

N° 257

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 janvier 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi
visant à **conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction,***

Par Mmes Sylviane NOËL, Amel GACQUERRE et M. Marc SÉNÉ,

Sénatrices et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 171 et 258 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	15
• TITRE I^{ER} - POUR UNE PROGRAMMATION NATIONALE DU LOGEMENT OUTILLÉE À L'ÉCHELLE LOCALE	15
• Article 1^{er} Objectifs programmatiques de construction et de rénovation des logements.....	15
• Article 2 Renforcement de l'autorité organisatrice de l'habitat.....	27
• TITRE II - POUR UNE RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	35
• Chapitre 1 - Pour un pacte renouvelé avec les élus locaux en matière de logements sociaux.....	35
• Article 3 Réforme du dispositif SRU pour renouveler le pacte entre l'État et les élus locaux en faveur de la construction de logements sociaux.....	35
• Article 3 bis Limitation des logements en PLAI dans les communes incluant plus de 40 % de logements sociaux	49
• Article 4 Renforcement du rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux.....	52
• Chapitre 2 - Faciliter l'accès au foncier.....	59
• Article 5 Expérimentation d'un droit de préemption urbain visant à la régulation des marchés fonciers et immobiliers.....	59
• Article 6 Transformation des bureaux en logements dans les périmètres d'intervention des opérations de revitalisation de territoire (ORT)	70
• Article 7 Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître.....	90
• TITRE III - REVALORISER LA PROPRIÉTÉ ET RELANCER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS	95
• Article 8 Renforcement de la lutte contre le squat.....	95
• Article 9 Prise en compte des besoins d'accès au logement par le Haut conseil de la stabilité financière	102
• Article 10 Mesures en faveur de l'accession sociale à la propriété.....	112
• Article 10 bis Simplification des conventions d'utilité sociale (CUS)	124
• Article 11 Droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente dans le cadre d'un bail meublé	129
• Article 12 Contribution des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre	131
• Article 13 Programmation de la contribution de l'État au financement du logement social.....	135
• TITRE IV - REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX BAILLEURS SOCIAUX.....	140
• Article 14 Renforcement des marges de manœuvre des organismes HLM.....	140
• Article 14 bis Extension des missions des offices publics de l'habitat	146
• Article 14 ter Simplification des échanges d'informations entre l'administration fiscale, les bailleurs sociaux et le groupement d'intérêt public pour le système national d'enregistrement de la demande de logement social	148
• Article 14 quater Accès de l'Union sociale pour l'habitat aux données des enquêtes sur l'occupation du parc social	151

• Article 15 Revalorisations de loyers du parc social après réhabilitation.....	154
• Article 15 bis Simplification des procédures de relogement.....	164
• Article 15 ter Élargissement de la liste des charges récupérables pouvant faire l'objet de dérogations par accords collectifs locaux.....	166
• Article 15 quater Expérimentation visant à soutenir la réhabilitation du parc de logement social en zones peu denses.....	168
• TITRE V – SOUTENIR LA RÉNOVATION DU PARC PRIVÉ.....	170
• Article 16 Création d'un congé pour travaux de rénovation énergétique.....	170
• Article 17 Facilitation des groupements momentanés d'entreprises.....	174
• Article 18 Soutien à la rénovation de l'habité dégradé.....	178
• Article 18 bis Élargissement des données transmises par l'administration fiscale aux collectivités et services et agences de l'État compétents en matière de logement.....	186
• TITRE VI – MIEUX LOGER LES JEUNES ET LES TRAVAILLEURS.....	190
• Article 19 Mesures en faveur du logement des travailleurs.....	190
• Article 19 bis Prêt subventionné par l'employeur.....	200
• Article 20 Gage.....	202
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 203
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	 249
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	 253
 LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	 255
 LA LOI EN CONSTRUCTION.....	 257

L'ESSENTIEL

Réunie le 6 janvier 2026, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, présentée par Dominique Estrosi Sassone et Mathieu Darnaud.

Ce texte, élaboré dans la lignée des travaux de la commission sur le logement depuis 2023, vise à proposer une réforme ambitieuse de la politique du logement, au-delà des mesures sectorielles et de simplification. Afin de porter une vision de moyen terme, la proposition de loi entend rétablir une programmation nationale de la politique du logement, tout en donnant davantage d'outils aux territoires pour la décliner à l'échelle locale.

En matière de logement social, elle propose une réforme profonde du cadre issu de l'article 55 de la loi « SRU » et replace le maire au centre des attributions de logements sociaux, tout en offrant aux organismes HLM les moyens de relancer la production.

Elle propose également des mesures visant à modérer les prix du foncier et à faciliter la mobilisation de terrains bâtis en faveur du logement.

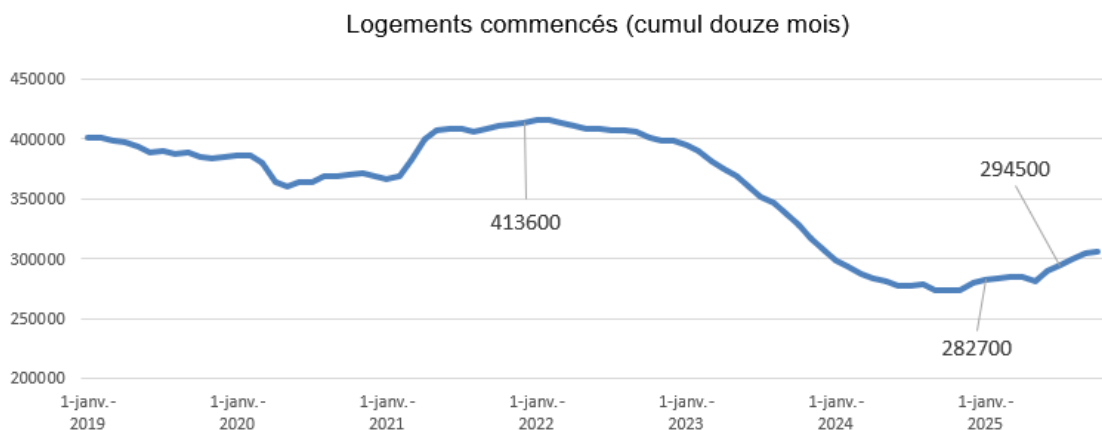
Elle vise aussi à revaloriser la propriété, grâce à une lutte ferme contre le squat, à relancer les parcours résidentiels grâce à des mesures en faveur du crédit et de l'accession sociale, et à soutenir la rénovation du parc privé.

Elle prévoit enfin plusieurs mesures en faveur du logement des travailleurs.

Sur proposition des rapporteurs, Sylviane Noël, Marc Séné et Amel Gacquerre, la commission a confirmé l'ensemble des dispositions du texte initial et les a complétées par l'adoption de 49 amendements, dont 36 des rapporteurs.

I. LE CONSTAT : UNE CRISE DU LOGEMENT MULTIFORME, AGGRAVÉE PAR LE DÉSENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La France s'enfonce dans une crise du logement dont la commission ne cesse de déplorer les effets sur le **pouvoir d'achat**, la **qualité de vie** et les **parcours résidentiels** des ménages. Malgré le rebond observé au début de l'année 2025 en matière de permis de construire et de mises en chantier, mais aussi de production de crédits, les indicateurs continuent de confirmer la **gravité de la situation**.



Comme l'a démontré le rapport d'information de la commission sur la crise du logement, cette crise n'est pas un phénomène conjoncturel susceptible d'être corrigé par la seule évolution des taux d'intérêt. Elle tire ses origines de **sources structurelles**. Depuis deux décennies, la **dégradation de la rentabilité locative** et **l'érosion du pouvoir d'achat** des ménages, combinées à la **hausse continue des prix immobiliers**, ont restreint l'accès à la propriété et réduit l'offre locative tandis que la production de logements n'a pas suivi les besoins, entravée par la **complexité normative** et par une **défiance croissante** à l'égard de l'acte de construire.

Ces dynamiques ont malheureusement été aggravées par le **désengagement progressif** de l'État et **l'affaiblissement des politiques publiques en faveur du logement** engagées par les gouvernements successifs depuis 2017, malgré des tentatives de redressement depuis septembre 2024 : création de la RLS, suppression de l'APL-accession, suppression de la taxe d'habitation, désengagement de l'État du fonds national des aides à la pierre, non-compensation des exonérations de taxe foncière, extinction du Pinel sans dispositif alternatif...

« La France a précisément besoin d'une action volontariste en faveur du logement, s'inscrivant dans la durée, pour regagner la confiance et redonner des marges de manœuvre aux élus, aux professionnels du bâtiment et aux bailleurs privés et sociaux qui investissent, font vivre et habitent nos territoires. »

Dominique Estrosi Sassone, Présidente de la commission des affaires économiques,
auteur de la proposition de loi

Des **initiatives législatives récentes**, souvent **sectorielles**, à l'instar de l'encadrement de la location meublée touristique ou de la reconversion de bureaux en logements, ont apporté des **réponses ponctuelles**, sans pour autant définir une stratégie d'ensemble et donner un cap à la politique du logement. La proposition de loi vise donc à établir les fondations d'une politique du logement à **moyen terme** s'appuyant sur le logement privé et sur le logement social.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : L'APPROBATION DE CE TEXTE QUI ASSOCIE PROGRAMMATION, DIFFÉRENCIATION ET ASSOUPPLISSEMENTS DES CONTRAINTES

A. UN VOLET PROGRAMMATIQUE DÉCLINÉ À L'ÉCHELLE LOCALE

1) Une programmation au service du logement privé comme du logement social

- **Une programmation de la construction et de la rénovation de logements**

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à rétablir une **programmation nationale du logement**. Loin d'un simple affichage politique, la programmation est indispensable pour construire une réponse concertée à la crise du logement. Elle est d'ailleurs demandée de manière unanime par les élus locaux, les promoteurs et les bailleurs sociaux qui ont besoin de visibilité à moyen terme. Les auditions des rapporteurs ont montré que l'objectif de construction retenu, soit **400 000 logements construits** annuellement d'ici à 2030, était largement partagé et témoignait d'une **vision ambitieuse, mais réaliste, de la politique du logement**. Il s'appuie sur un scénario élaboré à partir des données publiées par les services de données économiques et statistiques du ministère du logement (SDES) en 2025. La commission a également adopté un sous-objectif pour le logement étudiant, traduisant une recommandation de la mission d'information sur le logement des jeunes.

L'article 1^{er} propose également une programmation de la **rénovation des logements**, à la fois sur le plan **énergétique**, mais aussi sur le plan de **l'adaptation au vieillissement et au handicap**. En matière de rénovation énergétique, il reprend l'objectif de 800 000 rénovations d'ampleur par an à l'horizon 2030 : ce sont les objectifs adoptés lors du dernier examen de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie, déposée par Daniel Gremillet et adoptée par le Sénat en juillet dernier. L'article retient aussi l'objectif de soutenir, à l'horizon 2030, l'adaptation d'au moins 50 000 logements par an au vieillissement ou au handicap.

La commission a confirmé ces objectifs programmatiques tout en incluant explicitement le parc social dans les objectifs de rénovation énergétique des logements, avec une cible de 100 000 rénovations par an, nécessaires pour assurer le respect des exigences de la loi « Climat et résilience » d'ici 2034, selon une étude de la Banque des Territoires.

- **Une programmation du financement du logement social**

Les **articles 12 et 13** du texte visent, d'une part, à assurer le financement du fonds national des aides à la pierre (Fnapp) en posant le principe d'un financement de l'État à parité avec les bailleurs sociaux, comme

prévu lors de sa création en 2016, et, d'autre part, fixe pour objectif la réduction progressive de la RLS à l'horizon 2030.

Ils traduisent une position constante du Sénat qui s'est opposé à la RLS dès sa création et a réaffirmé, pas plus tard qu'en juillet dernier au sein d'un rapport de la commission des finances, son attachement au Fnap et la nécessité d'un réengagement de l'État au sein de ce dernier.

Souscrivant pleinement à ces objectifs, la commission a précisé la trajectoire de réduction de la RLS : en se fondant sur les amendements adoptés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2025 puis 2026, elle a prévu un **rythme progressif de réduction annuel de la RLS de 200 millions d'euros**, conduisant à l'extinction de la RLS en 2031.

« Dans un tel scénario prévoyant son extinction en 2031, la RLS aurait représenté une ponction totale de 13 milliards d'euros sur le logement social. C'est une somme colossale qui traduit l'ampleur du désengagement de l'État de la politique du logement depuis près de dix ans. »

Amel Gacquerre, rapporteure

2) Un pacte renouvelé avec les élus locaux

- **Un renforcement des autorités organisatrices de l'habitat (AOH)**

L'article 2 vise à renforcer les autorités organisatrices de l'habitat (AOH), créées à l'initiative du Sénat lors de la loi « 3DS » et dotées de pouvoirs insuffisants par rapport au rôle central des intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat. Seules huit intercommunalités ont aujourd'hui obtenu la reconnaissance de leur statut d'AOH. Leurs compétences sont effectivement trop limitées alors que le bilan positif de la délégation des aides à la pierre témoigne du rôle d'impulsion des intercommunalités en matière d'habitat.

L'article 2 vise donc à élargir le champ des zonages faisant l'objet d'une consultation de l'AOH – le droit actuel la limitant au zonage issu du « Pinel », aujourd'hui éteint – et à permettre aux AOH de conclure des « pactes territoriaux » en vue de l'adaptation de certaines normes en matière d'habitat et de logement et de la révision de certains zonages. Il donne aussi la possibilité aux AOH ultramarines d'adapter les caractéristiques du logement décent ainsi que les situations d'insalubrité aux particularités de leur territoire, comme le proposait déjà la proposition de loi visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir de MM. Buffet et Darnaud et de Mme Gatel en 2024.

La commission a étendu le champ de la consultation de l'AOH aux zonages liés à la politique de la ville et a requis **l'avis conforme des AOH** sur les modifications des zonages des communes de son ressort territorial.

- **Assouplir la loi SRU pour une application proche des réalités territoriales**

L'article 3 vise à assouplir le cadre issu de la loi SRU, tirant les enseignements de l'expérience de **maires découragés** par une application uniforme de la loi, par un État perçu comme déconnecté des réalités locales. L'article reprend, pour ce faire, des mesures déjà adoptées par la commission lors de l'examen du projet de loi « Logements abordables » en 2024.

- **Il supprime les sanctions contre-productives**, comme la reprise du droit de préemption et de la délivrance des permis par le préfet, le plafonnement des pénalités et les conventions conclues avec les bailleurs contre l'avis du maire ;
- **Il laisse une plus grande place à la négociation entre le maire et le préfet** selon les réalités de chaque territoire, notamment au niveau des contrats de mixité sociale ;
- **Il prévoit aussi le versement des pénalités à l'échelon local ;**
- **Il autorise les communes à réaliser une part de leurs objectifs de rattrapage sous forme de logements intermédiaires**, sans qu'ils ne viennent accroître les obligations de construction de logements sociaux ;
- **Enfin, il assouplit les conditions d'exemption des communes au dispositif SRU pour mieux prendre en compte les communes isolées et faiblement attractives.**

La commission a confirmé cet article tout en prévoyant un « lissage » des effets de seuil liés à la loi SRU afin de mieux accompagner les **communes nouvelles** et toutes les autres qui peuvent voir leurs **objectifs augmenter du jour au lendemain**. C'est ce qu'a subi la commune de Marignier, en Haute-Savoie : ses objectifs ont été réhaussés de 117 logements et son prélèvement doublé à la suite d'un décret de mars 2023 à l'application rétroactive.

Conformément à une recommandation du rapport d'évaluation de la loi SRU de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard en 2021, la commission a interdit les nouveaux logements locatifs sociaux financés par un PLAI dans les communes dont le taux de logements sociaux est supérieur à 40 %, sauf exception précisées par décret en Conseil d'État.

- **Replacer le maire au centre des attributions de logements sociaux**

L'article 4 vise à donner aux maires la **maîtrise du peuplement** de leur commune. Aujourd'hui, le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux n'est pas à la hauteur de leur **responsabilité éminente** en matière de production de logements : ce sont eux qui accordent les permis de construire, apportent un terrain, voire des financements, et sont responsables du vivre-ensemble à l'échelle communale par les écoles, les centres

communaux ou sportifs. Pourtant, ils restent **marginalisés** dans le processus d'attribution des logements sociaux.

L'article 4 reprend donc naturellement le dispositif de la proposition de loi de Sophie Primas, adoptée par le Sénat en octobre 2023, qui vise à donner au maire un « **droit de veto motivé** » sur un candidat ainsi que la délégation du contingent préfectoral pour les primo-attributions.

La commission rappelle que ce droit de veto s'exercera **sans préjudice des droits des réservataires** et du **cadre actuel concernant les règles de priorités** des demandeurs. Elle a adopté un amendement visant à permettre aux commissions d'attribution de se tenir en l'absence du maire, tenant compte de leur fréquence quasi-hebdomadaire dans certains territoires.

B. FACILITER LA MOBILISATION DU FONCIER

1) Un diagnostic : une raréfaction du foncier toujours plus pénalisante pour la production de logements

Comme l'avait déjà mis en évidence en 2024 la mission de la commission des affaires économiques sur la crise du logement, l'une des raisons de la cherté du logement est à rechercher dans la hausse du prix du foncier : tandis que les prix de l'immobilier d'habitation ancien ont doublé entre 2000 et 2020, les prix du foncier nu ont presque triplé sur la même période, renchérissant la production de logements neufs. À cette hausse des prix sur le long terme s'est ajoutée plus récemment la contrainte de réduction de l'artificialisation des sols posée par la loi « Climat et résilience » de 2021, qui rend nécessaire la mobilisation du foncier déjà artificialisé, souvent coûteuse.

2) Les solutions : agir directement sur les prix du foncier et rendre moins coûteuse la mobilisation du foncier déjà bâti

Afin de permettre aux collectivités d'agir directement sur les prix d'aliénation excessif de l'immobilier et du foncier, l'article 5 les autorise, à titre expérimental, à exercer le **droit de préemption urbain pour motif de régulation des marchés foncier et immobilier**, en vue de la création de logement : cette mesure pourra ponctuellement permettre la récupération de foncier à des prix en phase avec ceux constatés sur le prix du marché.

En outre, pour faciliter la mobilisation du foncier déjà artificialisé, l'article 7 réduit de 30 à 15 ans le délai d'appropriation des biens sans maître, mesure souhaitée de longue date par le Sénat et les collectivités.

Dans la même optique, l'article 6 facilite la transformation des bureaux en logements dans les secteurs d'opérations de revitalisation des territoires (ORT), en facilitant l'éviction des locataires de bureaux, et en y accordant des bonus de constructibilité de droit.

3) Les apports de la commission : approfondir les dérogations aux règles d'urbanisme pour faciliter la requalification des zones commerciales d'entrée de ville

Dans la lignée de ses travaux sur les propositions de loi « Daubié » et « Huwart », la commission a enrichi et élargi cet article afin de permettre sa pleine application aux zones commerciales d'entrée de ville, dont les quelque 55 000 ha représenteraient un potentiel de production d'environ un million de logements.

Elle a ainsi élargi le champ de l'article à l'ensemble des locaux d'activités, notamment commerciaux, ainsi qu'aux périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et des opérations de transformation urbaines (OTU), et permis des dérogations complémentaires aux règles de densité, de places de stationnement et de destination, afin d'améliorer l'équilibre économique de ces opérations de transformation du bâti existant.

Afin de sécuriser juridiquement les porteurs de projets de reconversion du bâti en logement, elle a en outre créé un certificat de projet dédié et élargi le champ de la « vente d'immeubles à rénover » (VIR) aux opérations de transformation lourde.

C. DES MESURES POUR RELANCER LE LOGEMENT PRIVÉ COMME SOCIAL

1) Revaloriser la propriété et relancer les parcours résidentiels

L'article 8 complète les mesures de la loi « anti-squat » du 27 juillet 2023 afin de préserver encore davantage le droit de propriété, droit inviolable et sacré inscrit à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

- **Il pénalise le maintien avec violence dans le logement même lorsqu'il n'est pas précédé d'une introduction illégale**, remédiant par là à un paradoxe du droit actuel. Conformément à la volonté du Sénat lors de l'examen de la loi de 2023, le cas des locataires en difficulté de paiement reste distinct afin de ne pas les associer aux squatteurs.
- **Il élargit la procédure d'expulsion des squatteurs au-delà des logements** (bureaux, commerces), afin de préserver le droit de propriété de manière générale.

La commission a aussi souhaité pénaliser spécifiquement les **contournements de la loi liés à la location meublée touristique**, lorsque des personnes mal intentionnées réservent un logement en vue de l'occuper illégalement à l'issue de la période prévue lors de la réservation. Les personnes dont la jouissance du bien est empêchée se trouvent alors contraintes d'entrer dans de longues procédures alors que le droit est clair : la

location d'un meublé de tourisme est destinée à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

L'article 9 précise, quant à lui, que le Haut conseil de stabilité financière doit prendre en compte l'**accès au logement**, principe à valeur constitutionnelle, dans l'exercice de ses missions. Ses décisions en matière d'**octroi de crédit**, contraignantes depuis 2023, ont une grande incidence sur l'accès des ménages au crédit à l'habitat que ce soit pour la primo-accession ou pour l'investissement locatif, comme l'a justement souligné dès le printemps 2024 le rapport de la présidente Estrosi Sassone, et de Mmes Amel Gacquerre et Viviane Artigalas.

L'article 10 porte trois mesures, dont certaines déjà adoptées par la commission en 2024 lors du projet de loi « Logements abordables », à l'initiative des rapporteures.

- **Il autorise la vente HLM avec une décote de 20 % aux locataires et aux gardiens ;**
- **Il facilite le recours aux sociétés immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP)**, mode d'accession sociale innovant, créé à l'initiative du Sénat il y a 20 ans et qui peine à émerger malgré plusieurs opérations réussies ;
- Il encourage enfin également l'inscription de l'offre de logements faisant l'objet d'un dispositif d'accession sociale au sein des programmes locaux de l'habitat.

En réponse à des pratiques, certes non généralisées, qui laissent penser que des investisseurs bailleurs s'implantent sur le marché de la cession HLM, notamment dans les zones touristiques, la commission a renforcé les dispositifs « anti-spéculatifs » de la vente HLM : elle a allongé la durée de versement de la plus-value en cas de revente aux organismes HLM ainsi que l'application de loyers abordables en cas de mise en location.

L'article 11 vise enfin à élargir le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente du propriétaire aux logements meublés. La commission l'a adopté conforme.

2) Redonner des marges de manœuvre aux bailleurs sociaux

L'article 14 vise à porter des assouplissements et flexibilités en faveur des bailleurs sociaux et notamment de l'équilibre économique de leurs opérations.

- Il vise à permettre aux **bailleurs sociaux d'être gestionnaires des logements de leurs filiales de logements intermédiaires** et à autoriser les **sociétés de vente HLM** à les acquérir en bloc pour les revendre aux particuliers ;

- Il vise aussi à permettre, de manière encadrée, aux organismes HLM de recourir à l'**usufruit locatif social** dans le cadre de démembrements de propriété ;
- Enfin, cet article vise à autoriser la vente de logements construits ou acquis depuis plus de cinq ans au moyen d'un **contrat de location-accession**.

La commission a, en outre, repris des mesures censurées dans le cadre de la loi « Huwart », concernant les **sociétés civiles de construction-vente**, la **Vefa-inversée** ainsi que les **échanges de données** sur les demandeurs du logement social. Elle a également adopté un amendement pour faciliter l'accompagnement des ménages lors des reventes de BRS.

