 10 logements, estimant que cette solution était un compromis entre une simplification des normes que certains appellent de leurs vœux et la nécessité de faciliter l'accessibilité des logements de nos concitoyens en situation de handicap.

## *Réorganiser le secteur social et favoriser la production de logements sociaux*

### *1) Réorganiser le secteur social*

Si la commission n'a pas souhaité remettre en cause les dispositions relatives à la restructuration du secteur social dont chacun a admis la nécessité, en revanche elle a apporté des modifications dans sa mise en œuvre. L'article 25 précise les modalités de regroupement des organismes de logement social. La commission a estimé que les seuils de 15 000 logements gérés et de 50 millions de chiffre d'affaires en deçà desquels les organismes doivent se regrouper n'étaient

pas en adéquation avec la situation des bailleurs sociaux. Elle les a donc abaissés à 10 000 logements gérés et à 25 millions d'euros de chiffre d'affaires.

La commission a également clarifié les règles d'appartenance à un groupe de logement social. Constatant que la société de coordination (SAC) a été construite sur le modèle d'un groupe (définition d'une unité identitaire, communication commune, consolidation des comptes, contrôle financier), la commission a estimé que la double appartenance à une SAC et à un groupe capitalistique poserait des difficultés aux organismes doublement rattachés qui pourraient se retrouver dans des situations insolubles à devoir trancher entre les orientations du groupe et celles de la SAC. C'est pourquoi elle a interdit cette double appartenance et plus généralement la double appartenance simultanée à deux groupes d'organismes de logement social (*article 25*).

L'article 28 étend les compétences des organismes HLM. La commission a estimé que l'obligation de filialisation pour exercer ces compétences pourrait entraîner des surcoûts fiscaux et administratifs liés à la création de ces structures, à rebours de l'objectif d'économie et de meilleure gestion poursuivi par le projet de loi. La commission a supprimé cette obligation qui n'est pas nécessaire pour garantir l'étanchéité des aides apportées au logement social.

Favorable aux mesures permettant de faciliter la construction de logements sociaux, la commission a souhaité adopter une approche équilibrée, en levant certaines contraintes des organismes HLM tout en prévenant l'effet potentiellement défavorable qu'elles pourraient avoir sur le tissu économique. Ainsi, si la commission a autorisé les centres régionaux des œuvres universitaires à recourir plus facilement, pour une période de trois ans, aux marchés de conception-réalisation afin de faciliter la construction de logements étudiants, elle a refusé son recours pour assurer la performance énergétique des logements neufs (*article 20*) ainsi que l'insertion de clauses de paiement différé dans les marchés des offices publics de l'habitat, compte tenu des effets de telles mesures sur les PME (*article 28 septies*).

Concernant la vente des logements sociaux, la commission a estimé que la vente de 40 000 logements sociaux voulue par le Gouvernement était quasi impossible à atteindre. Elle a considéré que le maire ne pouvait être laissé de côté et a donc prévu son vote conforme sur la vente de logements sociaux. La commission a également précisé le fonctionnement des sociétés de vente HLM en leur permettant d'acquérir les locaux accessoires et les locaux à usage autre que d'habitation des immeubles cédés, en leur interdisant d'acquérir la nue-propriété des logements sociaux, en les dispensant de conclure une convention d'utilité sociale, en les exonérant des fonctions de syndic, enfin en prévoyant le sort des logements acquis auprès d'un bailleur lorsque l'autorisation de vente est devenue caduque (*article 29*).

## *2) Faciliter l'atteinte de l'objectif de 25 % de construction de logements sociaux (loi SRU)*

La loi SRU est la grande absente du projet de loi puisque seul l'article 46 prévoit d'allonger le décompte des logements sociaux vendus de 5 à 10 ans. La commission a adopté plusieurs mesures pour faciliter l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux.

Le calendrier qui conduit les communes à devoir faire en triennat ce qu'elles ont fait en 20 ans et qui conduit les communes soumises depuis peu au dispositif à devoir atteindre leur objectif en 9 ans contre 25 ans pour les communes soumises au dispositif depuis 2000 est intenable. C'est pourquoi la commission a décidé de prolonger les obligations de réalisation de logements sociaux de 2025 à 2031, ce desserrement devant permettre aux communes de réaliser la construction de logements sociaux sur un rythme plus soutenable tout en maintenant l'objectif de 25 %. Un calendrier de rattrapage spécifique a été instauré pour les communes « entrantes » dans le dispositif qui bénéficieront ainsi de la même durée que les communes actuelles pour réaliser leurs objectifs de construction de logements sociaux. Les communes soumises au dispositif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pourront également en bénéficier (*article 46 bis B*).