L'**article 15** vise enfin à permettre aux bailleurs sociaux de **déroger aux plafonds de loyers après réhabilitation**, et uniquement pour les **nouveaux locataires**, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.



Coût moyen par logement d'une opération de réhabilitation selon l'ANCOLS en 2022



Part des loyers dans les produits d'exploitation des bailleurs sociaux

3) Soutenir la rénovation du parc privé

L'**article 16** vise à permettre aux propriétaires de **donner congé à leur locataire pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique** incompatibles avec le maintien dans les lieux, confirmant par là une jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis 1996.

L'**article 17** vise à lever l'obligation de solidarité financière dans le cadre des groupements momentanés d'entreprise, comme proposé par la commission d'enquête de 2024 menée par la présidente Estrosi Sassone et le président Gontard. Il n'y a, en effet, guère de sens pour des entreprises artisanales de tailles et de capacités financières limitées à être responsables les unes envers les autres, surtout compte tenu de la spécialisation des activités de la rénovation.

L'**article 18** vise, d'une part, à **inscrire la lutte contre la vacance parmi les missions de l'Agence nationale de l'habitat et, d'autre part, à rendre opérationnels les prêts collectifs à adhésion simplifiée** créés par la loi sur l'habitat dégradé dont Amel Gacquerre était rapporteure. Les auditions des rapporteurs ont effectivement mis en lumière des ajustements nécessaires concernant le mécanisme de garantie de ces prêts.

D. LOGER LES TRAVAILLEURS

L'article 19 s'attache enfin au logement des travailleurs, en reprenant plusieurs dispositions adoptées par la commission des affaires économiques du Sénat en 2024.

- Il permet la délégation du contingent préfectoral, hors fonctionnaires, à Action Logement, à des entreprises réservataires ainsi qu'à des bailleurs sociaux.
- Il permet aux employeurs publics d'acquérir des droits de réservation en échange d'un apport aux opérations de construction. La commission a précisé que cet apport prend la forme de terrains et non de garanties des prêts aux bailleurs, afin de préserver le modèle de financement du logement social fondé sur la garantie financière des collectivités, et a étendu la mesure aux **entreprises publiques**.
- Il prévoit une exemption à la gestion en flux pour les employés de certaines sociétés à l'instar des entreprises de transport public en zone tendue, dans la continuité de l'exemption obtenue par le Sénat dans la loi « 3DS » pour les établissements hospitaliers.
- Il étend la clause de fonction dans le logement social à toutes les fonctions publiques ainsi qu'aux agents des entreprises de transport public en zones tendues. La commission l'a encore étendue aux agents et salariés des établissements publics et entreprises publiques afin d'inclure les agents contractuels, au-delà des fonctionnaires.
- Il relève de 10 % à 50 % la part de contingent au profit des agents de l'État en cas de cession d'un foncier avec décote dite « Duflot ».

La commission a également ouvert la possibilité pour un employeur de recourir à l'**usufruit locatif employeur** dans le logement intermédiaire pour loger ses salariés. C'est un dispositif qui intéresse tout particulièrement les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Enfin, la commission a consacré le **prêt subventionné par l'entreprise**, qui permet aux employeurs de prendre en charge les intérêts du crédit immobilier de leurs salariés. Tenant compte de la suppression par le Sénat d'un mécanisme analogue assorti d'une exonération de cotisations sociales dans le cadre du PLFSS pour 2026 en raison de son coût incertain, la commission a demandé au Gouvernement la remise d'un rapport afin de disposer d'un **chiffrage précis** sur ce dispositif d'ici le prochain débat budgétaire.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} - POUR UNE PROGRAMMATION NATIONALE DU LOGEMENT OUTILLÉE À L'ÉCHELLE LOCALE

Article 1^{er}

Objectifs programmatiques de construction et de rénovation des logements

Cet article vise à rétablir une programmation nationale en faveur du logement en inscrivant dans la loi des objectifs de construction et de rénovation à l'horizon 2030.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté un amendement visant à inclure explicitement le parc social dans le champ des objectifs de rénovation énergétique des logements à l'horizon 2030.

La commission a également adopté un amendement de Mme Antoinette Guhl et MM. Yannick Jadot et Daniel Salmon visant à inclure un objectif de construction d'au moins 15 000 logements étudiants par an.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – La réponse publique à la crise du logement pâtit de l'absence de consensus sur l'ampleur du besoin

A. Une politique du logement longtemps fondée sur la planification de la construction

1) La programmation de la construction, un héritage de l'après-guerre

**L'évaluation des besoins en logements par l'État, ou du moins la
fixation d'objectifs en la matière, trouve son origine dès les années 1940.**

Les travaux de Sabine Effosse pour le Comité de l'histoire économique et financière de la France de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)¹ mettent en évidence l'existence d'évaluations dès 1943. Celles-ci sont publiées par l'Organisation civile et militaire (OCM), mouvement émanant de la résistance, en réponse aux objectifs fixés par le gouvernement de Vichy dès 1942. Tandis que Vichy

¹ Effosse, Sabine. *L'invention du logement aidé en France. Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.*

n'envisage la construction que de 1,2 million de logements sur 10 ans, l'OCM estime le besoin en logements à environ 4 millions.

Ces évaluations se précisent et se structurent à la Libération, dans le cadre de la planification de l'effort de reconstruction d'après-guerre. Elles gagnent également en ambition, dans un contexte désormais moins marqué par la pénurie et qui coïncide avec un accroissement de la population ainsi que le développement des études démographiques.

Les estimations réalisées en 1946 et en 1947 par l'Institut national des études démographiques (Ined), dirigé par Alfred Sauvy, et par le Commissariat général au plan et du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme (MRU) soulignent la nécessité d'un effort annuel de construction compris entre 470 000 et 585 000 logements pendant une décennie. Cet effort considérable vise à répondre non seulement aux besoins de la reconstruction, mais aussi à l'accroissement démographique et aux mouvements migratoires.

		INED, 1946	CGP, 1946	MRU, 1947
Besoins absolus	Reconstruction	700 000	1 500 000 (1)	600 000
	Rajeunissement	2 300 000	1 500 000 (2)	2 700 000
	Insuffisance spatiale	1 000 000		450 000
Total		4 000 000	3 000 000	3 750 000
Besoins permanents (annuels)	Renouvellement normal	100 000	175 000 (2)	120 000
	Migrations	30 000		60 000
	Accroissement démographique	30 000		30 000
Total		160 000	175 000	210 000
Total sur dix ans		5 600 000	4 750 000	5 850 000

Note (1) : Distinction reconstruction/réparation non effectuée : chiffre non représentatif.

Note (2) : Répartition non précisée.

Source : A. Sauvy, art. cité ; CGP, rapport de la commission de la consommation et de la modernisation sociale, juin 1946, et AML 771 091/01, dossier, in *L'invention du logement aidé en France – L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Sabine Effosse, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003

Néanmoins, le premier plan quinquennal - ou plan « Monnet » - n'envisage que 500 000 logements sur la période 1947-1950, soit 125 000 par an. Ce chiffre contraste avec celui obtenu en 1950 par le démographe Louis Henry, alors chercheur à l'Ined, qui estime qu'il est nécessaire de construire 320 000 logements par an, sur la base d'une analyse¹ des évolutions démographiques et des besoins de renouvellement du parc. Ses travaux prennent

¹ *Perspectives relatives aux besoins de logements*, Louis Henry, 1950.

notamment en compte les migrations, les destructions de guerre et le retard à combler en raison de l'insuffisance de la construction depuis 1914. Témoinant d'une volonté d'éclairer la décision publique, il écrit : « *Une politique de construction réclame des perspectives relatives aux besoins.* »

2) Avec le plan, l'évaluation des besoins en logements devient partie intégrante de l'action publique en faveur du logement

Ainsi, bien que le chiffrage de l'Ined ne soit pas celui retenu par le premier plan quinquennal, l'institut a « *posé les bases métrologiques et théoriques de l'exercice* » : jusqu'en 1992, date de clôture du dixième et dernier plan, l'élaboration de ce plan « *constitue le cadre de l'élaboration des chiffrages institutionnels des besoins en logements* »¹.

L'évaluation des besoins en logements s'impose dès lors comme un exercice récurrent et structurant de l'action publique inscrit au cœur de la planification.

La loi-cadre du 7 août 1957² instaure des programmes pluriannuels de construction : son article 1^{er} prévoit la construction de 300 000 logements par an en moyenne au cours du troisième plan (1958-1961). Dans les années 1960, l'estimation de 500 000 logements par an à produire domine la scène politique : le sixième plan (1971-1975) fixe ainsi un objectif de 510 000 logements par an en moyenne, sur la base d'une évaluation de l'Insee d'un besoin entre 518 000 et 524 000. Il s'agit du dernier plan avant la réforme de 1977 qui acte la fin des aides à la pierre et l'inflexion en faveur des aides à la personne.

Avec l'arrêt de la politique de planification au tournant des années 1990, l'exercice d'évaluation des besoins en logements au niveau de l'État devient moins systématique, mais demeure assuré par l'Insee. Jusqu'au début des années 2000, celui-ci publie dans *Insee première* plusieurs notes de référence sur les besoins en logements³.

Les travaux d'Alain Jacquot⁴ pour le commissariat général au développement durable sont considérés comme le « *dernier chiffrage institutionnel* » publié portant sur une échelle nationale⁵. Ils évoquent une demande potentielle comprise entre 300 000 et 400 000 logements par an en moyenne d'ici 2030.

¹ 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France, *Panorama n° 16*, Union sociale pour l'habitat – Plan urbanisme construction architecture, 30 septembre 2024.

² Loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs.

³ Louvot, 1989 ; Bessy, 1997 ; Jacquot, 2002.

⁴ La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre de ménages, août 2012.

⁵ 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France, *Panorama n° 16*, Union sociale pour l'habitat – Plan urbanisme construction architecture, 30 septembre 2024.

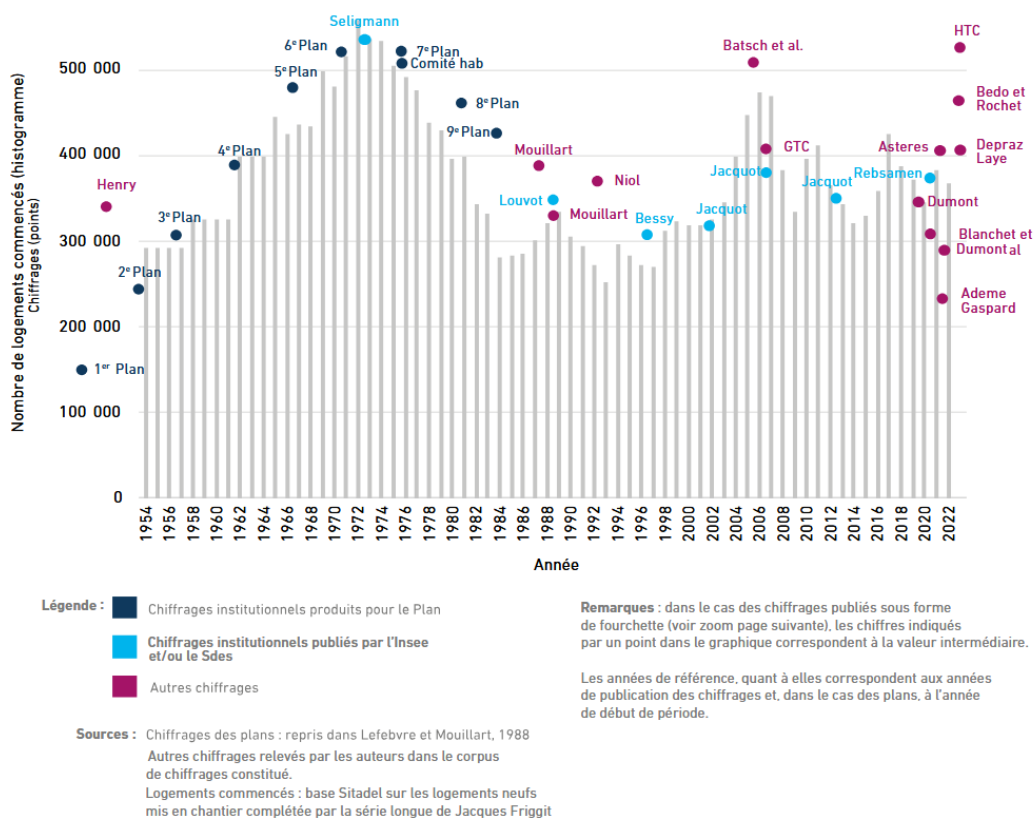
B. Le retrait progressif de l'État de l'évaluation des besoins en logements

1) La disparition de l'évaluation institutionnelle des besoins en logements, terreau du dissensus

À mesure que l'État se désengage de la planification, d'autres acteurs s'emparent progressivement de la question de l'estimation des besoins en logements.

Un travail de recherche copublié par l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) en septembre 2024 met ainsi en évidence la quasi-exclusivité des chiffrages institutionnels des besoins en logements jusqu'aux années 1980. À l'inverse, les périodes plus récentes se caractérisent par la multiplication des évaluations, de plus en plus souvent réalisées à l'initiative d'acteurs non étatiques, voire privés.

Figure 2. (I) Chiffres comparés des besoins en logements et des logements produits entre 1954 et 2022



En 2006, une étude de l'Université de Paris-Dauphine pour la revue du Crédit Foncier¹ contribue à diffuser largement un objectif de production de 500 000 logements par an pour répondre aux besoins de la population à l'échelle nationale. D'après l'étude précitée, il s'agit du « *premier chiffrage*

¹ Laurent Batsch, François Cusin et Claire Julliard.

réalisé avec un financement privé », qui « interrompt la lignée des évaluations institutionnelles »¹.

Dans le contexte de la crise du logement, plusieurs travaux récents ont alimenté la discussion publique autour du nombre de logements devant être construits à horizon 2030, voire 2050, pour répondre aux besoins.

Selon les hypothèses, les choix méthodologiques et politiques et la période retenue, les chiffres varient du simple au double : tandis que l'Ademe évalue le besoin annuel à 282 000 logements selon un scénario tendanciel sur la période 2015-2050, l'Union sociale pour l'habitat (USH) l'estimait en 2023 à 518 000 pour la période 2024-2040.

Même au sein de la sphère publique, les données varient. La Cour des comptes note ainsi en 2022² que l'objectif de 500 000 logements à construire par an, régulièrement mis en avant, par exemple par la mission « Rebsamen » pour la relance du logement de 2021, ne repose pas sur les estimations récentes du Cerema et de la DHUP qui évaluent quant à eux les besoins annuels de logements à environ 370 000. Dans le même ordre d'idée, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) estime en 2024³ qu'entre 350 000 et 450 000 logements seraient à produire chaque année d'ici à 2030.

Autre exemple de la profusion des estimations : en novembre 2023, une analyse du laboratoire ESPI, pilotée par l'Union nationale des aménageurs, retenait un besoin compris entre 370 490 et 426 896 logements par an d'ici 2030 selon le scénario retenu, principalement dû au desserrement des ménages.

Témoignant de l'absence de consensus, aucune de ces estimations n'a été traduite en objectif de politique publique et encore moins dans la loi.

2) L'essor de discours amoindissant voire remettant en cause l'importance de la construction

Ces dernières années, plusieurs études ont mis en évidence une nécessaire réduction du rythme de la construction, notamment en vue d'atteindre des objectifs écologiques.

Le rapport *Transitions 2050*, publié en 2021 par l'Ademe, élabore plusieurs trajectoires d'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Parmi eux, le scénario 1 (« frugalité ») prône, dans le secteur du bâtiment, une réduction drastique de la construction, tablant sur une diminution de la surface de logement par personne, un développement de l'habitat communautaire (par exemple *via* la mutualisation des résidences secondaires) et une massification de la rénovation énergétique des logements. Ces hypothèses conduisent à

¹ Étude PUCA-USH précitée.

² Référé - enquête relative à la production et à l'utilisation des données utiles à la politique du logement depuis 2017, mai 2022.

³ Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs, Igedd, octobre 2024.

réduire le parc de logements en 2050 à 32 millions de résidences principales, ainsi que le rythme de construction annuel qui serait, dans ce scénario, de 111 000 logements par an entre 2015 et 2050.

Des trajectoires similaires, prônant une réduction de la construction neuve tout en favorisant les logements collectifs au détriment des maisons individuelle ont également été publiées par des associations comme NegaWatt ou le The Shift Project.

En juin 2020, une étude Trésor-Eco¹ estimait qu'à moyen et long termes, l'accroissement du parc de logements serait plutôt tiré par le développement de la rénovation que par la construction neuve, celle-ci étant peu à peu limitée aux zones tendues, déjà en situation d'excès de demande, ou aux zones touristiques pour les opérations faiblement consommatrices d'espaces. Elle met notamment en évidence que dans les zones en excès d'offre, entre 2010 et 2015, la réponse à la demande en logements a reposé sur la construction neuve au détriment de l'adaptation du bâti existant, notamment parce que les logements neufs dans ces territoires détendus étaient moins coûteux que la rénovation des logements anciens.

Lors de l'ouverture du Conseil national de la refondation logement, le 28 novembre 2022, Agnès Bénassy-Quéré, alors cheffe économiste de la direction générale du Trésor, assurait dans une présentation que *« la construction neuve excéd[ait] les besoins globaux, sans répondre à la demande locale »*, se fondant sur les quelque 400 000 logements construits chaque année entre 2011 et 2021, à comparer avec les besoins futurs estimés entre 210 000 et 325 000 par an – mais hors besoins liés à la résorption du mal-logement.

Plus récemment, une note Trésor-Eco de juillet 2024² préconisait de mobiliser davantage les logements vacants pour répondre aux difficultés des Français, arguant qu'en 2019, 15 % des nouvelles constructions ont eu lieu dans une commune où le taux de vacance longue (supérieure à deux ans) des logements était en hausse. Néanmoins, cette analyse ne prend pas en compte l'adéquation entre l'offre et la demande ainsi que les caractéristiques qualitatives des logements.

3) L'absence assumée d'objectifs chiffrés de production de logements de la part de l'État

Plus de dix ans après le dernier chiffrage institutionnel publié par le commissariat général au développement durable, le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé du logement a rendu publique, en juin 2025, une étude intitulée « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 ».

Si cette étude propose des données et des trajectoires concernant les besoins en logements, qu'il s'agisse de la résorption du mal-logement ou des

¹ Trésor-éco n° 261, *La construction et la rénovation des logements privés en France*, juin 2020.

² Trésor-éco n° 347, *Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ?* Juillet 2024.

besoins induits par l'évolution démographique et la transformation de la structure des ménages, elle se garde néanmoins de présenter un chiffrage agrégé du besoin global en logements. Elle se limite à une présentation détaillée de données, de scénarii et de trajectoires portant sur les principaux déterminants du besoin en logements : croissance démographique et restructuration des ménages, mal-logement, dynamique des résidences secondaires, vacance du parc, etc.

Aucune estimation totale du besoin en logements n'est explicitement formulée : il revient au lecteur de combiner les données en fonction des scénarii retenus, et d'en agréger les résultats. Cette approche peut être interprétée comme le reflet soit d'un dissensus persistant sur l'ampleur des besoins, soit d'une réticence à publier des estimations susceptibles de s'écarter sensiblement des niveaux actuels de production.

C. Une politique du logement désormais dépourvue de programmation pluriannuelle

1) Un cadre législatif limité à l'affichage d'objectifs généraux sans horizon de programmation

La loi se contente aujourd'hui de fixer des grands objectifs pour la politique d'aide au logement. Celle-ci regroupe les aides publiques à l'investissement locatif, à l'accès à la propriété, à la construction de nouveaux logements, à l'amélioration des logements existants et aux opérations de restructuration urbaine, ainsi que les aides personnelles au logement.

L'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation précise ainsi que la politique d'aide au logement a pour objet de :

- favoriser la satisfaction des besoins en logements ;
- promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- améliorer l'habitat existant ;
- favoriser la rénovation énergétique des bâtiments ;
- prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants.

Elle doit aussi tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statuts d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

La planification est ensuite du ressort local. Elle se matérialise par les programmes locaux de l'habitat (PLH) établis par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour une durée de six ans. Ces PLH fixent les objectifs et les principes de la politique de l'habitat pour

répondre aux besoins en logement et en hébergement, favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et améliorer la performance énergétique et l'accessibilité du cadre bâti, en tenant compte de l'évolution démographique et économique et de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs¹.

Ces PLH ne concernent néanmoins pas tout le territoire national. L'étude menée par l'Igedd en 2024 mettait en évidence un objectif total de production de 1,8 million de logements, soit 300 000 logements par an, posé par les PLH et le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France (SRHH) exécutoires, approuvés ou en cours d'adoption. Ces documents de planification locale couvraient, selon l'Igedd, 66 % de la population. Extrapolés à l'ensemble de la population avec une pure règle de trois, ces données résulteraient en une cible de 450 000 logements à produire, ne tenant néanmoins pas compte de l'hétérogénéité des territoires couverts ou non par un PLH.

2) Un pilotage des aides à la pierre cantonné à une logique annuelle

Avec l'absence d'objectifs de moyen terme, c'est tout le fonctionnement de la politique du logement qui pâtit d'un manque de visibilité pluriannuelle.

Les aides à la pierre destinées à la production de logements locatifs sociaux et celles visant l'amélioration du parc privé, délivrées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), ne bénéficient pas d'une programmation pluriannuelle, comme le déplore le rapport sénatorial relatif au bilan du fonds national des aides à la pierre (Fnap) de juillet 2025².

Chaque année, des directives nationales du ministère chargé du logement, sous la forme d'une circulaire aux services déconcentrés, orientent la programmation locale des aides.

Les services de l'État en région affectent ensuite les aides aux opérations en fonction de ces directives. Lorsqu'une intercommunalité ou un département est délégataire des aides à la pierre, ce sont leurs services qui instruisent les dossiers et attribuent les aides au nom de l'État.

Qu'il s'agisse d'aides au logement social ou au logement privé, les aides de l'année n sont donc programmées l'année $n-1$, sur la base des remontées de terrain des services de l'État ou des collectivités.

Pour les subventions en faveur du logement social, la programmation est adoptée à la fin de l'année précédente par une délibération du conseil d'administration du Fnap qui fixe les grands objectifs de production à l'échelle nationale en matière de logement social. Celle-ci se fonde sur les données

¹ II de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Rapport de Jean-Baptiste Blanc au nom de la commission des finances, juillet 2025.

collectées par les administrations durant l'année et dépend des crédits dédiés au Fnap inscrits au sein du projet de loi de finances.

Pour 2025, l'objectif déterminé par le conseil d'administration du Fnap fin 2024 est de 100 000 logements agréés au titre des aides à la pierre assorties des prêts bonifiés (PLAI, PLUS, PLS). À date de rédaction du présent rapport, l'objectif pour 2026 n'est pas encore connu.

Le rapport de la commission des finances du Sénat précité recommande ainsi de mieux articuler les rôles de l'État et des collectivités territoriales pour développer une approche pluriannuelle de la programmation des crédits et permettre la reconduction d'objectifs.

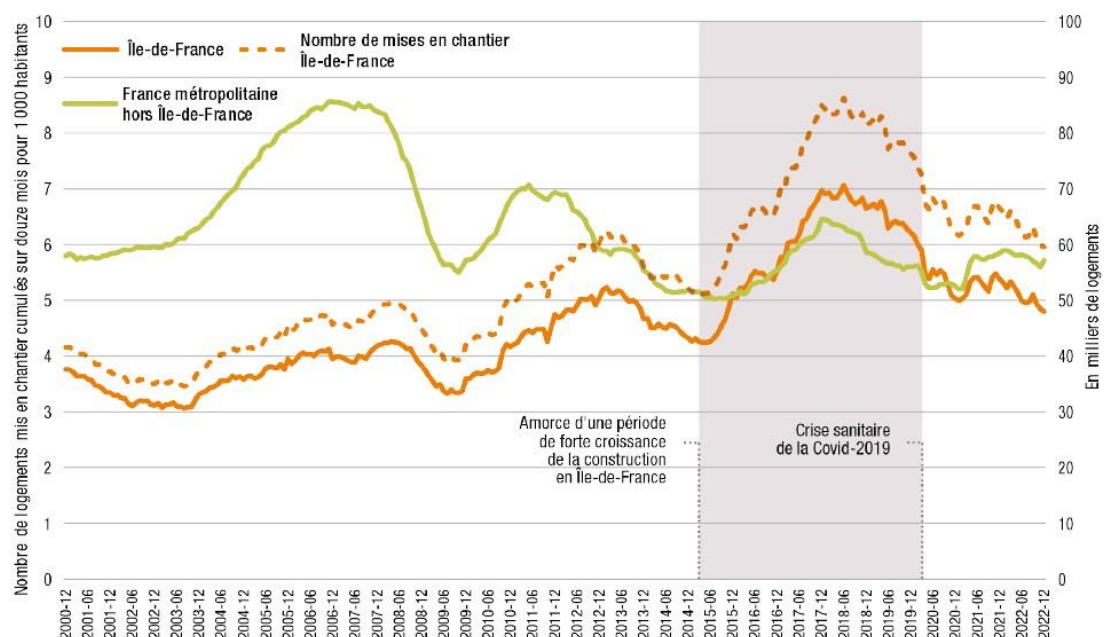
3) Une exception : l'Île-de-France, qui dispose d'un objectif annuel de construction de logements

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit qu'au travers de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements, la région Île-de-France parviennent à la construction chaque année de 70 000 logements « géographiquement et socialement adaptés ».

Cet objectif avait été introduit au sein de la loi à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur du Sénat, M. Jean-Pierre Fourcade.

Cet objectif a été atteint en 2017, et respecté jusqu'à la crise sanitaire Covid-19.

Nombre et ratio pour 1 000 habitants de logements mis en chantier cumulés sur douze mois, en Île-de-France et en France métropolitaine (hors Île-de-France), de décembre 2000 à décembre 2022



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : SDES, Sit@del2, estimations en date réelle à fin décembre 2022 ; Insee, ELP, Estimations Localisées de Population et calculs de L'Institut Paris Region pour les données mensualisées de population



II. Le dispositif envisagé – Consacrer dans la loi une programmation nationale en faveur du logement

L'article 1^{er} vise à créer un consensus national autour d'objectifs programmatiques annuels de production de logements à l'horizon 2030. Cet article fixe donc des objectifs à l'attention de l'État dans la conduite de sa politique publique en faveur du logement.

Il insère un nouveau chapitre au sein du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, intitulé « Objectifs de la politique du logement et de l'habitat ». Doté d'un article unique, ce nouveau chapitre explicite les objectifs de construction de logements à l'échelle nationale à horizon 2030. Ils devraient tendre vers 400 000 logements par an, dont au moins 120 000 logements sociaux.

L'objectif de 400 000 logements par an repose sur des travaux d'évaluation notamment publiés par le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé du logement. Si les données en matière d'évolution du nombre de ménages¹ de même que celles en matière de résidences secondaires² ont été reprises à l'identique, un horizon de résorption du mal-logement de 15 ans a été préféré à celui de 40 ans projeté par les services du Gouvernement, qui a été jugé excessivement long au regard de la situation dramatique des mal-logés en France. Les projections du ministère s'appuyant sur des données à l'échelle d'une décennie (2020-2030), un paramètre de rattrapage de la période 2020-2025 a également été introduit aux projections prévues dans la présente proposition de loi.

En effet, entre 2016 et fin 2019, 398 000 logements ont été commencés chaque année, contre 470 000 autorisés en moyenne. Or, entre début 2020 et fin 2024, ce ne sont plus que 354 000 logements qui ont été commencés chaque année, et 418 000 autorisés en moyenne. L'écart traduit un déficit de 40 000 logements par an depuis près de cinq ans.

Des objectifs en matière de rénovation énergétique des logements sont également introduits, reprenant ceux inscrits lors du dernier examen de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie, déposée par Daniel Gremillet et adoptée par le Sénat en juillet dernier. Le texte fixe un objectif de 800 000 rénovations d'ampleur par an soutenues par « MaPrimeRénov' » à l'horizon 2030.

Enfin, cet article retient l'objectif de soutenir, à l'horizon 2030, l'adaptation d'au moins 50 000 logements par an au vieillissement ou au handicap grâce au soutien de « MaPrimeAdapt' ». Cet article fixe donc des objectifs à l'attention de l'État, dans la conduite de sa politique publique en faveur du logement, qu'il s'agisse de construction, de rénovation énergétique ou d'adaptation des logements.

¹ Scénario central du SDES.

² Scénario « dynamisme pied-à-terre » du SDES.

III. La position de la commission – Une programmation attendue et nécessaire pour dessiner un cap face à la pénurie

La commission soutient résolument la démarche visant à rétablir une programmation en faveur du logement. Celle-ci a vocation à construire une vision partagée de la tâche à accomplir collectivement, tout en réaffirmant le rôle d'impulsion de l'État.

Elle constitue un préalable indispensable pour offrir de la lisibilité et de la visibilité tant aux élus locaux qu'aux acteurs économiques. Cette programmation doit s'appuyer sur une ambition renforcée, à la fois en matière de construction neuve et de rénovation du parc existant, ce dernier constituant un gisement immédiatement mobilisable.

La programmation est d'ailleurs unanimement saluée par les acteurs auditionnés par les rapporteurs : bailleurs sociaux, élus locaux, acteurs économiques de la construction comme de la rénovation.

La programmation fait d'ailleurs l'objet d'un large consensus parmi les acteurs auditionnés par les rapporteurs – bailleurs sociaux, élus locaux et professionnels de la construction comme de la rénovation. Tous ont souligné son intérêt en termes de cohérence, de lisibilité et de visibilité de l'action publique. Les auditions ont également mis en évidence que l'objectif de production de 400 000 logements par an apparaît à la fois ambitieux et proportionné à l'ampleur des besoins actuels. Il faut rappeler que depuis janvier 2024, le nombre de logements livrés en glissement annuel est constamment inférieur à 300 000 alors qu'il était supérieur à 400 000 entre mai 2021 et fin 2022.

Elle souligne que des objectifs présentés en logements produits sont plus pertinents qu'en logements autorisés, le taux de « chute » pouvant être important entre ces deux variables. Les ménages ne se logent pas grâce à des permis de construire. Sur la période 2020-2024, 418 000 logements ont été autorisés mais seulement 354 000 commencés.

La commission a en conséquence validé ce chiffrage, fondé sur des données démographiques partagées issues des services statistiques publics.

S'agissant de la rénovation énergétique des logements, la commission a souhaité conforter les objectifs inscrits dans le texte initial, en veillant à ce qu'ils intègrent pleinement le parc social, au-delà des seules opérations portant sur le parc privé soutenues par le dispositif MaPrimeRénov'.

La politique du logement à moyen terme repose en effet sur une approche globale, mobilisant conjointement les parcs privé et social, ce dernier représentant près de 18 % des résidences principales en France. Selon le scénario central de l'édition 2025 de l'étude « Perspectives du logement social » publiée par la Banque des Territoires, le respect des exigences de la loi « Climat et résilience » implique, d'ici 2034, un rythme annuel d'environ 100 000 réhabilitations thermiques dans le parc social.

La commission a donc adopté un amendement COM-87 des rapporteurs visant à ajuster les objectifs programmatiques de rénovation énergétique afin d’y intégrer explicitement une cible de 100 000 logements sociaux rénovés par an, en cohérence avec les orientations de la politique énergétique nationale.

Elle a également adopté un amendement COM-9 de Mme Antoinette Guhl et MM. Yannick Jadot et Daniel Salmon visant à inclure un objectif de construction d’au moins 15 000 logements étudiants par an, qui reprend ainsi les objectifs fixés par la circulaire du Premier ministre du 25 août dernier¹ prévoyant 45 000 nouveaux logements étudiants d’ici à 2027. La prise en compte des besoins du public étudiant s’inscrit en outre dans le prolongement du rapport d’information de la commission sur le logement des jeunes d’octobre 2025².

La commission a adopté l’article ainsi modifié.

¹ Circulaire n° 6500/SG du 25 août 2025 relative à la mobilisation et préparation d’un Plan national en faveur du logement étudiant.

² Rapport d’information n° 29 (2025-2026), déposé le 15 octobre 2025.

Article 2

Renforcement de l'autorité organisatrice de l'habitat

Cet article vise à renforcer le statut de l'autorité organisatrice de l'habitat (AOH). Pour ce faire, il étend le champ des zonages sur lesquels est consultée l'A.O.H et rend sa consultation systématique préalablement à toute modification des zonages. Surtout, il vise à permettre à l'A.O.H de contractualiser avec l'État en vue d'adapter certaines normes en matière d'habitat et de logement et de réviser les zonages applicables aux communes de son ressort territorial. Il leur permet aussi d'adapter, dans les départements et régions d'outre-mer, les caractéristiques du logement et les situations d'insalubrité aux circonstances locales.

La commission a adopté un unique amendement des rapporteurs visant à étendre le champ de la consultation des A.O.H sur les zonages à la délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et surtout, à requérir leur avis conforme préalablement à la prise des actes réglementaires modifiant les zonages applicables aux communes de leur ressort territorial.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle –Les Autorités organisatrices de l'habitat demeurent des « coquilles vides »

A. Une reconnaissance institutionnelle des A.O.H qui ne s'est pas traduite par de réels pouvoirs

Créées à l'initiative du Sénat par l'article 92 de la loi « 3DS » de 2022¹, les autorités organisatrices de l'habitat (AOH) devaient constituer un levier majeur de renforcement du rôle des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat.

Un amendement déposé par M. Loïc Hervé, sur lequel la rapporteure pour avis, Mme Dominique Estrosi Sassone, avait émis un avis de sagesse tout en exprimant son soutien à titre personnel, proposait de créer un statut d'autorité organisatrice de l'habitat, doté de compétences larges. Il visait notamment à leur confier l'attribution des aides MaPrimeRénov', à leur permettre d'adapter la durée maximale de location des meublés de tourisme et à autoriser la conclusion de conventions territoriales de coopération avec les bailleurs sociaux ainsi que la conclusion de conventions avec l'État pour réviser, à l'échelle de leur territoire, les zonages applicables aux dispositifs d'investissement locatif et au prêt à taux zéro.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Bien que conservé dans son principe, l'article introduisant l'AOH a été considérablement modifié lors de la suite de la navette parlementaire si bien que les compétences finalement reconnues aux AOH apparaissent aujourd'hui sensiblement plus restreintes que celles initialement envisagées par le Sénat.

Conformément à l'article L. 301-5-1-3 du code de la construction et de l'habitation, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut être reconnu comme AOH par arrêté du préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Cette reconnaissance est toutefois subordonnée à plusieurs conditions cumulatives :

- l'EPCI doit disposer d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire ;
- il doit aussi disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé ;
- il doit avoir conclu une convention intercommunale d'attribution (CIA) ;
- il doit avoir conclu une convention de délégation des aides à la pierre.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ne remplit plus l'une des obligations mentionnées au premier alinéa du présent article, il perd la qualité d'autorité organisatrice de l'habitat. Le représentant de l'État dans la région prononce le retrait de cette qualité par un arrêté pris dans les mêmes formes, dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle il est constaté que les conditions mentionnées au même premier alinéa ne sont plus réunies¹.

Les prérogatives reconnues aux AOH sont limitées.

À leur demande, elles peuvent en théorie être consultées sur les projets de modification des arrêtés pris par les ministres chargés du budget et du logement en application du IV de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts : ce sont les arrêtés relatifs au zonage de l'investissement locatif (dispositif dit « Pinel »), désormais éteint depuis 2025². Cette consultation est donc caduque.

Lorsqu'elles sont signataires d'une convention pluriannuelle dans le cadre de la rénovation urbaine, les AOH peuvent également prévoir que la production de logements locatifs sociaux financée par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) s'effectue prioritairement dans une commune déficitaire au titre de la loi « SRU³ » ou dans toute autre commune située en dehors de l'unité urbaine d'appartenance du quartier

¹ Deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1-3.

² Troisième alinéa du même article L. 301-5-1-3.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

concerné. Enfin, elles peuvent être signataires des conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes d'habitations à loyer modéré disposant d'au moins 5 % de leur patrimoine sur leur territoire, conformément à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation.

À ce jour, seules huit intercommunalités ont été reconnues comme autorités organisatrices de l'habitat : Brest, Rennes, la métropole du Grand Lyon, la métropole Nice Côte d'Azur, Nantes Métropole, la communauté d'agglomération du Grand Chalon, la communauté d'agglomération Bourges Plus et la communauté d'agglomération Seine-Eure. Selon le Gouvernement, une vingtaine d'autres EPCI répondent aux conditions pour y prétendre et Montpellier Méditerranée Métropole envisagerait de solliciter prochainement le préfet de la région Occitanie pour se voir reconnaître le statut d'AOH.

Les retours d'expérience des collectivités concernées confirment les limites pratiques du dispositif. Intercommunalités de France souligne notamment que, lors de la récente modification du zonage de l'investissement locatif, les intercommunalités AOH ont bien été formellement consultées, mais dans des conditions largement insatisfaisantes. Les consultations ont été qualifiées d'erratiques et souvent réalisées dans des délais extrêmement contraints, parfois de quelques jours seulement. Dans ces conditions, la consultation apparaît largement formelle et n'a, dans la plupart des cas, pas permis d'ajuster utilement le zonage proposé. Si la procédure de consultation a bien été respectée, elle n'a pas permis aux collectivités de s'exprimer pleinement ni d'être véritablement entendues.

En outre, depuis le 31 décembre 2024, avec l'extinction du dispositif « Pinel », la consultation des AOH sur les modifications de ce zonage n'a plus lieu d'être.

B. L'intercommunalité apparaît comme l'échelon pertinent des politiques de l'habitat

À bien des égards, l'intercommunalité constitue aujourd'hui un niveau pertinent pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Cette pertinence tient à la fois à son périmètre géographique, adapté aux réalités des marchés locaux du logement, et à sa capacité à coordonner l'action des multiples acteurs concernés. Les compétences qui leur ont progressivement été confiées depuis une vingtaine d'années en donnent une illustration concrète.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹, l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) relève de la seule responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de la compétence habitat. Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

des politiques locales de l'habitat sur le périmètre des EPCI. La loi Molle de 2009¹ a ensuite renforcé le principe d'articulation entre le PLH et le plan local d'urbanisme (PLU) ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), qui doivent être compatibles². La loi « Égalité et citoyenneté » de 2017³ a également doté les EPCI d'outils visant à la définition de leurs stratégies foncières : le PLH comporte désormais une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation.

Au 1^{er} janvier 2024, sur les 551 EPCI recensés au niveau national comme portant au moins une procédure liée à un PLH, 341 disposaient d'un PLH exécutoire. Au total, d'après les données transmises par le ministère du logement, 81,5 % de la population française réside sur un territoire potentiellement couvert par une démarche de PLH, pour 46 % des communes impliquées dans une telle procédure.

La loi du 13 août 2004 a également ouvert la possibilité pour l'État de déléguer la gestion des crédits d'aides à la pierre aux EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, ainsi qu'aux départements à titre subsidiaire⁴. Les aides concernées couvrent, dans l'hexagone, la construction, l'acquisition, la réhabilitation et la démolition de logements sociaux, la rénovation de l'habitat privé, la location-accession, les logements intermédiaires ainsi que les logements privés conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah). En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, les aides pouvant être déléguées incluent aussi l'accession sociale à la propriété.

La délégation prend la forme d'une convention conclue pour une durée de six ans renouvelable entre l'État et l'EPCI concerné, après décision motivée du préfet de département⁵.

Dès 2011, un rapport de la Cour des comptes notait que *« la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a concrétisé les espoirs qui avaient été placés en elles »* et que le dispositif avait *« su attirer l'adhésion d'intercommunalités et de départements volontaires qui se sont impliqués fortement pour atteindre les objectifs ambitieux de production de logements locatifs sociaux et, dans une moindre mesure, de rénovation du parc privé ancien. »*⁶

Ce dispositif a été progressivement mis en œuvre par un nombre croissant de collectivités : en 2022, 115 conventions de délégation étaient en

¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² Article L. 131-4 du code de l'urbanisme.

³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁴ Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Le refus peut notamment être justifié par le fait que les demandes motivées de modifications du PLH émises par le préfet en application de l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation n'ont pas été prises en compte ou de la même manière en cas d'avis défavorable ou de réserve du CRHH sur le PLH.

⁶ Cour des comptes, rapport public thématique, « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements », mai 2011.

vigueur, dont 85 avec des EPCI, 29 avec des conseils départementaux et une avec la collectivité à statut particulier Ville de Paris. Ces délégations représentent plus de la moitié de la production de logements sociaux. Elles concernent notamment 19 métropoles sur 22 en 2022¹.

En 2025, le ministère du logement recense 111 délégataires des aides à la pierre dont 83 EPCI et 28 départements dont Paris.

Parmi eux, la répartition par type de conventions est la suivante :

- 14 conventions de type 2 (mise à disposition des services de l'État pour l'instruction des dossiers d'aides) ;
- 82 conventions de type 3 (instruction des dossiers d'aides par les services du délégataire) ;
- 15 conventions de type mixte (instruction des dossiers d'aides du parc public par le délégataire et des aides au parc privé par les services de l'État pour le compte du délégataire).

Parmi les EPCI reconnus AOH, 5 disposent d'une convention de type 3.

Au-delà du succès quantitatif de la délégation des aides à la pierre, le dispositif a été l'occasion pour les intercommunalités de se saisir du pilotage de la programmation des logements sociaux.

La délégation des aides à la pierre emporte en outre d'autres compétences, facultatives :

- la convention de délégation peut prévoir la délégation du droit à un logement décent et indépendant et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations de l'État ;
- elle peut également prévoir la mise en œuvre de la procédure de réquisition des logements vacants depuis plus de douze mois exercée par le préfet pour garantir le droit au logement dans certaines zones tendues ;
- elle peut aussi déléguer la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement ;
- enfin, conformément à l'article L. 301-5-1-1, si au moins un des maires de l'EPCI délégataire des aides à la pierre a transféré ses prérogatives de polices spéciales, le préfet du département peut, après avis de l'agence régionale de santé (ARS), déléguer au président de l'EPCI délégataire des aides à la pierre ses prérogatives en matière de police de santé publique.

Par ailleurs, les réformes successives intervenues depuis la loi Alur de 2014² ont renforcé le rôle de l'échelon intercommunal dans la gestion des attributions de logements sociaux. La loi « Égalité et Citoyenneté » de 2017 a consacré l'organisation des politiques d'attribution à l'échelle

¹ Inspection générale de l'environnement et du développement durable, « La délégation de compétences des aides à la pierre », rapport n° 014 475-01, mars 2023.

² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

intercommunale, en instituant notamment des conférences intercommunales du logement¹ et des conventions intercommunales d'attribution², élaborées sous l'autorité conjointe de l'État et des EPCI.

Dans chaque EPCI tenu d'élaborer un PLH, une conférence intercommunale du logement élabore, sous l'autorité du préfet et du président de l'EPCI, les orientations en matière d'attributions, formalisées dans un document-cadre, la convention intercommunale d'attribution (CIA), qui précise les engagements des principaux acteurs concernés pour atteindre les objectifs fixés, dans le respect des règles nationales.

C. Une exigence croissante de décentralisation pour répondre aux enjeux territoriaux

En 2024, la proposition de loi visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir, déposée par MM. François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud et Jean-François Husson ainsi que Mme Françoise Gatel, comportait plusieurs dispositions relatives au logement. Elle prévoyait notamment :

- la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme de conclure avec l'État un pacte territorial afin d'adapter les règles applicables à l'habitat et au logement ;
- la conclusion de conventions avec l'État permettant la révision des zonages associés aux dispositifs d'investissement locatif ;
- la faculté, pour les autorités organisatrices de l'habitat (AOH) de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion et de Mayotte, d'adapter les règles relatives à l'habitat insalubre.

Ces propositions étaient la traduction concrète du groupe de travail « décentralisation » lancé le 5 octobre 2022 par le président du Sénat et dont les conclusions ont été présentées le 6 juillet 2023.

La faculté d'impulser des révisions de zonages répond à des préoccupations fortes des élus locaux et des acteurs du logement.

En effet, nombreux zonages en vigueur apparaissent aujourd'hui inadaptés aux réalités territoriales, soit en raison d'un rythme de révision insuffisant, déconnecté des évolutions démographiques, soit parce que leurs caractéristiques ont été définies par l'État sans concertation approfondie avec les collectivités concernées.

À titre d'exemple, le zonage régissant le logement locatif social à l'heure actuelle, n'a pas été révisé depuis 2005. Il détermine notamment les niveaux de loyers applicables (zones 1, 2 et 3), qui constituent un paramètre essentiel de l'équilibre économique des opérations de logement social. Or, l'attractivité et les

¹ Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 441-1-6 du même code.

tensions des marchés locaux du logement ont, pour de nombreuses communes, profondément évolué au cours des vingt dernières années.

À l'inverse, le zonage du logement locatif intermédiaire a fait l'objet de révisions récentes, en 2023 et en 2024, rendant ainsi de nouvelles communes éligibles au logement intermédiaire.

Il en résulte toutefois des situations de décalage, certaines communes étant classées en zone B1 pour le logement intermédiaire tout en demeurant en zone 3 pour le logement social, correspondant au niveau de loyer le plus faible. Or, un classement en zone B1 ou A traduit un marché plus tendu, généralement associé à un coût du foncier plus élevé, ce qui renchérit le prix de revient des opérations. Dans ces communes, le niveau de loyer applicable en zone 3 ne permet souvent pas d'assurer l'équilibre financier des opérations de logement social.

S'agissant des outre-mer, de nombreux rapports sénatoriaux, notamment de la délégation sénatoriale aux outre-mer, ont mis en évidence la nécessité d'une adaptation, voire d'une différenciation des politiques publiques, afin de tenir compte des réalités propres à ces territoires. En matière d'habitat et de logement, ces spécificités se traduisent notamment par des contraintes climatiques et géographiques particulières ayant des incidences directes sur la construction et les conditions d'habitat.

II. Le dispositif envisagé – Un renforcement des pouvoirs de ces AOH

L'article 2 de la proposition de loi reprend quasiment à l'identique les articles 1 et 4 de la proposition de loi visant à rendre aux élus leurs pouvoirs d'agir de MM. François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Mme Françoise Gatel et M. Jean-François Husson, déjà présente dans leur esprit au sein de l'amendement sénatorial à la loi « 3DS » à l'origine de l'AOH.