La commission a en outre proposé d'expérimenter la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens. Cette expérimentation permettra aux communes ayant atteint 15 % de logements sociaux et devant atteindre un taux de 25 % de logements sociaux de conclure avec le préfet un contrat

d'objectifs et de moyens qui déterminerait le nombre de triennats nécessaires pour atteindre le taux de 25 % et les objectifs de réalisation des logements locatifs sociaux que la commune s'engage à respecter pour chaque triennat (*article 46 bis C*).

La commission a décidé d'uniformiser les seuils d'application de la loi SRU en prévoyant que seules les communes de plus de 3 500 habitants seront concernées, l'exception francilienne n'étant plus justifiée (*article 46 bis A*). Enfin, elle a complété la liste des logements sociaux décomptés en ajoutant les logements occupés par un titulaire d'un prêt social location-accession, les logements objets d'un bail réel solidaire et les places d'hébergement d'urgence (*article 46*).

Ces différentes mesures pragmatiques et réalistes permettront aux maires de respecter leurs obligations de construction de logements sociaux dans de bonnes conditions, sans les décourager, ni revenir sur les principes de la loi SRU.

### *3) Maintenir l'adaptabilité des dispositifs relatifs aux attributions de logements sociaux aux réalités des territoires*

L'article 35 prévoit de nouvelles missions pour les commissions d'attribution de logement social. La commission est revenue au projet de loi initial en prévoyant que le réexamen des situations dans les zones tendues se fera tous les six ans et non tous les trois ans, un examen des situations tous les trois ans étant trop rapproché pour que les situations des ménages aient évolué de façon substantielle.

La commission s'est opposée à une uniformisation des dispositifs en matière d'attribution de logements sociaux (obligation d'une gestion en flux, renforcement des obligations en matière d'attribution, généralisation du système de cotation), souhaitant au contraire maintenir leur adaptabilité aux réalités des territoires.

Elle a également apporté des ajustements aux obligations en matière d'attributions de logements sociaux en précisant, s'agissant de l'obligation de 25% d'attribution hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), que les anciennes zones urbaines sensibles seraient assimilées aux QPV et en relevant le seuil déterminant les personnes ayant les ressources les plus faibles du premier au deuxième quartile afin que ce seuil soit moins pénalisant pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (*article 38*).

## *Parc privé : améliorer les relations bailleurs/locataires, faciliter le fonctionnement des copropriétés et lutter contre l'habitat indigne*

### *1) Faciliter le fonctionnement des copropriétés*

La commission a estimé que la copropriété était un sujet trop important pour pouvoir faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnances. Elle a donc supprimé cette demande d'habilitation et adopté plusieurs mesures modifiant les règles de copropriété qui permettront une première amélioration de son fonctionnement (unification des règles de vote pour les travaux en matière de rénovation énergétique, possibilité de vote par correspondance, etc.).

La loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové a instauré une mise en concurrence du contrat de syndic qui devait « *permettre d'améliorer l'offre des professionnels sur le marché et de réduire les coûts tout en améliorant la qualité du service rendu* ». La commission a supprimé cette obligation après avoir constaté qu'elle faisait l'objet de dispenses régulières votées par les assemblées générales et que le conseil syndical ou un copropriétaire pourra toujours procéder à une telle mise en concurrence (*article 59 bis I*).

## 2) Améliorer les relations bailleurs/locataires

La commission a souhaité rééquilibrer les relations entre bailleurs et locataires notamment en facilitant la délivrance du congé en cas d'acquisition d'un logement occupé, en unifiant à deux mois le délai de préavis donné par un locataire sauf lorsque l'état de santé ou la situation économique du locataire le justifient, en proposant de réviser tous les deux ans le décret fixant la liste des charges récupérables qui n'a pas été modifié depuis 1987, enfin en ne maintenant la gratuité que des seuls frais de première relance (*articles 53 ter et suivants*).

Elle a facilité la résiliation du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue qui est une cause majeure de troubles de voisinage et a rendu possible la résiliation du bail pour cause de trouble de voisinage aux contrats en cours (*article 40 bis*).

Elle a également estimé devoir renforcer de nouveau le dispositif de lutte contre les squatteurs, trois ans après l'examen de la proposition de loi sénatoriale tendant à préciser l'infraction de violation de domicile, et proposé de faire bénéficier les locaux à usage d'habitation des mesures de protection dont bénéficie actuellement le domicile des personnes (*article 58 ter*).