Cet article vise donc à :

- permettre aux AOH de contractualiser avec l'État afin d'adapter certaines normes en matière d'habitat et de logement et de réviser les zonages utilisés en matière de tension locative, pour l'application de certaines aides au logement ou encore pour la détermination des plafonds de ressources et de loyers des logements sociaux ;

- permettre aux AOH d'adapter, à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Guyane, à La Réunion et à Mayotte, les caractéristiques du logement décent ainsi que les situations d'insalubrité aux situations particulières de leur territoire. Il s'agit d'autoriser des différenciations ponctuelles aux critères de l'habitat insalubre et indécents, aujourd'hui fixés par le pouvoir réglementaire national, afin de mieux les lier aux spécificités des territoires ultramarins, notamment en termes de climat.

Tenant compte de l'extinction du dispositif « Pinel », l'article 2 étend le champ des zonages sur lesquels est consultée l'AOH et rend sa consultation systématique préalablement à toute modification des zonages.

III. La position de la commission – Un renforcement bienvenu de l'autorité organisatrice de l'habitat

La commission souscrit à ces objectifs et au renforcement du statut de l'AOH qu'elle considère comme un échelon pertinent pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat, sans contradiction avec les prérogatives des maires.

La commission souligne que, pour que les adaptations négociées au sein des pactes territoriaux soient mises en œuvre, opposables aux tiers et susceptibles de recours, un acte réglementaire sera nécessaire. Il en va de même pour la révision des zonages. Les pactes territoriaux constituent, pour les AOH, un cadre de travail pertinent avec l'État, à leur initiative, et consacré par la loi.

La commission a adopté cet article, modifié d'un unique amendement COM-88 des rapporteurs qui vise à conforter encore davantage les missions de l'AOH, en :

- étendant le champ de la consultation des AOH à la délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette délimitation a notamment des incidences sur des dispositifs favorisant l'accès social à la propriété, avec un taux de TVA réduit à 5,5 % dans ces quartiers ou jusqu'à 300 mètres alentour ;

- requérant l'avis conforme de l'AOH préalablement à la prise des actes réglementaires modifiant le zonage applicable aux communes de son ressort territorial.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

TITRE II – POUR UNE RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Chapitre 1 – Pour un pacte renouvelé avec les élus locaux en matière de logements sociaux

Article 3

Réforme du dispositif SRU pour renouveler le pacte entre l'État et les élus locaux en faveur de la construction de logements sociaux

Cet article vise à réformer en profondeur le dispositif SRU pour instaurer un véritable dialogue constructif et pragmatique sur le long terme entre les maires et les préfets, conformément aux modifications adoptées par la commission en 2024 dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

La commission a approuvé cet article, enrichi de quatre amendements dont trois proposés par les rapporteurs :

- un amendement visant à supprimer la condition d'avoir conclu un contrat de mixité sociale (CMS) pour bénéficier de la possibilité de rattraper une fraction des objectifs sous la forme de logements locatifs intermédiaires, conformément au vote de la commission dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ;

- un amendement visant à mieux lisser dans le temps les effets de seuil liés à l'application de la loi SRU, notamment pour mieux prendre en compte la situation des communes nouvelles ;

- un amendement de coordination juridique ;

- un amendement de M. Michel Savin visant à préciser la notion de « territoire urbanisé » pour apprécier l'inconstructibilité sur le territoire d'une commune.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – La loi SRU, un cadre juridique contraignant pour la production de logements sociaux

L'article 55 de la loi SRU¹ du 13 décembre 2000, codifié à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation impose à certaines communes d'atteindre un taux de 20 % ou 25 % de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales. Il est unique en Europe.

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

A. Les communes concernées : des exemptions strictement délimitées

Les communes concernées sont les communes de plus de 3 500 habitants (1500 habitants en agglomération parisienne¹) appartenant à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Celles-ci doivent disposer d'au moins 25 % de logements sociaux parmi leur parc de résidences sociales².

Ce taux est ramené à 20 % dans les communes moins tendues³ dont la liste est fixée par décret en fonction du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. En revanche, dès lors qu'une commune appartient également à une agglomération ou un EPCI qui ne fait pas partie de la liste des territoires exemptés, le taux de 25 % s'applique⁴.

À l'inverse, des aménagements existent pour tenir compte de la forte demande en logement social dans des territoires qui ne sont pas inclus dans le périmètre principal de la loi SRU.

Les communes de plus de 15 000 habitants qui connaissent une croissance démographique de plus de 5 % et justifient d'un effort de production supplémentaire au vu du fonctionnement de leur marché local de l'habitat ont ainsi l'obligation de proposer au moins 20 % de logements sociaux. Il s'agit de communes dites « isolées », dont un décret fixe la liste au moins au début de chaque période triennale.

D'autres communes sont totalement exemptées de ces objectifs de logements sociaux.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté⁵ a notamment introduit une catégorie de communes exemptées des taux minimaux de logements sociaux, selon trois critères alternatifs :

- être située dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dont la tension sur la demande de logement social est inférieure à un seuil précisé par décret ;

¹ Apport de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² I de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ C'est-à-dire pour les communes situées dans une agglomération ou un EPCI qui ne nécessitent pas un effort de production supplémentaire de logements sociaux pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Décret 2023-325 du 28 avril 2023 pour la liste des EPCI concernés (ratio entre demandes et emménagements des communes inférieur à 4).

⁴ Deuxième alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Articles 97 à 99.

- être située en dehors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliée par le réseau de transports en commun aux bassins d'activité et d'emplois ;

- avoir plus de la moitié du territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité (plan d'exposition au bruit, plan de prévention des risques technologiques, naturels ou miniers).

Avant le début de chaque période triennale, un décret **fixe la liste des communes exemptées du dispositif SRU**, après proposition de l'intercommunalité d'appartenance et avis du préfet de région ainsi que de la commission nationale SRU.

À l'initiative du Sénat, l'article 65 de la loi « 3DS » de 2022¹ a encore clarifié les exemptions à la loi SRU, en distinguant :

- d'une part, les exemptions **automatiques** lorsque plus de la moitié du territoire urbanisé d'une commune est soumis à inconstructibilité², dont la procédure est déconcentrée et relèvent d'un arrêté du préfet de département et non plus d'un décret ;
- d'autre part, des exemptions **par décret**, qui peuvent être liées :
 - à la faible tension sur la demande de logements sociaux, pour les communes situées dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants dans lesquels le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels hors mutations est inférieur à un seuil fixé par décret³ (en pratique, il s'agit, pour la période 2023-2025, d'un ratio demandes/attributions annuelles hors mutations internes inférieur à 2) ;
 - à la faible attractivité du fait de l'isolement ou des difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants⁴ (qui remplace le critère d'insuffisance de la desserte en transports en commun instauré par la loi « Égalité et citoyenneté » de 2017). La faible attractivité de la commune, si elle est située hors d'une commune de plus de 30 000 habitants, est démontrée à l'aide de cinq indicateurs : le taux d'évolution de la population, la faible tension sur la demande de logements sociaux, la dynamique de construction, l'indice de concentration de l'emploi et le taux de vacance structurelle du parc locatif privé.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² III bis de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ 2° du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ 1° du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Au titre de la période triennale 2023-2025, 132 communes sont exemptées du cadre SRU au titre de la faible attractivité ou au titre de la faible tension¹.

La liste des logements comptés comme « sociaux » pour l'application de la loi SRU a évolué à mesure des réformes. Elle comprend :

- tous les logements « conventionnés », c'est-à-dire à loyer plafonné et dont l'accès est soumis à un plafond de ressources ;

- les logements en accession sociale, dans certaines conditions et notamment de durée². Depuis 2019, sont comptabilisés les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS) ;

- certains logements spécifiques et selon des modalités propres, comme les terrains locatifs familiaux pour l'installation prolongée de résidences mobiles pour l'accueil des gens du voyage, les logements-foyers des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des travailleurs migrants ainsi que les places en résidences sociales conventionnées, centres d'hébergement et de réinsertion sociale et en centres d'accueil pour demandeurs d'asile ;

- les logements privés faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative.

Certains logements sont en outre déduits du nombre de résidences principales, afin que leur construction n'augmente pas le nombre de logements sociaux à produire : à l'initiative du Sénat, lors de l'examen de la loi « 3DS », ont notamment été déduits de ce décompte les logements concédés aux officiers et sous-officiers de gendarmerie ou à des militaires dans des immeubles dépendants du domaine de l'État.

B. Des objectifs annuels quantitatifs et qualitatifs fixés par période triennale

Chaque année, les services de l'État dans le département procèdent à un **inventaire contradictoire** pour déterminer le taux de logements sociaux de chaque commune soumise à SRU.

Le préfet communique ensuite aux communes visées les inventaires la concernant avant le 1^{er} septembre et la commune dispose de deux mois pour présenter ses observations. Avant le 31 décembre, le préfet notifie à chaque

¹ Décret n° 2023-601 du 13 juillet 2023 fixant la liste des communes exemptées de l'application des dispositions des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, en application du III du même article, au titre de la période triennale 2023 à 2025.

² Cinq ans à compter de la levée de l'option pour les contrats de location-accession, 10 ans pour la vente HLM à des locataires du parc social.

commune « déficitaire » un **objectif de réalisation de logements locatifs sociaux**, fixé par période triennale¹.

Avant la loi « 3DS » qui l'a figé à 33 %, l'objectif de réalisation par période triennale, était progressivement croissant si bien qu'il avait atteint, pour la période 2020-2022, 50 % du nombre de logements à produire pour atteindre le taux-cible.

Ce taux de 33 % est néanmoins porté :

- à 50 % pour les communes dont le taux au 1^{er} janvier de l'année précédant la période triennale présente un écart de 2 à 4 points avec le taux cible ;
- à 100 % pour les communes dont l'écart est inférieur à 2 points.

Cet objectif peut être rehaussé par le préfet après accord du maire.

L'article 98 de la loi « 3DS » a également prévu des aménagements pour les communes nouvellement soumises à la loi SRU : pour ces dernières, l'objectif est fixé pour la première période triennale pleine à 15 % du nombre de logements sociaux à réaliser et à 25 % pour la deuxième. En cours de période triennale, cet objectif est fixé à 10 %. Cela ne concerne néanmoins pas les communes nouvelles résultant de la fusion de communes dont au moins une était déjà soumise à la loi SRU avant la fusion².

Ces objectifs ne se limitent pas à une approche strictement quantitative. Ils précisent également la typologie des logements à financer, en distinguant les différentes catégories de logements sociaux : prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), prêts locatifs à usage social (PLUS), prêts locatifs sociaux (PLS), ainsi que les logements relevant de l'intermédiation locative (IML). À ce titre, la part des logements financés en PLS ne peut excéder 30 % des logements sociaux à produire, tandis que celle des logements très sociaux financés en PLAI doit représenter au moins 30 % de la production. Pour les communes non couvertes par un programme local de l'habitat (PLH) et dont le taux de logements sociaux est inférieur à 10 %, la part des logements financés en PLS est en outre plafonnée à 20 % des logements sociaux à réaliser.

C. Les communes déficitaires ou carencées sont pénalisées

1) Les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales

Les communes qui n'atteignent pas leurs objectifs sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logements sociaux³.

¹ Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

² Dernier alinéa du VIII de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Ce prélèvement correspond à 25 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par l'écart entre le taux cible et le nombre de logements sociaux dans la commune l'année précédente. Il est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Tout montant investi par la commune dans des logements sociaux est déductible de ce prélèvement annuel. Un tel mécanisme est destiné à favoriser l'investissement dans des logements sociaux, puisque le taux de prélèvement peut ainsi être ramené à zéro.

Cela concerne par exemple :

- des travaux de viabilisation, de dépollution, de démolition, de désamiantage, de fouilles archéologiques, de coûts d'éviction des terrains ou de biens immobiliers en vue de la production de logements sociaux ;
- les financements de dispositifs d'intermédiation locative ;
- des moins-values entre prix de cession de terrain donnant lieu à la production de logements sociaux et leur valeur vénale ou la différence entre des montants de loyer et ceux estimés par France Domaine dans le cadre de la mise à disposition de terrain par bail emphytéotique administratif, bail à construction ou bail à réhabilitation.

Le produit de ce prélèvement est affecté, dans l'ordre de priorité, aux EPCI délégataires des aides à la pierre, aux établissements publics fonciers locaux (EPFL), aux établissements publics d'État (EPF) si la commune est dans son périmètre de compétence ou à défaut, au fonds national des aides à la pierre (Fnap).

Certaines communes en sont exemptées :

- celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et, à l'initiative du Sénat par amendement dans la loi « 3DS », celles qui bénéficient de la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) lorsque leur taux de logements sociaux excède 15 % ou 20 % des résidences principales selon qu'elles soient soumises aux taux de 20 % ou de 25 % ;
- pendant trois ans, toute commune qui entre pour la première fois dans le champ d'application de la loi SRU¹.

2) La carence d'une commune entraîne l'application de plusieurs sanctions, automatiques ou à l'appréciation du préfet

Au terme de chaque période triennale, lorsque le nombre de logements sociaux à réaliser n'a pas été atteint, le préfet de département informe le maire de son intention d'engager la procédure de constat de carence². Pour ce faire, le préfet examine trois critères : l'importance de l'écart

¹ À compter du 1^{er} janvier 2015.

² Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

entre les réalisations et l'objectif, les difficultés rencontrées par la commune et les projets de logements sociaux en cours.

Le maire dispose de deux mois pour présenter ses observations.

Le préfet peut prononcer la carence par arrêté motivé après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, et le cas échéant après avis de la Commission nationale SRU.

Le constat de carence entraîne plusieurs conséquences :

- l'obligation de réaliser au moins 30 % de logements locatifs sociaux dans toutes les opérations de construction de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher, hors logements financés en PLS. Le préfet peut y déroger sur demande motivée de la commune¹ ;

- la reprise automatique du droit de préemption urbain (DPU) par le préfet² ;

- l'interdiction de la vente de logements par les organismes d'HLM en l'absence d'un CMS, sauf au bénéfice d'autres organismes³.

L'arrêté de carence peut aussi prévoir, à titre de sanctions, la **reprise par le préfet de l'instruction et de la délivrance des permis de construire dans des secteurs identifiés**. Sur 336 communes carencées pour la période triennale 2020-2022, 112 se sont vues reprendre leurs permis de construire.

Dans les communes carencées, le préfet peut également conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs. La commune contribue dans ce cas obligatoirement au financement des opérations faisant l'objet de cette convention, dans la limite de 50 000 € par logement construit ou acquis en IDF et en PACA et de 30 000 € par logement sur le reste du territoire. Il peut aussi conclure une convention avec des organismes afin de loger des personnes au sein du parc privé *via* un dispositif d'intermédiation locative, avec une contribution financière de la commune.

L'arrêté de carence fixe également le montant de la **majoration du prélèvement SRU, dont le montant peut atteindre 400 % du prélèvement, avec un taux plancher correspondant à la proportion non réalisée de l'objectif de rattrapage. Cette majoration est versée au Fnapp**.

Le prélèvement majoré est plafonné à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement et 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 au prélèvement.

¹ Article L. 111-24 du code de l'urbanisme et article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

Depuis 2023, 341 communes sont carencées au titre de la période triennale 2023-2025. Sur les 336 communes carencées pour la période triennale 2020-2022, 210 s'étaient vues appliquer une majoration de pénalités supérieure ou égale à 100 %.

3) Un contrat de mixité sociale pour accompagner le rattrapage des communes

La loi « 3DS » a instauré un **contrat de mixité sociale (CMS)** permettant aux communes de rattraper leur retard¹. Le CMS est un cadre d'engagement de moyens permettant à une commune d'atteindre les objectifs pour une durée de trois ans renouvelable. Il détermine pour chaque période triennale et chaque commune signataire les objectifs de réalisation de logements sociaux et les engagements en matière d'action foncière, d'urbanisme, de programmation et de financements des logements ainsi que d'attributions aux publics prioritaires.

La conclusion du CMS est proposée par le préfet de département qui constate la carence d'une commune mais peut aussi être demandée par la commune qui estime ne pas pouvoir atteindre les objectifs de réalisation qui lui ont été notifiés. Le CMS est annexé au PLH.

Par dérogation, le CMS peut fixer un objectif de réalisation pour une durée maximale de 3 périodes triennales consécutives :

- pour les communes soumises à l'objectif de rattrapage de 33 %, il peut abaisser ce taux à 25 % ;
- pour les communes soumises à l'objectif de rattrapage de 50 %, il peut l'abaisser à 40 % ;
- pour les communes soumises à l'objectif de rattrapage de 100 %, il peut l'abaisser à 80 %.

Ces possibilités d'aménagements n'ont aucun caractère automatique. Les aménagements doivent être dûment justifiés et s'inscrire dans une démarche volontaire des collectivités sur la production de logements sociaux : la commune sollicitant un aménagement des objectifs doit démontrer, non seulement les difficultés rencontrées pour produire du logement social, mais également les outils et moyens déjà mobilisés pour y parvenir.

En outre, ils sont limités dans le temps : l'aménagement des objectifs n'est valable que sur la durée du contrat de mixité sociale et ne peut se poursuivre (sauf exception) au-delà de trois périodes triennales.

En décembre 2025, 398 CMS ont été signés. Parmi eux, 213 sont dits « abaissants », c'est-à-dire qu'ils incluent des objectifs de réalisation inférieurs au droit commun.

¹ Article L. 302-8-1 du code de la construction et de l'habitation.

Selon le ministère du logement, 199 communes carencées n'ont pas signé de CMS. Les préfets ont l'obligation de proposer la signature d'un CMS à chaque commune carencée, mais elles restent ensuite libres de donner suite ou non à la démarche.

Un seul CMS est dit « mutualisant » : 10 communes ont signé un seul et même CMS prévoyant que l'objectif de rattrapage de 33 % des logements manquants à réaliser peut être réparti et modulé entre communes déficitaires d'un même EPCI.

II. Le dispositif envisagé – Une réforme en profondeur du dispositif « SRU » pour une application différenciée et adaptée aux réalités des territoires

L'article 3 de la proposition de loi reprend pour l'essentiel des dispositions adoptées par la commission des affaires économiques du Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Constatant que ce dernier se contentait d'ajustements paramétriques sans proposer de réforme profonde du dispositif « SRU », les rapporteures, Mmes Sophie Primas et Amel Gacquerre, avaient proposé l'adoption d'un amendement réformant la loi SRU et tendant à placer le couple « maire-préfet » au cœur de l'application territorialisée et différenciée de la loi SRU.

Il s'agissait pour l'essentiel de modifications issues de recommandations du rapport d'évaluation de la loi SRU, 20 ans après sa promulgation, présenté par Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard et adopté par la commission au printemps 2021. Ces préconisations avaient ensuite fait l'objet d'amendements votés par la commission et le Sénat dans le cadre de la loi « 3DS », mais non retenus par la commission mixte paritaire.

Le présent article entend procéder aux modifications suivantes :

1) L'assouplissement des critères d'exemption des communes

Il entend assouplir les critères d'exemption à la loi SRU, pour cesser de présumer que l'appartenance à une agglomération de plus de 30 000 habitants suffit à démontrer qu'une commune n'est pas isolée et qu'elle ne présente pas de difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants la rendant faiblement attractive.

2) La suppression de la commission nationale SRU

Le présent article vise à supprimer la commission nationale SRU qui s'intercale entre l'État et les élus locaux et conduit à imposer des décisions nationales contre des accords locaux.

Lors de l'examen de la loi « 3DS », Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, rapporteures pour la commission des affaires économiques,

avaient déposé un amendement visant à modifier sa composition dans la logique du renforcement du couple maire-préfet comme clef de voute de l'application différenciée de la loi. L'amendement, adopté par la commission, prévoyait que la commission était présidée par un ancien préfet de département et composée à parité d'élus locaux et nationaux et de personnalités qualifiées. Cet amendement n'avait pas été retenu par la commission mixte paritaire (CMP).

Loin d'être perçue comme une instance d'écoute, de compréhension et d'accompagnement permettant aux maires d'expliquer les raisons du non-respect de leurs objectifs, la commission nationale SRU est vécue par nombre d'entre eux comme un véritable tribunal sans respect du contradictoire.

Au-delà de la modification de sa gouvernance, c'est donc la structure même qui souffre d'un déficit de confiance et est remise en cause dans son principe et son intérêt.

3) L'introduction d'une part de rattrapage sous la forme de logements intermédiaires

L'article 3 vise aussi à donner aux communes la possibilité de réaliser une part de leurs objectifs de rattrapage *via* la production de logements intermédiaires. Ces logements locatifs intermédiaires, dits « institutionnels » pour les distinguer des logements Pinel qui pouvaient être réalisés par des particuliers, sont situés en zone tendue¹. Ces logements proposent des loyers de 10 à 15 % inférieurs aux marchés pour des ménages sous des plafonds de ressources qui sont supérieurs à ceux du PLS. Près de 80 % des ménages seraient éligibles au logement intermédiaire. 50 % des ménages habitant un logement intermédiaire sont également éligibles au logement social et 18 % des ménages en seraient issus.

Cette possibilité de rattrapage *via* du logement intermédiaire serait accessible aux communes ayant conclu un CMS et dont le taux de logements sociaux est supérieur à 12,5 % si leur objectif-cible est de 25 % ou à 10 % si leur objectif-cible est de 20 %.

En juin 2024, lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, qui portait cette disposition, le Gouvernement estimait que 656 communes pouvaient être concernées mais que seulement 462 d'entre elles étaient incluses dans le zonage LLI (zones A bis, A et B1).

La fraction de l'objectif pouvant être atteinte par la réalisation de logements intermédiaires serait précisée par le CMS mais ne pourrait excéder 25 % de l'objectif. La commune ne pourrait pas réaliser plus de 40 % de son objectif en cumulant les logements sociaux financés en PLS et les logements

¹ Selon un dispositif qui a été créé par l'article 73 de la loi de finances pour 2014 et qui a été réformé par l'article 21 de la loi de finances pour 2021.

intermédiaires. L'objectif est d'éviter une éviction sur les logements à plus bas loyers.

Dès l'examen du projet de loi relatif au développement de logements abordables, la commission a validé le principe de l'intégration d'une part de LLI dans les objectifs de rattrapage, considérant qu'elle permettrait sans doute à plusieurs communes d'éviter d'être carencées ou de minorer leur prélèvement.

En revanche, la commission avait procédé aux ajustements suivants, conservés au sein de l'article 3 de la présente proposition de loi :

- elle avait exclu les logements en bail réel solidaire (BRS) du décompte des logements financés en PLS pour le calcul de la part maximale de 40 % précitée afin de soutenir le développement du BRS. Cette exclusion était notamment demandée par la maire de Rennes ou le président de la métropole de Lyon ;

- elle avait intégré les logements intermédiaires dans le décompte des résidences principales, afin d'éviter que la production de logements intermédiaires ne vienne mécaniquement augmenter le nombre de logements sociaux à produire, ce qui serait désincitatif.

4) La simplification des CMS

Les objectifs dérogatoires fixés par le CMS, qui sont inférieurs à ceux notifiés par le préfet au début de chaque période triennale, seraient librement négociés entre la commune et le préfet tandis qu'à l'heure actuelle ils doivent obligatoirement atteindre des taux fixés par la loi (25, 40, 80 %).

La fixation du taux de rattrapage relèvera donc de la négociation entre les maires et les préfets. En effet, le rattrapage peut être très long : c'est une réalité compte tenu de l'histoire et de la configuration des communes.

5) La suppression de nombreuses sanctions contreproductives

L'article 3 entend supprimer nombre de sanctions, qui sont contre-productives au regard de l'objectif de construction de logements sociaux car elles nourrissent le ressentiment d'élus locaux qui ont l'impression de ne pas être écoutés par l'État.

Il supprime notamment la reprise par le préfet du droit de préemption du maire ainsi que de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ces sanctions sont inutiles et inefficaces, cela a été démontré par la Cour des comptes en 2021 : les services déconcentrés de l'État n'en ont souvent pas les moyens.

Il supprime également la possibilité pour le préfet de conclure des conventions avec les bailleurs sociaux, contre l'avis du maire, pour la construction de logements sociaux. Cela met en outre les organismes de logement social dans une situation complexe et ne facilite pas l'implantation future de logements sociaux.

Il supprime aussi le seuil plancher de majoration du prélèvement : les pénalités de carence ne doivent pas avoir pour objectif ou résultat d'appauvrir les communes, ce qui est désormais le cas dans nombre de collectivités avec le taux plancher institué en 2021, mais au contraire de fléchir et de sanctuariser des moyens pour le logement social sur un territoire déficitaire.

S'agissant de la prise en compte des objectifs d'artificialisation des sols dans l'application de la loi SRU, il faut rappeler que le Sénat a décidé d'exclure les logements sociaux du calcul du « Zéro artificialisation nette » (ZAN) dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « Trace »¹, en mars 2025. Pour cette raison, la mesure votée par la commission des affaires économiques en 2024, qui prévoyait que le préfet tienne compte des difficultés des communes liées à l'artificialisation avant la prise d'un arrêté de carence, n'a pas été réintégrée à l'article 3 de la proposition de loi. En effet, la proposition de loi « Trace », en cours d'examen, apporte une solution plus satisfaisante pour les collectivités territoriales.

6) Le versement de la majoration du prélèvement à l'échelon local

Enfin, l'article 3 vise à ce que la majoration du prélèvement « SRU » ne soit plus versée prioritairement au Fnap mais aux EPCI puis aux EPFL ou aux EPF.

Dès l'examen de la loi « 3DS », Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard avaient proposé que la majoration du prélèvement soit consignée à l'échelon local, comme le prélèvement SRU qui est versé aux EPCI.

Si la solution envisagée à l'époque était une consignation sous le contrôle du préfet pour réaliser des opérations ultérieures de logements sociaux, il est ensuite apparu que le versement de ces pénalités aux EPCI, dans les mêmes modalités que le prélèvement SRU, était à la fois plus simple, plus lisible et plus incitatif qu'une consignation ou séquestre. C'est ce que la commission avait retenu en 2024 lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

III. La position de la commission – Une réforme souhaitée par les élus locaux et favorable à la production de logements

Depuis plusieurs années, la commission des affaires économiques a à cœur de promouvoir une application des objectifs de la loi SRU qui ne soit ni aveugle ni déconnectée du terrain : la loi doit cesser d'être un carcan uniforme, et l'État un donneur de leçon qui sanctionne au lieu d'accompagner les élus.

La commission valide donc l'article 3 qui propose une vision pragmatique plutôt que dogmatique en matière de logement social, dans la lignée de positions plusieurs fois réaffirmées par la commission depuis 2020.

Elle a adopté trois amendements des rapporteurs :

¹ Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux.

- un amendement COM-89 visant à mieux lisser dans le temps les effets de seuil liés à l'application de la loi SRU d'une part, pour mieux prendre en compte la situation des communes nouvelles et d'autre part, pour remédier aux difficultés rencontrées par des communes lors d'un changement de seuil à la suite d'une modification réglementaire.

Pour répondre aux spécificités des communes nouvelles, soulignées en 2023 par un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales¹, il crée une période transitoire de près de dix ans durant laquelle les communes nouvelles résultant de la fusion de communes dont aucune n'était soumise à la loi SRU seraient soumises à des objectifs allégés, et seraient exonérées de prélèvement SRU.

Les communes nouvelles présentent en effet un triple enjeu dans la mise en œuvre du dispositif SRU : il s'agit de prendre en compte leurs difficultés compte tenu de l'application de nouveaux seuils ; de faire en sorte que le dispositif SRU ne soit pas désincitatif au regroupement de communes tout en créant un nouveau dynamisme pour ces territoires qui deviennent plus attractifs du fait de leur regroupement et peuvent nécessiter dès lors un accroissement de leur parc de logement social.

Le nombre de périodes triennales avec des objectifs allégés serait ainsi porté de deux à trois (à 10 %, 20 % et 25 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux-cible) et l'application d'objectifs en cours de période triennale serait exclue.

Les communes soumises pour la première fois à la loi SRU seraient exonérées de prélèvement pendant une durée incluant deux périodes triennales pleines, soit au moins six ans – contre seulement trois années actuellement. Les communes nouvelles résultant de la fusion de communes dont au moins une était déjà soumise à SRU conserveraient l'exonération de prélèvement prévue par le droit actuel, à savoir pendant les trois premières années.

Enfin, l'amendement vise aussi à remédier aux difficultés rencontrées par les communes pour lesquelles des évolutions réglementaires conduisent à augmenter le taux de logements sociaux applicable, souvent sans concertation ni accompagnement préalable et parfois même avec effet rétroactif. Celles-ci se retrouvent alors soumises du jour au lendemain à un taux de 25 % alors qu'elles étaient jusqu'alors soumises à un taux de 20 %. Cela renchérit substantiellement leurs objectifs de réalisation et le montant du prélèvement. Il est donc proposé de laisser à ces communes un temps de respiration de trois années, durant lequel leur prélèvement serait calculé sur la base du précédent taux ;

- un amendement COM-90 visant à supprimer la condition d'avoir conclu un contrat de mixité sociale (CMS) pour bénéficier de la possibilité de rattraper une fraction des objectifs sous la forme de logements locatifs

¹ Commune nouvelle : Soutenir le projet d'un destin commun, Rapport d'information n° 798 (2022-2023), déposé le 28 juin 2023 par Françoise Gatel et Eric Kerrouche.

intermédiaires, conformément aux orientations adoptées par la commission dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables en 2024. L'objectif est d'encourager le recours à cette faculté de rattrapage : à l'heure où seules 398 communes ont signé un CMS et où 199 communes carencées n'en ont pas signé, la conclusion du CMS n'apparaît pas comme un critère opérant ;

- un amendement COM-91 de coordination juridique.

La commission a également adopté un amendement COM-70 rect. de M. Michel Savin visant à préciser la notion de « territoire urbanisé » pour apprécier l'inconstructibilité d'une commune, qui reprend un amendement adopté dans le cadre de l'examen de la loi « 3DS » en 2021 au Sénat, avec l'avis favorable de la commission et l'avis de sagesse du Gouvernement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis

**Limitation des logements en PLAI dans les communes
incluant plus de 40 % de logements sociaux**

Introduit par amendement de M. Michel Savin portant article additionnel après l'article 3, cet article vise à interdire les nouveaux logements locatifs sociaux financés par un prêt locatif aidé d'intégration dans les communes dont le taux de logements sociaux dans le parc de résidences principales est supérieur à 40 %, sauf exception précisées par décret en Conseil d'État.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Un constat d'échec de la loi SRU en matière de mixité sociale

Dans leur rapport de 2021 sur l'évaluation de la SRU¹, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard constataient que si la loi SRU était un succès en termes de production de logements sociaux et d'homogénéisation géographique de leur implantation sur le territoire, elle n'avait pas fait progresser la mixité sociale.

En effet, le rapport rappelle que les initiateurs de la loi SRU « *espéraient créer un phénomène d'aspiration des populations en difficulté, de vase communicant entre les quartiers pauvres et les villes plus aisées* », qui ne s'est pas produit. Si cela s'explique en partie par l'insuffisance de la production dans les communes déficitaires, il faut également « *constater aussi que l'on a continué à construire beaucoup de logements sociaux là où ils étaient déjà très nombreux puisque la moitié de la production a eu lieu dans les communes non déficitaires* ».

De ce constat est née l'idée d'instaurer un quota maximum de logements sociaux parmi les résidences principales d'une commune pour lutter contre la formation de « ghettos », qui sont autant de trappes à pauvreté, et favoriser le rééquilibrage territorial souhaité initialement par la loi SRU.

Près de 60 % des maires interrogés dans le cadre de la consultation organisée par le Sénat dans le cadre du rapport d'évaluation de la SRU approuvaient l'idée d'un « article 55 à l'envers », avec un taux maximal de 40 % de logements sociaux.

Il ne s'agirait pas de ne plus faire de logement social du tout, ce qui n'aurait pas de sens, mais *a minima* d'arrêter de construire des PLAI là où il y a déjà plus de 40 % de logements sociaux.

¹ Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Rapport d'information n° 614 (2020-2021), déposé le 19 mai 2021.

Cette proposition a été progressivement reprise par plusieurs instances et rapports :

- dès mars 2016, la région Île-de-France a adopté une résolution supprimant le financement des logements « très sociaux » financés par un PLAI dans les communes qui ont déjà plus de 30 % de logements PLAI et PLUS ;

- en octobre 2020, l'Institut Montaigne proposait dans un rapport¹ de fixer une limite de 40 % de logements sociaux dans une commune ;

- le 29 janvier 2021, le Premier ministre évoquait, à Grigny lors du comité interministériel des villes (CIV), l'idée de limiter les agréments de logements très sociaux, dans les communes comptant plus de 40 % de logements sociaux dans leur parc, aux projets ayant vocation à renouveler le parc existant ou à accueillir des publics spécifiques comme les étudiants ou les jeunes travailleurs.

Dans un courrier du 11 mai 2021², les ministres chargées du logement, et de la Ville demandaient ainsi aux préfets de département d'« *encadrer la production de logements sociaux dans les communes qui en comportent déjà plus de 40 %, au profit d'une diversification de l'offre de logements* ». Autrement dit, il était demandé aux préfets de privilégier les programmes en accession ou financés en PLS voire PLI et de limiter la délivrance d'agréments pour les logements financés en PLAI ou en PLUS à des cas spécifiques, comme le renouvellement urbain, la requalification des îlots dégradés ou encore l'aménagement des quartiers proches de grandes infrastructures de transport.

Afin de traduire cette limitation dans la loi, la commission a adopté, dans le cadre de l'examen de la loi « 3DS », un amendement de Mme Dominique Estrosi Sassone visant à interdire les nouveaux logements locatifs sociaux financés en PLAI dans les communes présentant un taux de logements sociaux supérieur à 40 % des résidences principales, sauf exceptions déterminées par décret en Conseil d'État.

Cet amendement n'a pas été conservé par la commission mixte paritaire.

Pourtant, l'instruction de 2021 n'a pas été reprise par les gouvernements suivants qui ont privilégié des outils différents pour favoriser la mixité sociale.

À l'issue de l'annonce de la Première ministre Élisabeth Borne au CIV d'octobre 2023, à Chanteloup-les-Vignes, le ministre délégué chargé du

¹ Rapport de l'Institut Montaigne, *Les quartiers pauvres ont un avenir*, Octobre 2020.

² Courrier MV/2021-05/10 532 du 11 mai 2021, « Mise en œuvre de la mesure du Comité interministériel des Villes visant à encadrer la production de logements sociaux dans les communes qui en comptent déjà plus de 40 % au profit de la diversification de l'offre ».

logement et la secrétaire d'État chargée de la ville, ont demandé¹ aux préfets de ne plus attribuer les logements sociaux des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux ménages les plus en difficulté et de ne plus créer de places d'hébergement d'urgence dans ces quartiers.

Aucune mesure similaire en faveur de la mixité sociale n'a été annoncée lors du CIV de 2025 qui s'est tenu à Montpellier.

II. Le dispositif envisagé – Une interdiction des nouveaux logements financés en PLAI dans certaines communes

Introduit par amendement COM-73 rect. ter de M. Michel Savin portant article additionnel après l'article 3, cet article, qui reprend à l'identique l'amendement de Mme Dominique Estrosi Sassone précité et adopté par la commission lors de l'examen de la loi « 3DS » en 2021, vise à interdire, sauf exceptions déterminées par décret en Conseil d'État, la production de nouveaux logements financés par des prêts « PLAI » dans les communes comptant plus de 40 % de logements locatifs sociaux dans leur parc de résidences principales.

La commission estime nécessaire de consacrer dans la loi cette mesure de rééquilibrage territorial.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

¹ Circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Article 4

Renforcement du rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux

Cet article vise à replacer les maires au centre de l'attribution des logements sociaux.

Il reprend pour l'essentiel les dispositions de la proposition de Mme Sophie Primas, votée par le Sénat en octobre 2023 et réintroduites par la commission lors de son examen du projet de loi relatif à l'offre de logements abordables.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté deux amendements, l'un visant à permettre la tenue de la commission d'attribution des logements en l'absence du maire et l'autre procédant à une coordination juridique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le maire au centre du développement du logement social, mais marginalisé dans les attributions

A. Malgré certaines améliorations récentes, les maires demeurent en marge du processus d'attribution des logements sociaux

1) Les maires sont loin d'être au centre du processus d'attribution des logements sociaux

L'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation dispose que ce sont les bailleurs sociaux qui attribuent les logements sociaux, dans les conditions prévues par l'article L. 441-1 qui définit notamment les règles de priorité et de réservation.

Pour l'attribution des logements sociaux, est créée, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, la CALEOL¹.

Elle est composée de :

- six membres représentant l'OHLM, issus de son conseil d'administration et dont un représente les locataires. Ils élisent le président ;
- du maire de la commune ou de son représentant qui dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité,
- du préfet de département ou de son représentant ;
- du président de l'EPCI ou du président du conseil de territoire de l'EPT MGP ou son représentant ;

¹ Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation.

- d'éventuellement, un représentant d'un organisme ayant confié les logements en gérance.

Plusieurs membres ont par ailleurs une voix consultative :

- les organismes avec agrément ingénierie sociale ;
- les maires d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille ;
- les réservataires non membres de droit pour les logements relevant de leur contingent.

De ce fait, le maire, quoique membre de droit, est isolé et dispose de peu de poids au sein d'une commission composée d'une douzaine de membres. La voix prépondérante qui lui est attribuée depuis 2003¹, à la place du président de l'organisme de logement social, et qui lui avait été retirée en 2017² puis redonnée par la loi Élan en 2018³, n'est guère utile compte tenu de la composition de la commission où, mécaniquement, le partage des voix est rare.

2) Plusieurs mesures correctives introduites récemment ne vont pas assez loin

Plusieurs dispositions partielles sont venues conforter les prérogatives des maires en matière d'attribution au regard de leur rôle clef dans le développement du parc, mais, il est vrai, sans y parvenir de manière complètement satisfaisante.

On peut citer notamment :

- un droit de réservation de 20 % des logements dès lors qu'ils apportent une garantie d'emprunt, droit qui peut être majoré en cas d'apport de terrains et de financements⁴ ;

- dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), lorsque l'attribution d'un logement à un candidat proposé par un réservataire a échoué, le logement est mis à la disposition du maire pour qu'il désigne des candidats⁵ ;

- dans ces mêmes quartiers, à la demande du maire, peut être créée une commission chargée de désigner d'un commun accord les candidats pour l'attribution des logements disponibles⁶ ;

- enfin, le maire peut être entendu à sa demande par le conseil d'administration du bailleur⁷.

¹ Article 58 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003.

² Article 75 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

³ Article 109 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴ Articles R. 441-5-3 et R. 441-5-4 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁶ Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁷ Article L. 441-2-4 du code de la construction et de l'habitation.

B. Le décalage entre cette marginalisation et leur rôle central dans la production de logements sociaux crée un sentiment de dépossession

1) Les maires ont pourtant une responsabilité éminente en matière de production de logements

Les maires ont une responsabilité éminente en matière de développement du logement social puisqu'il leur revient de prendre trois décisions clefs : accorder le permis de construire, apporter un terrain ou un financement et garantir des emprunts.

Cette responsabilité est d'ailleurs reconnue négativement par la « loi SRU » qui prévoit des sanctions importantes contre les maires qui ne respectent pas leurs obligations en la matière et dont la commune ne compte pas assez de logements sociaux.

Plus généralement, les maires sont responsables de la qualité de vie et du bien vivre ensemble des habitants de leur commune, ne serait-ce qu'au travers des écoles, des centres sportifs et d'action sociale. Ils définissent les politiques de l'habitat et ce sont eux qui bien souvent reçoivent en premier les demandes et doléances de leurs habitants en matière de logement.

Il serait donc aussi logique qu'ils soient au centre de la « politique de peuplement » de leur commune.

2) Ce décalage alimente un véritable sentiment de dépossession qui peut faire obstacle à la production de nouveaux logements sociaux

Au-delà même de la CALEOL, nombreux sont ceux, aujourd'hui, qui déplorent le sentiment de dépossession des maires vis-à-vis de l'attribution des logements sociaux. Ces difficultés impactent négativement la construction et l'acceptation de nouveaux logements sociaux.

Cette perception semble alimentée par quatre facteurs principaux.

a) La montée en puissance des intercommunalités

Dès 2014, la loi Alur¹, complétée depuis, a souhaité positionner l'échelon intercommunal comme chef de file en matière d'habitat et notamment en matière de politiques locales du logement social, car c'est lui qui dispose d'une vision large du bassin de vie et d'emploi - et donc du logement.

Les EPCI doivent déployer une série d'outils que sont :

- le programme local de l'habitat (PLH), qui est un document stratégique déclinant sur six ans les réponses locales aux besoins d'habitat ;
- la conférence intercommunale du logement (CIL) : coprésidée par le préfet et le président de l'EPCI, il s'agit d'une instance de gouvernance de cette

¹ Loi n° 2014 366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

politique, qui doit notamment définir les orientations de la politique d'attribution, les objectifs en termes de mixité sociale ou de relogement des publics prioritaires bénéficiant notamment du droit au logement opposable (DALO) ainsi que les conditions de coordination entre les différents réservataires ;

- les orientations définies par la CIL sont mises en œuvre *via* une convention intercommunale d'attribution (CIA) qui comporte les engagements annuels précis et quantifiés des bailleurs et de leurs partenaires locaux en matière d'attributions pour certains types de publics ;

- le guichet enregistreur de la demande de logement social si l'EPCI le souhaite :

- le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), document qui prévoit notamment les modalités locales de cotation des demandes et un dispositif de qualification du parc social et de son habitation¹.

b) La crise du logement

En raison de la crise du logement, le manque de logements sociaux se heurte à une demande croissante des publics de la commune, alors que le parcours résidentiel, de la location vers la propriété, est bloqué.

Les maires ont alors de grandes difficultés à expliquer à leurs administrés qu'un logement social va bénéficier à une personne qui n'habite pas sur la commune.

c) La montée en puissance de politiques publiques conduisant à des relogements prioritaires

Les relogements prioritaires dans le cadre du renouvellement urbain, de la politique du logement d'abord ou encore du droit au logement opposable (DALO) préemptent le peu de logements disponibles et échappent aux maires et, bien souvent, à leurs administrés.

En effet, au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est destiné aux ménages « DALO ». En cas de manquement à cette obligation, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné².

En outre, sur les territoires des EPCI comptant au moins un QPV, au moins 25 % des attributions annuelles hors des QPV doivent l'être au profit de certains publics parmi lesquels figurent les personnes relogées dans le

¹ Article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

cadre d'une opération de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées

d) La gestion en flux

Le passage à la gestion en flux et la cotation des demandes de logements sociaux, instaurés par la loi Élan du 23 novembre 2018 et qui devaient entrer en vigueur fin 2023 ont entraîné un sentiment de complexité et d'incompréhension de la part des maires.

La gestion en flux a été pensée pour simplifier le système des réservations de logements en donnant à chaque réservataire un droit d'attribution sur les logements libérés chaque année dans le parc social (la gestion en flux) et non plus sur un stock de logements identifiés physiquement a priori (la gestion en stock). L'objectif était de fluidifier les attributions.

Mais cette réforme technique, requérant plusieurs d'années de mise en œuvre sur le terrain, conduit à réduire la maîtrise des maires sur la politique de peuplement car ils ne sont plus en mesure d'identifier les logements qui seront attribués à tel ou tel réservataire.

II. Le dispositif envisagé – Donner aux maires un droit de veto motivé dans l'attribution des logements sociaux

Cet article reprend des dispositions plusieurs fois adoptées par la commission des affaires économiques du Sénat, d'abord lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Sophie Primas adoptée par le Sénat en octobre 2023 et réintroduites à l'article 2 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables à l'initiative des rapporteurs, en juin 2024.

Le maire exercerait la présidence de la commission, car il est le principal responsable du développement et du peuplement de sa commune.

Une telle formule est devenue habituelle dans la plupart des instances locales comme les conseils de surveillance des établissements publics de santé (article L. 6143-5 du code de la santé publique), les conseils d'administration des établissements publics sociaux et médicosociaux (article L. 315-10 du code de l'action sociale et des familles), les centres communaux d'action sociale (article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles) et d'autres organismes consultatifs tels que la commission consultative des services publics locaux (article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales) ou la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales), c'est-à-dire leur présidence par le maire.

La représentation à la proportionnelle du conseil municipal, garantissant son pluralisme politique et la transparence des procédures, initialement proposée par le texte de Mme Sophie Primas, n'a finalement pas été retenue par la commission des affaires économiques lors de l'examen du

texte. L'augmentation du nombre d'élus dans les CALEOL aurait en effet entraîné plusieurs difficultés d'ordre opérationnel et organisationnel.

En effet, à la différence d'autres instances locales, les commissions d'attribution peuvent se réunir plusieurs fois par mois, voire sur un rythme hebdomadaire. Il pourrait devenir très difficile de mobiliser suffisamment d'élus provoquant un défaut de quorum qui retarderait les attributions au bénéfice des demandeurs et créerait de la vacance. C'est d'autant plus le cas qu'une commission peut se réunir pour n'attribuer qu'un seul logement dans une commune donnée en même temps qu'elle en attribuera d'autres situés ailleurs.

Les bailleurs se sont en outre inquiétés du risque d'importer au sein de la CALEOL des débats politiques entre sensibilités différentes, alors qu'il s'agit d'une instance fonctionnant habituellement par consensus.

Enfin, donner la majorité à la commune dans les choix d'attribution et de classement des dossiers peut présenter des inconvénients en désignant cette dernière comme directement responsable.

La commission avait donc proposé de remplacer cette représentation, comme la voix prépondérante, par la création d'un droit de veto ainsi que par la généralisation de la délégation du contingent préfectoral au maire lors de la première attribution d'un logement neuf.

Le présent article 4 propose donc de :

- prévoir que la présidence de la CALEOL est assurée par le maire qui dispose d'un droit de veto motivé sur les attributions et propose à la commission l'ordre de classement des candidats présentés pour l'attribution de chaque logement par les réservataires ou par l'organisme HLM. Dans le cas d'une CALEOL intercommunale, la présidence serait exercée par le Président de l'EPCI ;

- prévoir la présence du président du conseil départemental avec voix consultative. Il s'agit de la reprise d'un amendement de M. Stéphane Fouassin à la proposition de loi de Mme Sophie Primas ;

- prévoir la délégation systématique du contingent préfectoral pour les primo-attributions, sauf pour la part de 5 % destinée aux fonctionnaires civils et militaires ;

- créer une commission de concertation chargée de suivre les programmes de constructions neuves jusqu'à leur date de livraison, composée d'un représentant de chaque réservataire, présidée de droit par le maire de la commune où sont implantés les logements en construction ou par son représentant. Il s'agit d'une reprise de l'article 2 de la proposition de loi de Sophie Primas, introduit par amendement portant article additionnel, de Mme Marie-Do Aeschlimann). Il s'agit de consacrer la réunion de « première attribution » qui est souvent organisée, pour les livraisons neuves, autour de l'État, des bailleurs sociaux et des collectivités.