## 3) Renforcer les outils de lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne

La commission a entendu participer au renforcement des outils de lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne porté par le projet de loi. Elle a rendu plus efficaces les permis de louer et de diviser en donnant au maire l'accès au bulletin numéro 2 du casier judiciaire lors de l'instruction des demandes (*article 56 quinquies A*). Elle a également étendu aux personnes morales les dispositions votées par les députés en vue du prononcé systématique des peines complémentaires d'interdiction d'acheter et de confiscation (*article 56 sexies CA*). Elle a, enfin, étendu aux agents immobiliers l'obligation de déclarer au procureur de la République les suspicions d'activités de « marchands de sommeil » (*article 56 sexies*).

Enfin, elle a supprimé l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance en matière de police générale du maire et de répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités sur les polices de lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit de sujets trop importants pour les traiter par ordonnance (*article 58*).

## Mettre à profit l'ensemble des leviers pour favoriser la revitalisation des centres-villes

S'agissant de la revitalisation des centres-villes, la commission a complété le texte de l'Assemblée nationale par plusieurs mesures nouvelles, en reprenant notamment plusieurs dispositions adoptées par le Sénat le 14 juin dernier dans le cadre de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, présentée par MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin, à la suite du groupe de travail lancé en juillet 2017 par les délégations sénatoriales aux collectivités territoriales et aux entreprises. Le texte adopté par la commission met ainsi en place de nouveaux outils destinés à favoriser l'offre de logements et l'offre commerciale dans les centralités urbaines.

Ainsi, la commission a souhaité offrir davantage de flexibilité aux opérations de revitalisation du territoire, en ouvrant notamment plus largement leur périmètre, afin qu'elles puissent concerner le cas échéant des centres-villes sans qu'il s'agisse nécessairement du centre-ville de la ville principale de l'opération, et en aménageant les conditions d'implantation commerciale pour qu'elles s'adaptent au plus près des besoins des communes concernées (*article 54*).

Elle a en outre adopté plusieurs amendements destinés à utiliser pleinement le régime d'autorisation d'exploitation commerciale comme levier de revitalisation artisanale et commerciale (*articles 54 bis C à 54 bis K*). De même, elle a introduit des dispositifs novateurs en matière de baux ou de contrats d'occupation de locaux à usage commercial afin de diversifier l'offre de solutions juridiques favorables à l'installation d'activités commerciales ou artisanales dans les centres-villes et centres-bourgs (*articles 54 bis AA et 54 bis AC*).



## Permettre l'accélération du déploiement des infrastructures numériques dans un cadre équilibré

Dans son avis en date du 24 octobre 2017, rendu à la demande du Sénat, l'ARCEP rappelait le retard de la France, tant sur le fixe que sur le mobile. La commission a entendu répondre aux attentes des territoires en permettant une accélération du déploiement des réseaux dans un cadre équilibré.

S'agissant de l'information-consultation des maires et de la population lors de l'implantation d'une installation radioélectrique, la commission a estimé que l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale – un mois entre le dossier d'information et le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, sauf accord du maire sur un délai plus court – permettait d'accélérer les procédures tout en maintenant un processus d'information-consultation suffisant lorsque l'acceptation locale du projet n'est pas garantie (*article 62*). Le déploiement de la 4G sera également favorisé par une information préalable allégée et sans délai à respecter dans le cas de la modernisation d'une infrastructure existante (*article 62 bis A*).

Afin d'accélérer les déploiements, la commission a conservé et adopté des mesures d'ordre technique qui auront un impact direct sur les délais (*articles 62 bis à 63 quater, 64 bis et 64 quater*). Elle a notamment répondu à une forte demande des élus de montagne comme des opérateurs en insérant explicitement dans la loi une dérogation au principe de construction en continuité d'urbanisme en zone de montagne (*article 62 quater*).

En contrepartie de ces facilités, la commission a en outre souhaité renforcer l'incitation des opérateurs à déployer, en rehaussant le quantum des sanctions applicables en cas de non-respect d'engagements de déploiement et en étendant leur champ d'application à l'ensemble des engagements pris par les opérateurs au niveau local (*article 64*). En vue de stimuler la concurrence sur les infrastructures fixes, la commission a adopté une disposition imposant aux opérateurs d'infrastructures de mettre sur le marché de gros une offre d'accès activée à leur fibre (*article 64 ter*).

Enfin, la commission a repris diverses dispositions déjà votées par le Sénat dans d'autres véhicules législatifs, notamment afin de permettre aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de financer toute opération d'investissement dans les réseaux (*article 64 quinquies*).



Sophie Primas

Présidente de la commission

*Les Républicains  
Yvelines*



Dominique Estrosi Sassone

Rapporteur

*Les Républicains  
Alpes-Maritimes*



Le rapport complet n° 630 (2017-2018) est disponible sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/l17-630-1/l17-630-1.html>

Commission des affaires économiques

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20