Enfin, cet article vise à supprimer les accords collectifs intercommunaux (et départementaux) qui font doublon avec les conventions intercommunales d'attribution afin d'encourager la conclusion de ces dernières.

III. La position de la commission – Permettre enfin aux maires d'avoir la maîtrise du peuplement de la commune

La commission a approuvé cet article, qu'elle avait déjà adopté par deux fois. Il propose une mesure très attendue des maires.

Elle relève en outre que la reprise du droit de veto du maire par le Gouvernement dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables a permis de lever certaines critiques formulées par les opposants à ce droit. En effet, saisi du projet de loi, le Conseil d'État a considéré que *« le pouvoir d'appréciation ainsi conféré au maire ne pourra s'exercer, en application du deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, que conformément aux objectifs énoncés à l'article L. 441 et dans les conditions fixées par les articles L. 441-1 et L. 441-2-3 du même code. En outre, celui-ci devra respecter les principes constitutionnels et les principes généraux du droit, notamment le principe d'égalité, qui interdirait tout refus fondé sur des motifs discriminatoires. Le Conseil d'État considère que le pouvoir du maire est ainsi suffisamment encadré et que les dispositions proposées ne soulèvent alors pas de difficultés constitutionnelles ou conventionnelles »*.

Si le dispositif adopté par le Sénat diffère sensiblement, en ce qu'il confère au maire **un droit de veto** sur l'ensemble des attributions et non plus seulement sur les premières, son exercice restera encadré : **il ne saurait porter atteinte aux règles relatives aux priorités d'attribution ni aux droits des réservataires, et ne pourrait en aucun cas reposer sur des motifs discriminatoires**, sous peine de contrariété à la Constitution et, par conséquent, de recours juridiquement fondés.

La commission a enrichi cet article de deux amendements des rapporteurs :

- un amendement COM-92 visant à préciser qu'en cas d'absence du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à la CALEOL, ce sont les représentants des organismes HLM qui élisent en leur sein un président. L'objectif est de permettre aux CALEOL de se tenir en l'absence du maire ou de son représentant et ce alors que les CALEOL sont parfois très fréquentes dans certains territoires tendus, pouvant être quasi hebdomadaires ;

- un amendement COM-93 de coordination juridique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Chapitre 2 – Faciliter l'accès au foncier

Article 5

Expérimentation d'un droit de préemption urbain visant à la régulation des marchés fonciers et immobiliers

L'article permet, pendant une durée de sept ans, d'utiliser le droit de préemption urbain, dans certaines zones, à des fins de régulation des marchés foncier et immobilier, prioritairement en vue de la création de logements.

La commission a adopté l'article avec un unique amendement rédactionnel.

I. La situation actuelle – La faculté d'utilisation du droit de préemption est conditionnée par la nature du projet

A. Le droit de préemption permet aux collectivités d'acquérir des biens fonciers ou immobiliers en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement

Le droit de préemption permet à son titulaire de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien mis en vente, à des conditions différentes des conditions classiques de marché.

Le titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme détaille les conditions et modalités de mise en œuvre des **différents droits de préemption** existants qui **visent soit la réalisation d'une opération d'aménagement d'intérêt général, ou la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de telles opérations d'aménagement**¹ (c'est le cas notamment du droit de préemption urbain, mais aussi, par exemple, du droit de préemption commercial²), **soit la protection de certains terrains, rendue nécessaire par leur nature et leurs caractéristiques propres**³. Ces droits de préemption peuvent être **ouverts, selon les cas, à l'État, aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou aux départements**. Ils peuvent, en règle générale, être délégués, y compris au concessionnaire d'une opération d'aménagement⁴.

Dans la plupart des cas, pour les zones soumises à un droit de préemption visant à faciliter des opérations d'aménagement⁵, **le propriétaire**

¹ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 214-1 à 3 du code de l'urbanisme.

³ C'est notamment le cas pour les droits de préemption dans les espaces naturels sensibles (art. L. 215-1 à L. 217-1 du code de l'urbanisme), pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (art. L. 218-1 à 14 du code de l'urbanisme) et pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (art. L. 219-1 à 13 du code de l'urbanisme).

⁴ Art. L. 213-3 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 213-1 à 18 du code de l'urbanisme.

qui souhaite céder son bien doit ainsi en informer la mairie, par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), qui fait office d'offre de vente à la collectivité titulaire du droit de préemption, au prix indiqué dans la déclaration. Cette dernière peut alors **soit accepter l'offre** au prix proposé par le vendeur, **soit entrer en négociation** avec ce dernier pour en modifier le prix¹. **À défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par le juge de l'expropriation**². Le titulaire du droit de préemption peut cependant aussi **renoncer à l'exercer**³, auquel cas le vendeur peut réaliser la vente à un tiers, au prix proposé ou à celui fixé par le juge, selon que la renonciation a eu lieu avant ou après la fixation judiciaire du prix⁴.

B. L'exercice du droit de préemption urbain (DPU) est conditionné à l'existence d'un projet d'aménagement prédéterminé

1) Le DPU, un outil à la main des collectivités pour mettre en œuvre des actions ou opérations d'aménagement, habituellement justifié par la nature du projet envisagé

L'usage du droit de préemption urbain (DPU) vise à **permettre la réalisation, pour un motif d'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'intérêt général** visant notamment à organiser le maintien, l'extension ou l'accueil ou la relocalisation d'activités économiques, à favoriser le développement des loisirs et du tourisme, à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, lutter contre l'habitat indigne ou dangereux, ou réaliser des équipements collectifs ou, de façon plus générale, à la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain ainsi que, depuis 2023⁵, la renaturation ou la désartificialisation des sols. Il peut aussi viser à **constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de telles actions ou opérations**⁶.

a) Les communes et intercommunalités, premiers titulaires du DPU

Le droit de préemption urbain est ouvert aux **communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU(i)) ou d'un plan d'occupation des sols (POS), sur tout ou partie des zones urbaines et zones d'urbanisation future**, ainsi que sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, ainsi que dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation humaine, dans les zones riveraines de cours d'eau soumises à des servitudes d'utilité publique, et dans

¹ Art. L. 213-2 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 213-4 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 213-2 et 7 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 213-8 du code de l'urbanisme. La vente doit alors être conclue, selon les cas, dans un délai de trois ans ou cinq ans après renonciation, faute de quoi elle devrait faire l'objet d'une nouvelle DIA.

⁵ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

⁶ Art. L. 210-1, 211-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

les secteurs de prévention des risques technologiques et hors zones d'aménagement différé¹. Il est également ouvert, dans les communes couvertes par **une carte communale, sur tout ou partie de son territoire**.

Le DPU peut être délégué par la commune, en tout ou partie, à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre². Il est, en outre, **ouvert de plein droit aux EPCI compétents en matière de PLU(i)**, aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et à la métropole de Lyon, ainsi qu'à la métropole du Grand Paris pour les opérations d'aménagement métropolitain³.

Dans tous les cas, l'institution du DPU se fait par simple délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI concerné, de même que sa modification ou sa suppression.

Le DPU peut également être délégué par son titulaire⁴ à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation (notamment les établissements publics fonciers d'État et locaux⁵, établissements publics d'aménagement⁶ et sociétés publiques locales d'aménagement⁷) ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement⁸.

b) Sauf exception, l'usage du DPU est conditionné à l'existence d'un projet déterminé

Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, **toute décision de préemption – y compris celles effectuées dans le cadre du DPU – doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé⁹.**

Toutefois, les biens acquis par exercice du droit de préemption **peuvent *in fine*¹⁰ être utilisés ou aliénés pour un autre objet** que celui mentionné dans la décision de préemption, **du moment que ce nouvel objet répond aux objectifs** mentionnés ci-dessus¹¹. Ce changement d'affectation doit alors faire l'objet d'une **décision de l'organe délibérant de la collectivité**.

Dans le cas où le titulaire du droit de préemption envisage d'utiliser le bien préempté pour un autre objet que celui qui a justifié la préemption ou qu'un autre objet pouvant justifier la préemption, **les précédents**

¹ Soumises à un droit de préemption spécifique, cf. ci-dessus.

² Art. L. 211-1 et 2 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 211-2 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 213-3 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 321-4 et 324-1 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 321-17 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 327-1 du code de l'urbanisme.

⁸ Cf. également art. L. 300-4 du code de l'urbanisme.

⁹ Dans les communes couvertes par une carte communale, l'équipement ou l'opération projeté doit même être précisé au moment de l'instauration du périmètre soumis au DPU (art. L. 211-2 du code de l'urbanisme).

¹⁰ Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

¹¹ Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

propriétaires disposent d'un droit de rachat prioritaire, pendant une durée de cinq ans¹.

Dans tous les cas, **l'autorisation d'utiliser ou d'aliéner un bien acquis par DPU au profit d'une personne privée doit faire l'objet d'une délibération motivée du titulaire du DPU** ou, le cas échéant, de son délégataire (excepté quand il s'agit du concessionnaire de l'opération d'aménagement concerné ou d'une société d'habitations à loyers modérés)².

En outre, le DPU peut également être utilisé pour la constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation des actions ou opérations d'aménagement prévues par la collectivité³, dans les conditions mentionnées ci-dessus⁴.

Lorsque le DPU a concerné la constitution de réserves foncières, dans le délai courant entre l'acquisition du bien par préemption et son utilisation ou son aliénation, le titulaire du DPU ayant procédé à l'acquisition doit assurer une gestion « raisonnable » du bien. En particulier, avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières **ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété à une personne privée**, excepté en vue de la réalisation des opérations pour lesquelles la réserve a été constituée (des concessions temporaires sont cependant possibles)⁵.

2) Le DPU peut déjà être mis en œuvre pour des projets relatifs à la politique du logement

Aux termes des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme, le DPU **peut plus spécifiquement viser à la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat, ainsi qu'à la lutte contre l'habitat indigne ou dangereux⁶, mais également à l'atteinte des objectifs en matière de taux de logement social.**

Dans ce cadre, le DPU **peut être délégué** par son titulaire aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, organismes d'habitations à loyer modéré, organismes de foncier solidaire ou organismes concourant à la politique d'aide au logement, **aux fins exclusives de réalisation d'opérations permettant l'atteinte des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat, ou d'opérations de lutte contre l'habitat indigne ou dégradé** (opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), de plans de sauvegardes ou d'opérations de requalification de

¹ S'ils renoncent à cette acquisition, le bien doit être proposé à l'éventuel acheteur potentiel évincé par la décision de préemption.

² Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme.

⁴ Au contraire notamment du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) mentionnées à l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, où la décision de préemption peut ne pas mentionner précisément l'objectif poursuivi par l'acte de préemption, mais se référer aux motivations (avant-dernier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme).

⁵ Art. L. 221-2 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

l'habitat dégradé (ORCOD))¹. Depuis la loi « Copropriétés dégradées » de 2024², le DPU peut également être délégué, pour ces trois types d'opérations, au concessionnaire d'une opération d'aménagement³.

En outre, **le préfet peut instituer le DPU, à son propre profit** (avec possibilité de délégation aux EPCI et à des opérateurs de logement social), **dans les communes carencées en logement social**, pour les bâtiments à usage de logement, ou destinés à la création de logement social⁴. Dans ce cas également, **les biens acquis par usage du DPU ne peuvent avoir pour objet que la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou des objectifs triennaux de réalisation de logements locatifs sociaux** fixés par le préfet⁵. Cette possibilité est cependant supprimée par l'article 3 de la présente proposition de loi.

Par exception au principe de spécification, dans la décision de préemption, de l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé, **lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, pour définir le cadre des actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux**, la décision de préemption peut ne mentionner que les dispositions de ladite délibération⁶.

II. Le dispositif envisagé – La mise en place à titre expérimental d'un DPU visant à la maîtrise de prix de l'immobilier et du foncier

L'article ouvre la possibilité à titre expérimental, pour une durée de sept ans à compter d'une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} janvier 2027, aux collectivités de mettre en œuvre le DPU aux fins de régulation des marchés fonciers et immobiliers. L'objectif de la mesure est de sécuriser une pratique du droit de préemption en contestation de prix face à des prix qui seront considérés comme excessifs et pouvoir intervenir indépendamment de la définition d'une action ou opération d'aménagement par le titulaire du droit de préemption, en permettant que la régulation des prix soit un motif en tant que tel de la préemption.

Ce droit de préemption « régulation des marchés fonciers et immobiliers » ne serait pas automatiquement mobilisable dans l'ensemble des secteurs soumis au DPU classique, mais **uniquement** :

¹ Art. L. 212-2 du code de l'urbanisme.

² Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

³ Art. L. 211-2-4 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 210-1 et L. 211-1 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 201-1 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme. Sauf en cas de mise en œuvre du DPU renforcé.

- **dans les zones urbaines ou à urbaniser** des PLU(i) ou dans les espaces urbanisés couverts par une carte communale ;
- **à l'intérieur de ces zones, dans certains secteurs spécifiques, délimités par la collectivité titulaire du DPU, « lorsque les conditions d'aliénation des biens sont excessives au regard des prix constatés sur le marché pour des biens comparables et risquent de compromettre la réalisation des objectifs en matière d'accès au logement ou de mixité sociale »** fixés dans le PLH ou les objectifs généraux poursuivis par la politique d'aide au logement mentionnée à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces secteurs seraient fixés en tenant compte du niveau et de l'évolution des prix de vente et de leur incidence sur la réalisation des objectifs précités, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'usage du droit de préemption par le titulaire serait alors possible lorsque ce dernier estime que les conditions d'aliénation du bien sont excessives « *en tenant compte notamment des analyses de l'observatoire de l'habitat et du foncier* » mis en place dans le cadre du programme local de l'habitat¹.

Le DPU « régulation des marchés fonciers et immobiliers » **ne pourrait, par dérogation, être délégué qu'à l'État, à une collectivité territoriale, à un EPCI, à un établissement public foncier (d'État ou local, ou à Grand Paris Aménagement.** Afin de leur permettre de financer les opérations de préemption qui pourraient être réalisées dans ce cadre, l'article étend le champ d'utilisation des recettes de la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui leur est affectée au financement de ces opérations. Pour rappel, la TSE, prélevée sur le territoire de compétence des EPF dans la limite de 20 € par habitant, est l'une des principales ressources financières des EPF, à côté des produits de cessions des terrains, subventions et emprunts.

Les biens acquis *via* ce DPU ne pourraient être utilisés que pour des actions concourant à l'atteinte des objectifs d'accès au logement et de mixité sociale mentionnés à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, précisés, le cas échéant, dans le PLH. À cette fin, ils ne pourraient être cédés, dans un délai de cinq ans, qu'en vue de la réalisation de ces objectifs.

À l'expiration d'un délai de cinq ans, si l'utilisation ou l'aliénation à cette fin n'a pas été possible, le bien préempté peut être utilisé à d'autres fins,

¹ La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat-résilience », a renforcé les observatoires de l'habitat et du foncier sur mis en place dans tout territoire disposant d'un programme local de l'habitat. Ces observatoires ont « notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible » (art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation).

dans les conditions de droit commun, fixées à l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme.

Dans tous les cas, le prix de cession devrait être égal au prix d'acquisition par exercice du DPU, majoré uniquement des frais occasionnés par l'opération, n'occasionnant donc **pas de plus-value** pour le titulaire du DPU ou son délégataire.

Dans l'intervalle, les biens inoccupés **pourraient faire l'objet de conventions d'occupation à titre précaire**, autorisée par le titulaire du DPU ou son délégataire

Un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les modalités d'application de ce nouveau cas d'usage du droit de préemption, et notamment fixer les secteurs dans lesquels pourrait être ouvert ce nouveau droit de préemption.

Enfin, un **rapport** devra être remis **au Parlement** six mois avant la fin de l'expérimentation, afin d'évaluer la pertinence d'une prolongation ou d'une pérennisation du dispositif.

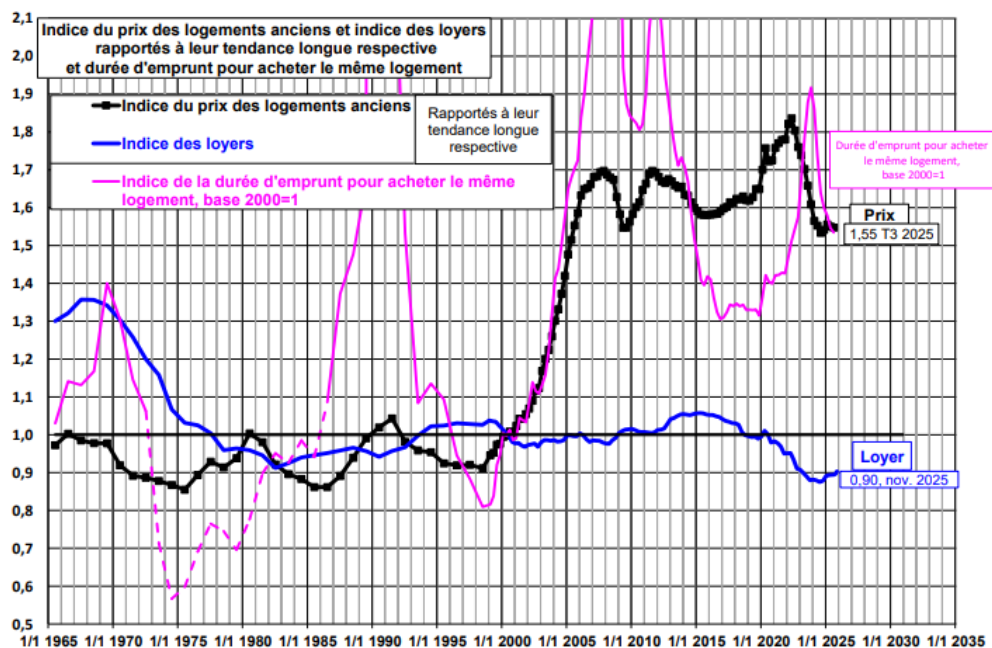
III. La position de la commission - Un dispositif d'appoint bienvenu pour limiter localement l'explosion des prix du foncier et de l'immobilier

A. Une hausse très importante du prix du foncier et de l'immobilier, préjudiciable à l'accès au logement

Les prix de l'immobilier d'habitation ancien ont connu une très forte hausse dans les années 2000, ayant doublé entre 2000 et 2020¹, et se sont stabilisées à un niveau très élevé, compromettant l'accès du plus grand nombre au logement.

¹ Étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (n° 573 (2023-2024) de MM. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Guillaume Kasbarian, ministre délégué chargé du logement, déposé au Sénat le 6 mai 2024, p. 52.

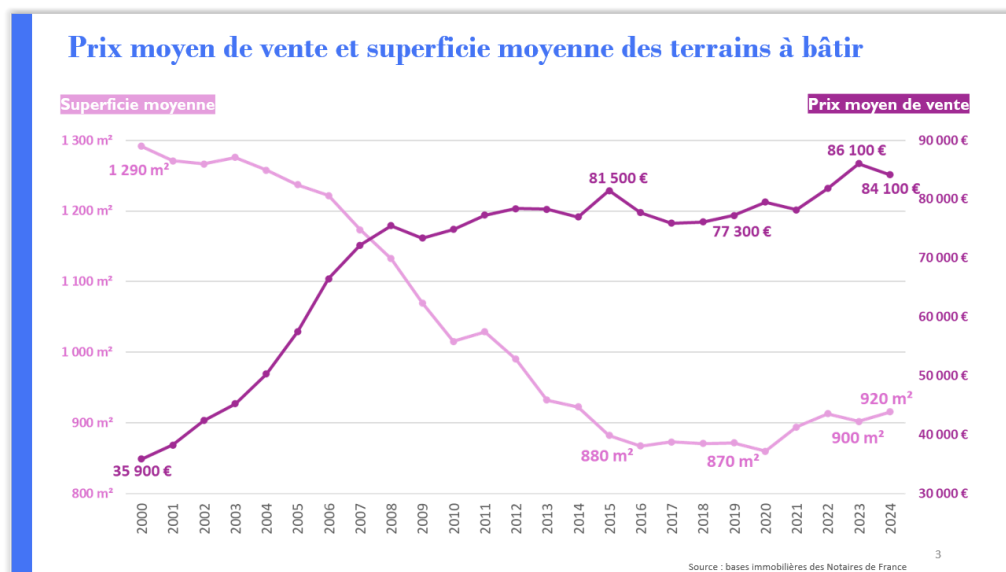
Indices des prix des logements anciens et des loyers



Source : Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable

Parallèlement, les prix du foncier nu (« terrains à bâtir ») ont presque triplé entre 2000 et 2020. Dans certains territoires tendus, **le prix du foncier représenterait jusqu'à 50 % du coût de certaines opérations.**

On observe également que cette hausse du coût du foncier est particulièrement importante, en proportion, dans les zones peu denses, avec une multiplication par sept des prix du foncier sur la période 2000-2022, pouvant compromettre les opérations de revitalisation de ces territoires¹.



Source : Conseil supérieur du notariat

¹ Étude d'impact précitée, p. 63.

B. Face à l'explosion des coûts du foncier et de l'immobilier, composante bien identifiée de la crise du logement, le droit de préemption ne peut être qu'un outil d'appoint

1) Un outil ponctuel et cependant utile

Face à cette situation, **l'efficacité de l'outil constitué par le droit de préemption, pour réguler les marchés foncier et immobilier bâti, est controversée** : s'il pourrait constituer un signal aux futurs vendeurs et acquéreurs, quant à l'aspect excessif du prix proposé, les modalités de la fixation du prix ne permettront pas aux collectivités d'acquérir par préemption, en dessous de leur valeur de marché, des biens proposés à la vente à des prix cohérents avec les prix de marché pratiqués localement depuis plusieurs années, quand bien même ces derniers seraient très élevés. En effet, la fixation de la valeur de l'indemnisation du bien exproprié, en cas de désaccord entre le titulaire du droit de préemption et du vendeur, demeure une prérogative du juge de l'expropriation¹, qui est tenu de tenir compte de la valeur de marché du bien exproprié, ainsi que l'ont précisé plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme².

Théoriquement, un bien proposé à la vente à un prix manifestement disproportionné par rapport aux valeurs de marché locales devrait donc déjà pouvoir être acquis par la collectivité, dans le cadre de l'exercice du droit de préemption urbain « classique », à un coût en accord avec ces valeurs de marché, pour que la collectivité puisse utiliser le bien en vue d'un objectif d'intérêt général.

Par ailleurs, plusieurs acteurs interrogés par les rapporteurs ont souligné la nécessité, pour faire baisser les prix de vente des logements via la baisse des coûts du foncier, d'une démarche prospective, davantage que réactive, et notant que *« le DPU n'est pas un outil de maîtrise foncière, mais davantage un outil d'opportunité »*, à inscrire dans une politique foncière plus globale, et ce d'autant que son effectivité sera directement proportionnelle aux capacités financières qui pourront être consacrées par les collectivités à de telles acquisitions. Dans un contexte de tension sur les finances publiques locales, l'utilisation de ce nouveau droit de préemption sera donc, selon toute probabilité, utilisé de manière ponctuelle plutôt que systématique.

Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère, au ministère de la ville et du logement, c'est du reste principalement comme **un outil dissuasif à l'égard des spéculateurs** qu'aurait initialement été conçu cet outil, présenté dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables³.

¹ Art. L. 213-4 du code de l'urbanisme.

² Cf. p. 61-62 de l'étude d'impact précédemment citée.

³ *Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (n° 573 (2023-2024) de MM. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Guillaume Kasbarian, ministre délégué chargé du logement, déposé au Sénat le 6 mai 2024.*

Lors de l'examen de ce dernier, en juin, 2024, la commission avait cependant estimé que la mise à disposition des maires d'un nouvel outil au service de leur politique foncière était bienvenue, et permettrait ponctuellement de faciliter l'acquisition d'ensembles fonciers ou immobiliers faisant l'objet de pratiques spéculatives, souvent sous-tendues par les externalités positives d'équipements publics financés par la collectivité (une gare, un projet d'aménagement, quand bien même ce dernier ne serait que putatif, ...), sans avoir à justifier de l'usage qui serait fait du bien préempté au moment de la préemption. En ce sens, cette nouvelle finalité du droit de préemption **permettra aux collectivités d'être plus réactives.**

2) Un dispositif déjà adopté par la commission, qui permet de répondre avec souplesse aux besoins des territoires

Lors de l'examen de juin 2024, la commission avait, à l'initiative de ses rapporteures, adopté plusieurs amendements visant à sécuriser les conditions d'exercice de ce nouveau droit de préemption et à accélérer sa mise en œuvre, notamment :

- en **permettant**, comme dans le droit commun du droit de préemption, **que ce nouveau droit de préemption urbain puisse être délégué par une commune à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre ;**
- en **élargissant tant la liste initiale des personnes au profit desquelles pourraient être aliénés les biens acquis par préemption que l'utilisation qui pourrait en être faite**, permettant ainsi à toute personne publique ou privée – y compris la collectivité elle-même – d'utiliser ou de se voir céder le bien acquis par préemption, en vue de la réalisation d'un projet de production de bâtiments d'habitation contribuant aux objectifs d'accès au logement et de mixité sociale, tout en conditionnant les cessions à une personne privée. Cette possibilité sera néanmoins soumise à une délibération motivée du conseil municipal ou du délégataire du droit de préemption, afin de s'assurer que les conditions d'aliénation sont bien conformes à ces objectifs – comme c'est du reste déjà le cas lorsque les biens acquis par exercice du DPU classique sont utilisés pour un objet différent de celui mentionné dans la décision de préemption ;
- en **précisant** – conformément aux vœux du Conseil d'État – **les éléments devant être pris en compte dans la délimitation des secteurs où pourrait s'exercer ce droit de préemption** (le décret en Conseil d'État prévu par le texte ne devant que venir préciser ces éléments), et en prévoyant qu'un décret en Conseil d'État fixerait également les critères permettant aux collectivités d'apprécier le caractère excessif d'aliénation d'un bien ;

- en prévoyant que **l'État devrait fournir aux collectivités toutes les données pertinentes** pour pouvoir procéder à cette appréciation, ce qui pourrait être particulièrement utile pour les communes non couvertes par un observatoire de l'habitat et du foncier ;

Anticipant une éventuelle pérennisation future du dispositif, la commission avait également souhaité que soit remis au Parlement un **bilan de l'expérimentation**, afin de disposer d'éléments d'analyse objectifs.

En l'absence d'éléments nouveaux par rapport à la position adoptée en juin 2024, la commission a estimé que la rédaction proposée élargissait utilement la palette des outils à la main des maires pour lutter contre la cherté du logement, tout en leur laissant une grande latitude pour adapter la destination du foncier et des biens acquis aux besoins de leurs territoires.

Dans ces conditions, **la commission a adopté l'article uniquement enrichi d'un amendement rédactionnel COM-80 des rapporteurs.**

Article 6

Transformation des bureaux en logements dans les périmètres d'intervention des opérations de revitalisation de territoire (ORT)

L'article facilite la transformation de l'immobilier de bureaux en logements, notamment dans les opérations de revitalisation de territoire, en : réduisant les délais d'éviction dans les locaux soumis à des baux commerciaux ; ouvrant la possibilité de mettre en place des ORT dans les zones d'entrée de ville et dans les zones commerciales périphériques ; prévoyant une bonification du volume constructible de droit de 30 % pour les opérations de transformation d'immeubles existants en logements, dans les ORT.

La commission a élargi le champ d'application géographique de ces mesures, en : ouvrant la possibilité de mettre en place des ORT dans les quartiers tertiaires en déprise, et en appliquant aux grandes opérations d'urbanisme et aux opérations de transformation urbaine les dérogations proposées par l'article pour les transformations d'immeubles existants en logements dans les seules ORT. Afin d'y faciliter la réalisation de tels projets et d'améliorer leur équation économique, elle a également élargi le spectre des dérogations dont ils pourront bénéficier, notamment aux règles de stationnement et de destination.

Enfin, elle a créé un certificat de projet pour les opérations de transformation d'immeubles existants en immeubles d'habitation, et élargi le champ des contrats de « vente d'immeuble à rénover ».

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les opérations de revitalisation de territoire ne disposent que de facilités restreintes pour encourager la transformation des bureaux en logements, notamment dans les zones commerciales d'entrée de ville

Dans un contexte de pénurie croissante de foncier, **la mobilisation du bâti existant pour produire du logement est un enjeu majeur**. Les bureaux vacants représentent notamment un important gisement, avec 4,4 millions de mètres carrés rien qu'en Île-de-France à cette date, dont un quart en état de vacance structurelle¹.

Dans le prolongement de la loi « Daubié »² récemment adoptée par le Parlement, deux rapports remis à l'ancienne ministre du logement, Valérie

¹ Rapport n° 597 sur la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements (2023-2024), fait par Mme Martine Berthet au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 mai 2024.

² Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.

Létard¹, ont avancé un certain nombre de propositions pour approfondir cette dynamique, en ce qui concerne l'immobilier de bureaux. Si la plupart de ces propositions sont d'ordre réglementaire ou fiscal, certaines dispositions, touchant principalement au droit de l'urbanisme et, secondairement, aux droits des locataires évincés, pourraient permettre de faciliter de telles opérations. Le présent article les reprend.

A. Les conditions d'éviction des locataires de baux commerciaux ne sont pas particulièrement favorables, en cas d'opérations de transformation de bureaux en logements

Régis par le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de commerce, les baux commerciaux s'appliquent **de plein droit aux locaux loués en vue de l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale**² –y compris pour les locaux de bureaux loués pour permettre à un commerçant, un industriel ou un artisan d'exercer son activité. Peuvent en outre être soumis au régime des baux commerciaux, **si les deux parties souhaitent s'y soumettre**, les contrats de location de bureaux conclus pour l'exercice de **professions libérales**.

La **durée de droit commun du bail commercial** est de **neuf ans**³, avec toutefois des **possibilités de résiliation anticipée, à l'issue de chaque période de trois ans** (« période triennale »), à l'initiative du locataire ou du bailleur⁴. Parmi les hypothèses donnant faculté au bailleur de procéder à la résiliation unilatérale du bail à l'expiration d'une période triennale figurent :

- la construction d'un immeuble neuf ou la reconstruction d'un immeuble existant⁵ et la surélévation de l'immeuble existant⁶ ;

- l'exécution de travaux prescrits ou autorisés dans le cadre d'une opération de restauration immobilière et en cas de démolition de l'immeuble dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain⁷ ;

- la reprise des locaux d'habitation loués accessoirement aux locaux commerciaux, s'ils ne sont pas affectés à cet usage d'habitation, dans l'objectif de les y réaffecter⁸ ;

¹ Roland Cubin, Laurent Girometti et Philippe Vereecke, *Rapport « Sisyphe » visant à simplifier le cadre réglementaire pour la production d'habitation par le reconditionnement d'immobilier d'entreprise*, juillet 2025 ; Nadia Bouyer et Xavier Lépine, *Transformation de bureaux en logements. Groupe de travail modèle économique et financement. Rapport remis à Valérie Létard, ministre chargée du Logement*, juillet 2025.

² Art. L. 145-1 du code de commerce. Le preneur devant obligatoirement être immatriculé au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au registre national des entreprises (RNE).

³ Art. L. 145-4 du code de commerce.

⁴ Art. L. 145-4 du code de commerce.

⁵ Art. L. 145-4 et L. 145-18 du code de commerce.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Art. L. 145-4 et L. 145-23-1 du code de commerce.

- la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble entier existant, par reconstruction, rénovation ou réhabilitation¹.

Ce dernier cas de figure, instauré par l'article 28 de la loi Élan², visait en particulier à faciliter la transformation des immeubles de bureaux en logements³.

La mise en œuvre par le bailleur de son droit de reprise ou de non-renouvellement du bail a pour corollaire le versement d'une « **indemnité d'éviction** », comprenant la valeur marchande du fonds de commerce, éventuellement augmentée des frais normaux de déménagement et de réinstallation, ainsi que des frais et droits de mutation à payer pour un fonds de même valeur⁴, sauf s'il peut offrir au locataire évincé un local correspondant à ses besoins, dans un emplacement équivalent (auquel cas l'indemnité perçue par le locataire vise uniquement à compenser sa privation temporaire de jouissance et de la moins-value de son fonds, ainsi que les frais de déménagement et d'emménagement⁵).

Si, en règle générale, le locataire ne peut être tenu de quitter les lieux avant le versement de l'intégralité de l'indemnité d'éviction qui lui est due⁶, le second alinéa de l'article L. 145-28 du code de commerce dispose que, par exception, « *le locataire doit quitter les lieux dès le versement d'une indemnité provisionnelle* », lorsque la reprise est justifiée par la réalisation de travaux compris dans le périmètre d'une opération de restauration immobilière, afin de ne pas retarder excessivement cette dernière. Une telle dérogation n'est en revanche **pas prévue en cas de travaux visant à transformer à usage principal d'habitation un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation**.

B. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ne concernent les zones d'entrée de ville que de manière accessoire

1) Les ORT, des outils d'urbanisme opérationnel pensés d'abord pour la revitalisation des centres-villes

Créées par la loi Élan de 2018 précitée, les opérations de revitalisation de territoire (ORT) visent originellement à **lutter contre la dévitalisation des centres-villes**, par la mise en œuvre d'un projet de territoire destiné à « adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son

¹ Art. L. 145-4 du code de commerce.

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Exposé des motifs de l'amendement.

⁴ Art. L. 145-14.

⁵ Deuxième et troisième alinéas de l'art. L. 145-18 du code de commerce.

⁶ Premier alinéa de l'art. L. 145-24 du code de commerce. En réparation du préjudice subi par le propriétaire du fait de ce droit au maintien dans les lieux, le locataire est alors tenu de verser à ce dernier une indemnité d'occupation, distincte des loyers versés antérieurement.

attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable »¹. Ainsi, les actions mises en œuvre dans le cadre d'une ORT peuvent notamment comporter :

- des opérations d'amélioration de l'habitat, visant à la réhabilitation du parc immobilier bâti, en vue d'améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, et de maintenir ou développer les services de voisinage², le cas échéant accompagnés d'interventions immobilières et foncières contribuant à la revalorisation des îlots d'habitats vacants ou dégradés³, de plans de relogement et d'accompagnement social des occupants (2° de l'article précité) et de l'utilisation de dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne (3°) ;
- des actions en faveur de la transition énergétique du territoire, notamment en faveur de l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier et de la végétalisation urbaine et des bâtiments (4°) ;
- un projet social comportant notamment des actions en faveur de la mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logement, de services publics et de services de santé aux personnes en perte d'autonomie (5°) ;
- des actions ou opérations d'aménagement contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et de mobilité ainsi qu'un objectif de localisation des commerces en centre-ville (6°) ;
- des actions visant à favoriser la reconversion ou la réhabilitation de sites industriels et commerciaux vacants (7°), à moderniser ou créer des activités économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles (8°), et favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales ;
- un engagement des autorités compétentes à faire évoluer les documents d'urbanisme pour permettre la mise en œuvre des objectifs de l'ORT (10°).

¹ 1^{er} alinéa du I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

² 1^{er} alinéa de l'article L. 303-2 précité et article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ 1° du III de l'article L. 303-2 précité.

La mise en place d'une ORT prend la forme d'une **convention entre l'État** (et ses établissements publics intéressés), **un établissement public de coopération** intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention¹. La convention définit le projet urbain, économique et social de revitalisation de territoire concerné et délimite le périmètre des secteurs d'intervention².

Outils d'aménagement opérationnel, les conventions d'ORT constituent en particulier le cadre juridique de mise en œuvre du programme de revitalisation des centres-villes « Action cœur de ville » (ACV) et « Petites villes de demain » (PVD), opérés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) – bien que le périmètre des ORT soit calibré à l'échelon des EPCI.

2) Une inclusion récente des zones d'entrée de ville dans les secteurs d'intervention des ORT

Si les périmètres des ORT doivent obligatoirement comprendre le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI signataire et, de manière optionnelle, d'autres centres-villes de communes membres de cet EPCI, depuis 2022, ils peuvent également comprendre **d'autres parties déjà urbanisées du territoire de l'EPCI**. Issue d'un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale, devenu article 96 de la loi « 3DS »³, **cette disposition visait spécifiquement à favoriser le recyclage des entrées de villes**, ainsi que des zones pavillonnaires.

Cette inclusion, qui vise à répondre à un besoin identifié d'outils d'urbanisme opérationnel pour répondre aux enjeux de requalification de ces secteurs, identifiés par le Gouvernement⁴, a d'ailleurs été concomitante avec la réorientation, en 2023, du programme ACV, dont le deuxième volet (2023-2026) a été marqué par une extension aux quartiers de gare et aux entrées de ville. Si les centres-villes demeurent la priorité du programme, **des actions dans les secteurs périphériques peuvent désormais être menées, dans une logique de cohérence avec la dynamisation du centre-ville**⁵. Selon les données fournies par l'ANCT, 244 EPCI font actuellement partie du programme ACV, dont environ 130 ont choisi d'intégrer leurs entrées de ville dans le périmètre du programme ACV.

¹ Alinéa 2 du I de l'article L. 303-2 précité.

² 1^{er} alinéa du II de l'article L. 303-2 précité.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴ Les ministres Christophe Béchu (ministre de la transition écologique et cohésion des territoires) et Olivia Grégoire (ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme) avaient lancé, à l'automne 2023, un plan de transformation des zones commerciales.

⁵ ANCT, Action cœur de ville 2. Dynamisation et accompagnement des villes moyennes à la transition écologique : du sur-mesure pour 20 millions de Français, dossier de presse, 21 novembre 2022.

Plus récemment, des amendements adoptés tant au Sénat en juin 2024 qu'à l'Assemblée nationale en juin 2025 ont ajouté dans le projet de loi de simplification de la vie économique¹, dont la commission mixte est pendante et devrait se tenir en janvier 2026, des dispositions visant à **inclure explicitement dans la liste des actions ou opérations pouvant être menées dans le cadre d'une ORT des actions ou opérations visant à requalifier ou à améliorer les entrées de ville ou les zones commerciales périphériques**, et précisant que les secteurs d'intervention d'une ORT comprenant une entrée de ville ou une zone commerciale périphérique doivent être distincts de ceux comprenant un centre-ville.

3) Les ORT, des secteurs bénéficiant déjà de dérogations en matière d'urbanisme

Afin de permettre la réalisation des actions prévues dans la convention, dans le périmètre des secteurs d'intervention des ORT, **des dérogations au plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu peuvent déjà être autorisés**, afin de contribuer au développement ou à la revitalisation du territoire et faciliter le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain².

Ainsi, **l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme peut, dans les zones urbaines**, en tenant compte « *de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant, de la contribution au développement, à la transformation ou à la revitalisation de la zone concernée et à la lutte contre la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers et dans le respect des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle* », **par décision motivée : déroger aux règles de retrait (1°), de gabarit et de densité, dans une limite de 30 % (2°) et aux obligations en matière de stationnement (3°) ; autoriser une destination non autorisée par le document d'urbanisme, si elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné (4°) ; autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit (dans la limite de 50 % au total), pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres (5°).**

Le régime de l'ORT permet également au titulaire du **droit de préemption** de le **déléguer** à une personne à laquelle ont été confiées, dans le cadre d'une ORT, un certain nombre d'actions ou opérations limitativement énumérées à l'article L. 211-2-3 du code de l'urbanisme.

¹ Projet de loi de simplification de la vie économique n° 550 (2023-2024) présenté par M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, déposé au Sénat le 24 avril 2024.

En complément de ces mesures propres aux ORT, l'article additionnel 15 bis aménage les règles relatives aux autorisations d'exploitation commerciale pour faciliter ce type d'opérations.

² Art. L. 152-6-4 du code de l'urbanisme.

C. Les opérations de transformation des bureaux et autres bâtiments de destination autre qu'habitation en logements font déjà l'objet de dérogations à certaines règles d'urbanisme de droit commun

Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, **le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) « fixe [...] les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » sur le territoire qu'il couvre**, qui peuvent prendre notamment la forme d'interdictions de construire¹, de règles concernant l'implantation des constructions² et leurs dimensions (y compris, plus spécifiquement, les tailles minimales de logements³), leurs conditions d'alignement et leur écartement⁴. **La combinaison de ces différentes prescriptions aboutit de fait à une limitation du volume maximal constructible** dans chaque secteur donné du PLU.

Afin de faciliter la construction de certains types de constructions - principalement les logements sociaux ou intermédiaires ou les bâtiments à haute performance environnementale -, et plus généralement à des fins de densification, **l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme dispose que le règlement du PLU peut prévoir, dans certains secteurs**, et sous réserve du respect des autres règles établies par le PLU, **une majoration du volume constructible maximal fixé, directement ou indirectement, par le même PLU**, tandis que les articles L. 151-30 à L. 151-37 précisent les règles applicables en matière de stationnement, et notamment les nombreux cas où les obligations fixées par le PLU sont réduites. Le code de l'urbanisme prévoit également de multiples possibilités de dérogation au cas par cas aux règles fixées par le plan local d'urbanisme (art. L. 152-3 à L. 152-6-10 du code de l'urbanisme). Ces dispositions visent à favoriser la production de logement abordable en réduisant leur coût de production, en augmentant la surface de plancher commercialisable autorisée et en les exonérant de certaines obligations annexes coûteuses.

Certaines de ces dispositions dérogatoires **concernent plus spécifiquement les opérations de requalification de logements existants ou de transformation du bâti existant en logements**. Ainsi :

- en ce qui concerne les **dérogations fixées par le PLU ou par la loi** :
 - o l'article L. 151-28 permet la délimitation par le PLU, au sein des zones urbaines, de secteurs à l'intérieur desquels un **dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol inférieur à 20 %** est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, sous réserve que ledit dépassement ne

¹ Art. L. 151-9 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 151-17 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 151-14 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 151-19 du code de l'urbanisme.

conduise pas à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante (1°) ;

- l'article L. 151-35-1 dispose que le PLU ne peut exiger la réalisation de plus d'une aire de **stationnement** par logement pour une opération de transformation ou d'amélioration d'immeubles faisant l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité, tandis que l'article L. 151-35 dispose que l'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs sociaux, y compris en cas de création de surface de plancher. Enfin, l'article L. 151-36 dispose que les obligations de création de places de stationnement figurant dans le PLU ne sont pas applicables, dans les zones tendues, aux travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire ;
- en ce qui concerne les **dérogations au cas par cas** :
 - l'article L. 152-6 prévoit que l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanismes peut :
 - déroger aux obligations de création d'aires de **stationnement** applicables aux logements pour les travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire supérieure à 30 % de la surface existante (5°) ;
 - déroger aux **règles relatives à la densité et aux obligations** en matière de création d'aires de **stationnement** pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant (3°) ;
 - en outre les lois « Daubié »¹ et « Huwart »² ont récemment facilité les **dérogations aux règles de destination** fixées dans

¹ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.

² Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

les PLU, afin de faciliter la transformation de bâti existant en logements. Ainsi :

- l'article L. 152-6-5 du code de l'urbanisme, créé par la loi « Daubié », permet à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de déroger, après avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU, à ces règles de destination, y compris lorsque les travaux s'accompagnent d'extension ou de surélévation ;
- l'article L. 152-6-7, créé par la loi « Huwart »¹, a renforcé cette dérogation dans le périmètre des zones d'activité économique, en permettant à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de déroger, sans avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU, aux règles de destination du PLU, aux règles relatives à l'emprise au sol, au retrait, au gabarit, à la hauteur et à l'aspect extérieur des bâtiments, ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement, *« en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant et de la contribution à la transformation de la zone concernée »*.

II. Le dispositif envisagé – Une facilitation de la transformation du bâti existant en logements dans les ORT, notamment pour les secteurs d'entrée de ville

A. Une facilitation de l'éviction des locataires de bureaux partiellement vacants en vue de leur transformation en logements

Le I de l'article modifie l'article L. 145-18 du code de commerce **pour permettre d'aligner le régime d'éviction des locataires de bureaux soumis à des baux commerciaux sur celui qui prévaut pour les opérations de restauration immobilière.**

Ce faisant, il permet explicitement à un bailleur, dans un secteur d'intervention d'ORT, de refuser au locataire d'un bail commercial son renouvellement, au terme de chaque période triennale, lorsque son éviction est nécessaire pour mener à bien la transformation de bureaux en logements.

Conformément à l'article L. 145-28 du code de commerce, et par dérogation au droit commun, **le locataire évincé devra, dans ce cas, quitter les lieux dès le versement d'une indemnité provisionnelle, sans attendre le versement de l'intégralité de l'indemnité d'éviction.**

¹ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

B. Une extension des ORT aux secteurs d'entrée de ville, notamment pour les opérations de transformation des bureaux en logements

Le II de l'article enrichit les objectifs du projet global de territoire des ORT en :

- y incluant **la lutte contre la vacance des locaux professionnels** en plus de la lutte contre la vacance des locaux commerciaux et artisanaux, ce qui permet de couvrir également la lutte contre la vacance des locaux affectés à l'usage de bureaux ;

- y ajoutant un **objectif de transformation en logements de locaux existants ayant un autre usage**.

En outre, il permet de manière dérogatoire la mise en place d'ORT ne comprenant pas le centre-ville de la ville principale de l'EPCI à fiscalité propre signataire de la convention, dans les cas où cette dernière prévoit, à titre principal, « *la transformation en logements de locaux situés en entrée de ville* ».

C. Une majoration de droit du volume constructible de 30 % dans les ORT pour les opérations de transformation des bureaux en logements

Le III de l'article prévoit, pour les opérations de transformation des bureaux en logements dans les ORT, une **majoration de droit de 30 % du volume constructible**, tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, **excepté dans les cas où le plan local d'urbanisme exclut explicitement une telle majoration**.

Cette majoration n'est pas cumulable avec la possibilité pour l'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme d'autoriser au cas par cas une majoration de gabarit et de densité de 30 % pour toute construction, sous certaines conditions, dans les zones urbaines des ORT (prévue à l'article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme), ou une majoration de 30 % du gabarit, pour les opérations de transformation en habitations d'immeubles existant (3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme).

III. La position de la commission – Des dispositifs à conformer et amplifier pour tirer pleinement parti des gisements fonciers dans les zones d'entrée de ville

A. Des conditions d'éviction des locataires de locaux commerciaux à sécuriser et renforcer pour faciliter la requalification du bâti

Ainsi que l'ont mis en évidence tant le rapport Bouyer-Lépine que le rapport « Sisyphe », précités, **les difficultés d'éviction des locataires constituent un facteur important de retard** des opérations de transformation de bureaux en logements. Pour rappel, à défaut d'accord entre les parties,

l'indemnité doit être fixée judiciairement, chacune des parties disposant d'un **délai de deux ans pour saisir le tribunal** à ce sujet. La procédure judiciaire peut alors, en outre, prendre jusqu'à plusieurs années, alors que la fixation de l'indemnité provisionnelle, qui constitue une avance sur l'indemnité définitive, peut être effectuée dans des délais plus restreints, notamment lorsque la procédure est, comme c'est fréquent, portée en référé.

Pour cette raison, **la commission a approuvé l'alignement du régime d'éviction des locataires de baux commerciaux en cas de travaux de transformation d'immeuble de bureaux en logements dans le périmètre des secteurs d'ORT** sur celui qui prévaut pour les opérations de restauration immobilière, permettant l'éviction des locataires dès le versement de l'indemnité provisionnelle d'éviction.

Par cohérence avec les autres modifications adoptées à cet article (cf. ci-dessous), elle a, à l'initiative des rapporteurs (amendement COM-81), **élargi le champ d'application de cette mesure, d'une part aux locaux commerciaux, d'autre part au périmètre des grandes opérations d'urbanisme**, en vue de faciliter et accélérer la requalification des zones commerciales périphériques.

Par l'adoption du même amendement, elle a précisé que la dérogation s'appliquerait non seulement aux locataires des locaux destinés à être transformés en logements, mais aussi à ceux des **autres locaux situés au sein d'un immeuble destiné à être transformé en immeuble d'habitation, même s'ils ne sont pas directement affectés par la transformation**, dès lors que les travaux y empêchent la poursuite de l'activité professionnelle ou commerciale.

B. La requalification des zones commerciales d'entrée de ville, un enjeu majeur de récupération du foncier au profit de la création de logements

1) Les zones commerciales périphériques et les quartiers tertiaires, un important gisement foncier et immobilier

Dans un contexte de réduction de l'artificialisation, compte tenu des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les articles 191 et 194 de la loi « Climat-résilience »¹, **la mobilisation du foncier déjà artificialisé constitue un axe de travail majeur pour produire du logement.**

Les **bureaux vacants** constituent ainsi **un important gisement immobilier pour la réalisation de logements** : dans la seule région Île-de-France, ils représenteraient plus de 4 millions de mètres carrés, dont un

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

quart en état de vacance structurelle¹. Toutefois, ainsi que l'avait déjà souligné la commission lors de l'examen des propositions de loi « Daubié »² et « Huwart »³, **la requalification des entrées de ville et des zones d'activité monofonctionnelles constitue un enjeu d'une tout autre ampleur**⁴, les seules zones commerciales représentant, selon les chiffres du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), plus de 500 millions de mètres carrés⁵. La Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) estime que, **entre les requalifications et la mobilisation du foncier disponible, pas moins d'un million de logements pourraient ainsi y être créés**.

Cette politique de requalification des entrées de ville et autres zones d'activité constitue d'ores et déjà l'un des axes de la deuxième phase du programme « Action cœur de ville » (ACV), avec le dispositif « Entrées de ville » lancé en février 2023, avec laquelle une trentaine de communes ont été accompagnées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et le plan de transformation des zones commerciales piloté par la direction générale des entreprises (DGE), pour lequel les 74 lauréats retenus en mars 2024 représentent à eux seuls, selon le Gouvernement, un potentiel de production de 25 000 nouveaux logements.

2) Une extension des ORT en entrée de ville cohérente avec leur objet et l'évolution du programme

Afin de donner ses pleins effets, la création de logements dans les zones commerciales périphériques et les entrées de ville, ainsi que dans les quartiers de bureaux en déprise, **doit s'accompagner d'une requalification globale de ces quartiers**, notamment pour pallier l'insuffisance et l'inadaptation des équipements publics aux afflux de population qui seraient ainsi occasionnés. Si des instruments d'aménagement existent déjà pour financer l'adaptation de ces équipements, et ont été renforcés par la loi « Daubié » de 2025⁶, il demeure cohérent de penser les opérations de requalification et de transformation du bâti dans ces quartiers dans le cadre d'outils d'urbanisme opérationnels englobant.

¹ *Rapport n° 597 (2023-2024) fait par Mme Martine Berthet au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, déposé le 15 mai 2024.*

² *Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.*

³ *Rapport n° 693 (2024-2025) sur la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, fait par Mme Sylviane Noël et M. Guislain Cambier au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juin 2025.*

⁴ *Elle avait déjà été identifiée comme telle par les travaux de la Convention citoyenne pour le climat, notamment dans un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Cette dernière recommandait notamment de faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés et les reprises et réhabilitations de friches.*

⁵ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/accompagner-mutation-zones-commerciales-peripherie>.

⁶ *Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.*

Permettant aux collectivités locales, en partenariat avec l'État, de coordonner des actions de revitalisation globales sur des territoires spécifiques, **les ORT sont un outil très pertinent** pour mener à bien de tels projets de requalification.

Afin qu'ils puissent être davantage utilisés en vue de la requalification des zones commerciales ou tertiaires, la commission a donc approuvé l'extension de leur périmètre aux secteurs d'entrée de ville, indépendamment de l'inclusion d'un centre-ville. Par l'adoption de l'amendement COM-82 des rapporteurs, elle a en outre **élargi ce périmètre aux zones commerciales périphériques**. Elle a en revanche **supprimé la condition que les opérations concernées prévoient à titre principal la transformation en logements de locaux existants**, la considérant comme **trop restrictive** : dans une logique de mixité fonctionnelle, la requalification de ces quartiers pourra comprendre un volet production de logement, soit par transformation du bâti existant, soit par mobilisation du foncier nu existant (parkings, espaces interstitiels...), mais également des actions en faveur des activités économiques ou de la production de services publics. Enfin, par l'adoption de ce même amendement, la commission a également **étendu le périmètre des ORT aux quartiers de bureaux en déprise**.

Par cohérence, elle a **explicitement inclus dans les objectifs des opérations de revitalisation de territoire l'amplification de l'offre de logement**, notamment *via* des opérations de transformation du bâti existant.

Enfin, reprenant une disposition déjà votée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique¹, l'amendement ainsi adopté précise que, lorsqu'un secteur d'intervention comprend une entrée de ville ou une zone commerciale périphérique, ce dernier doit demeurer distinct des secteurs d'intervention comprenant un centre-ville, afin que les facilités de transferts de droits commerciaux au sein d'un même secteur² ne puissent aboutir à une concurrence accrue entre les commerces de centre-ville et les commerces situés en périphérie.

¹ Article 25 bis nouveau du projet de loi de simplification de la vie économique n° 550 (2023-2024) présenté par M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, déposé au Sénat le 24 avril 2024.

² Figurant au même article 25 bis du projet de loi de simplification de la vie économique.

C. Des dérogations pour les opérations de transformations du bâti existant en logement à amplifier et à répliquer dans d'autres secteurs d'aménagement

1) Une extension des dérogations en faveur de la transformation du bâti existant en logement hors des seules ORT

a) Dans les grandes opérations d'urbanisme

Aux termes de l'article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi Industrie verte de 2023¹, **les dérogations au cas par cas des règles d'urbanisme qui peuvent être accordées dans les ORT sont également applicables dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU)**, mentionnées à l'article L. 312-3 du même code.

Créées par la loi Élan de 2018², les GOU peuvent concerner toutes les opérations d'aménagement prévues par un projet partenarial d'aménagement, dont la réalisation, en raison de ses dimensions et de ses caractéristiques, *« requiert l'engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale »* (EPCI). Dans l'optique de faire des GOU l'un des outils privilégiés de la requalification des zones commerciales, la loi Industrie verte précitée a renforcé leur régime ; elle a en outre permis que, contrairement à ce que prévoyait la loi Élan, la compétence pour accorder les autorisations d'urbanisme ne soit pas automatiquement transférée à l'État, disposition qui constituait un frein important à l'appropriation du dispositif par les collectivités.

Les GOU ayant, à l'issue de cette évolution, vocation à être mises en place en particulier en vue d'opérations de requalification de zones commerciales périphériques et d'entrée de ville similaires à celles envisagées par le texte de l'article 6 de la proposition de loi pour les ORT, **la commission a, sur proposition des rapporteurs (amendement COM-83), étendu l'application du régime des dérogations et bonifications prévues par le texte pour les opérations de transformation de bâtiments existants en logements aux GOU**. La qualification de GOU étant décidée par délibération de la collectivité territoriale (ou de l'EPCI), une telle disposition n'est pas susceptible de porter atteinte aux compétences de ces dernières en matière d'urbanisme, d'autant qu'il sera toujours possible au plan local d'urbanisme d'exclure l'application de ces dérogations – comme le texte de la proposition de loi le prévoit déjà pour les ORT.

b) Dans les opérations de transformation urbaine

En outre, la loi « Huwart »³ a créé au titre I^{er} du livre III du code de l'urbanisme un nouveau type d'opérations d'aménagements intitulées

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

« opérations de transformation urbaine »¹ (OTU), ayant pour objet « *dans les secteurs urbains exclusivement ou majoritairement composés d'habitat individuel ou dans les zones d'activité économique [...] de favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et de l'optimisation de l'espace* »². Visant, dans un objectif de sobriété foncière, à **faciliter le recyclage urbain**, à une échelle plus modeste que les GOU, ces OTU pourraient également utilement bénéficier des dérogations et bonifications visant à améliorer l'équation économique des opérations de transformation du bâti existant, notamment pour créer des logements. C'est pourquoi, par l'amendement COM-83 précité des rapporteurs, la commission **leur a étendu le bonus de constructibilité pour les opérations de transformation de bâtiments existant en logements**, prévu par l'article, ainsi que les dérogations complémentaires adoptées par la commission (cf. ci-dessous).

Afin de ne pas décourager les collectivités de s'emparer de ce nouvel outil que constituent les OTU, en leur imposant des dérogations automatiques aux règles fixées par leur document d'urbanisme, **ces dérogations ne pourront être mises en place que si la commune ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme le décide**, en fonction des caractéristiques propres de l'OTU concernée.

En revanche, une fois adoptées, ces dérogations et bonifications seront applicables de droit, afin de sécuriser les opérateurs tant sur la faisabilité des projets envisagés que sur leur équilibre économique.

2) Des bonifications et dérogations complémentaires afin de favoriser la transformation de bâtiments existants en logements

Afin de **faciliter et accélérer la transformation de bâtiments existants en logements et d'améliorer l'équilibre économique de ces opérations**, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-83 précité des rapporteurs, complété la bonification de volume constructible de 30 % prévue par la proposition de loi par :

- une **bonification de densité de 30 %**, assortie d'une **autorisation de déroger aux règles de proportion de logements d'une taille minimale qui peuvent être fixées dans le plan local d'urbanisme**, en application de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme, en vue de favoriser telle ou telle typologie de logements. En effet, compte tenu des trames des bâtiments de bureaux, en particulier, leur transformation en petits logements ou hébergements, du type résidences étudiantes, peut souvent être plus simple techniquement – et donc moins coûteuse – qu'une restructuration complète en vue de créer des logements plus grands. Il est toutefois

¹ Art. L. 315-1 du code de l'urbanisme.

² La mesure figurait déjà à l'article 5 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables précité.

prévu un **droit d'opposition du maire à la dérogation aux règles de taille minimale des logements, dans les cas où cette dernière risquerait de compromettre l'atteinte des objectifs d'accès au logement ou de mixité sociale ;**

- **une autorisation par défaut, dans les secteurs concernés, de la destination « habitation »,** même si cette dernière n'est pas prévue par le plan local d'urbanisme : cette mesure prolonge celle adoptée dans le cadre de la loi « Huwart »¹, pour les seules zones d'activité économique². De la même manière que précédemment, et conformément à la disposition figurant dans la loi « Huwart », **l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme conservera le pouvoir de s'opposer à cette destination dérogatoire,** au *« regard des enjeux d'intégration paysagère et architecturale du projet, de l'insuffisante accessibilité de la zone par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des possibles nuisances et risques provoqués par les installations et bâtiments voisins, notamment du fait d'une incompatibilité avec des activités industrielles, ainsi que, pour les logements, de l'absence de services publics à proximité »*, et ce, afin de ne pas faire peser obligatoirement sur les collectivités des coûts d'adaptation des réseaux, de la voirie et de l'offre de service public, pour des opérations auxquelles elles n'auraient pas souhaité donné leur agrément ;
- **un plafonnement du nombre de places de stationnements exigibles** par le document d'urbanisme à une place par logement – étant entendu que le plan local d'urbanisme peut déjà et pourra toujours ne pas réglementer ce point, ou exiger un plafond plus bas³. Il demeurera en outre loisible à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, aux termes du 3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, d'accorder des dérogations supplémentaires aux règles de stationnement, pour les opérations de transformation d'immeubles existants en logements.

Enfin, par l'adoption du même amendement, la commission a permis à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme de **déroger, au cas par cas, aux règles relatives aux pourcentages d'un programme de logement affecté à certaines catégories de logements,** fixés en application de l'article L. 151-15, pour les opérations de transformations de bâtiments de destination autre que d'habitation en

¹ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

² Art. L. 152-6-7 du code de l'urbanisme, créé par l'article 9 de ladite loi.

³ Par ailleurs, ce plafond ne se substitue pas aux autres plafonds moins-disants prévus au paragraphe 3 de la sous-section 2 de la section 4 du chapitre 1^{er} du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme, par exemple pour certaines catégories de logements dans les quartiers de gare (art. L. 151-35) ou pour la transformation de bâtiments existants en logements dans les zones tendues (art. L. 151-36-1), ou encore pour les travaux sur des immeubles en péril ou en situation d'insalubrité (art. L. 151-35-1).

bâtiments à destination principale d'habitation. De telles **dérogations ponctuelles aux règles de mixité sociale fixées par les documents d'urbanisme, qui ne remettent en aucun cas en cause les objectifs légaux fixés par la loi « SRU »¹**, visent à permettre davantage de souplesse dans l'application des règles supplémentaires fixées dans le document d'urbanisme, afin de tenir compte des coûts de production plus élevés des logements par transformation de bâtiments existants : la levée de cette contrainte pourrait en effet débloquer certaines opérations, dont la réalisation, même en décalage avec les règles fixées par le document d'urbanisme, serait malgré tout de nature à favoriser l'accès au logement dans la zone concernée.

3) La création d'un certificat de projet pour les projets de transformation de bâtiments existants en logements

Afin de faciliter l'information des porteurs de projet relative à un terrain donné, le code de l'urbanisme prévoit de longue date **la délivrance par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, sur demande, d'un certificat d'urbanisme²**, par lequel cette dernière indique **l'état des règles applicables à ce terrain** en matière de constructibilité, de limites au droit de propriété telles que le droit de préemption, de fiscalité, d'équipements publics, de destination ou de procédures d'autorisation particulières. Ce certificat est produit par l'autorité de délivrance des autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire, dans le droit commun, le maire. Les règles d'urbanisme applicables ainsi que le régime des taxes et des servitudes sont cristallisés pendant dix-huit mois (à l'exception de celles relatives à la sécurité ou à la salubrité publique).

Par ailleurs, l'article 212 de la loi « Climat et résilience »³, créé à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, a instauré à titre expérimental⁴ un **« certificat de projet friches », afin de faciliter la mobilisation d'un foncier soumis, compte tenu de sa nature, à des réglementations complexes, tant au titre du code de l'urbanisme qu'au titre du code de l'environnement**. Ce certificat, dont le contenu et les modalités de délivrance sont précisés par voie réglementaire⁵, permet à un porteur de projet de disposer d'un **document unique listant l'ensemble des procédures applicables à leur projet, ainsi que les délais d'instruction et de délivrance⁶, tant au titre du droit de l'urbanisme que des autres législations au titre desquelles une autorisation doit être délivrée préalablement à la réalisation du projet**. La procédure est centralisée autour de la personne du préfet, qui a

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

² Art. L. 419-1 du code de l'urbanisme.

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴ L'expérimentation, débutée en juin 2024, prendra fin en 2027.

⁵ Décret n° 2024-452 du 21 mai 2024 relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet dans les friches.

⁶ Ce certificat était inspiré du certificat de projet créé par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, concomitamment à cette dernière, afin de clarifier pour le demander l'articulation des différentes autorisations qui y étaient désormais « embarquées ».

la charge de recueillir les différentes informations sollicitées auprès des autorités et services compétents.

Compte tenu du caractère particulièrement complexe des opérations de transformation d'immeubles existants en logements, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-84 des rapporteurs, dupliqué ce principe, pour ce type d'opérations : en vue de sécuriser la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme, et de permettre aux porteurs de projet de disposer d'une vision claire des différentes autorisations nécessaires à sa réalisation et de leurs délais d'obtention et de validité, ce **certificat de projet** pourra être remis par le préfet au porteur de projet, à la demande de ce dernier ; il **récapitulera l'ensemble des autorisations nécessaires et leurs modalités et calendriers d'examen. Par la même demande, le porteur de projet pourra solliciter diverses autres demandes préliminaires** au dépôt des demandes d'autorisation proprement dite (notamment demande de certificat d'urbanisme et demande d'informations sur la nécessité de procéder à une évaluation environnementale du projet), afin de disposer d'une connaissance exhaustive des procédures administratives nécessaires à la réalisation du projet. Comme le certificat de projet « friches », le certificat de projet vaudra en outre certificat d'urbanisme, **cristallisant ainsi pour dix-huit mois les règles d'urbanisme applicables.**

Un tel dispositif avait déjà été adopté par la commission pour les projets de plus de cinquante logements, en juin 2024 lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, et en juin 2025 lors de l'examen de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Dans le cadre de l'article 6, il a été jugé pertinent de recentrer le dispositif, qu'il n'est pas envisageable de généraliser, afin de ne pas faire peser une charge excessive sur les services de l'État, sur les opérations complexes que représentent les transformations de bâtiments existants en logements, mais sans le borner géographiquement.

D. L'extension du champ des contrats de « vente d'immeubles à rénover »

1) Un régime juridique visant à favoriser la transformation d'immeubles existants en logements

Créés par la loi « Engagement national pour le logement » de 2006 et régis par le chapitre II du titre VI du livre II du code de la construction et de l'habitation (art. L. 262-1 à L. 262-11), **les contrats de « vente d'immeuble à rénover » (VIR) permettent de protéger l'acquéreur d'un immeuble bâti dont la rénovation sera assurée par le vendeur**, en prévoyant les modalités par lesquels le vendeur s'engage, dans un délai fixé dans le contrat, à réaliser – directement ou indirectement – des travaux de rénovation également listés dans le contrat, en échange de la perception du produit de la vente au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Les contrats de VIR **concernent exclusivement les immeubles bâtis à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, ou destinés à l'un de ces usages à l'issue des travaux**. Ils ne sont pas applicables aux travaux d'agrandissement ni aux travaux de restructuration complète de l'immeuble, considérés comme « assimilables à une reconstruction »¹.

Du point de vue juridique, l'une des principales différences entre ce régime et celui des contrats de « vente en l'état futur d'achèvement » (VEFA) est le **champ couvert par les différentes garanties légales** (garantie de parfait achèvement, garantie biennale et garantie décennale), ces dernières étant **limitées aux travaux effectués, dans le régime de la VIR**, tandis qu'elles concernent l'ensemble du bâtiment, y compris ses éléments non modifiés, dans le cas de la VEFA².

Par ailleurs, les acteurs interrogés estiment que le contrat de VIR, en circonscrivant le champ qui relève des travaux de rénovation, notamment grâce à la décomposition dans le contrat du prix de vente et du prix des travaux, offre une **plus grande souplesse de modification, ce qui le rend plus adapté aux opérations de rénovation-transformation**.

2) Un champ d'application peu adapté aux opérations de transformation globale d'immeubles bâtis en logements

L'article R. 262-1 du code de la construction et de l'habitation précise la nature des travaux assimilables à une reconstruction et donc exclus de la VIR : soit la majorité des fondations ; soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ; soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ; soit, dans une proportion au moins égale à deux tiers pour chacun d'entre eux, les planchers, huisseries extérieures, cloisons intérieures, installations sanitaires et de plomberie, installations électriques et, pour les opérations réalisées en métropole, le système de chauffage.

De ce fait, **sont exclues de ce type de contrat les ventes d'immeubles nécessitant des opérations de transformation lourde et, en pratique, la plupart des opérations de transformation de la totalité ou de la quasi-totalité d'immeubles de bureaux et autres locaux d'activité en logements**. En effet, dans ces cas, **les façades doivent quasi systématiquement être intégralement retravaillées** afin d'assurer la création d'espaces de vie extérieurs, conformément aux standards de construction actuels, répondant aux aspirations des occupants, mais également, dans certains cas, aux règles locales d'urbanisme applicables.

Par l'adoption de l'amendement COM-85 des rapporteurs, la commission a donc **explicitement permis l'usage de contrats de « VIR » pour**

¹ Art. L. 262-1 du code de la construction et de l'habitation.

² En régime de VIR, les défauts sur le bâti existant peuvent donner lieu à une action en justice dans les conditions de droit commun relatives aux défauts de la chose vendue – et applicables entre autres aux biens immobiliers –, fixées à l'article 1641 du code civil.

les opérations de transformation de bâtiments existants en vue d'y réaliser des logements, et a permis que les travaux de rénovation et transformation comportant une modification des façades ou de plus des deux tiers des éléments de second œuvre mentionnés ci-dessus puissent en bénéficier.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 7

Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître

L'article réduit le délai d'appropriation de droit commun des biens sans maître de 30 à 15 ans et précise les conditions de transmission de données par l'administration fiscale aux collectivités en vue de mettre en œuvre la procédure d'appropriation de ces biens sans maître.

La commission a adopté l'article avec un unique amendement rédactionnel.

I. La situation actuelle – Un délai d'appropriation des biens sans maître trop long pour répondre aux enjeux actuels de pénurie de logements et de foncier

A. Le délai de droit commun d'appropriation des biens sans maître est de 30 ans

Permettant aux communes de récupérer la propriété de biens inutilisés ou laissés à l'abandon, la **procédure d'appropriation des biens sans maître**, prévue aux articles L. 1123-1 à L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), fait partie des **procédures exorbitantes du droit commun**, prévues par la loi pour permettre aux communes d'**acquérir des biens à titre gratuit**. En effet, l'article 713 du code civil dispose que « [l]es biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés »¹.

Aux termes de l'article L. 1123-1 du code civil sont présumés sans maître :

- les **biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (1°)**. L'appropriation est alors de plein droit, même si, en pratique, elle est souvent constatée par une délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'intercommunalité concernée, puis formalisée par un arrêté du maire ou du président de l'intercommunalité ;

- les immeubles n'ayant pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées, ou ont été acquittées par un tiers (2°). L'article L. 1123-3 du même code fixe la procédure d'appropriation dans ce second cas.

¹ Aux termes du même article, la commune peut cependant renoncer à exercer ce droit d'appropriation sur tout ou partie de son territoire, auquel cas les biens reviennent à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elle est membre. Lorsque ce dernier y renonce également, la propriété des biens est transférée, selon les cas, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustre, au conservatoire régional d'espaces naturels ou, à défaut, à l'État. Pour les communes ou EPCI, le transfert de propriété est formalisé par une simple délibération de l'organe délibérant.

Cette présomption d'absence de propriétaire est **irréfragable pour les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans, la Cour de cassation ayant jugé que le délai de 30 ans** *« était suffisamment long pour que [ce régime] ne port[e] pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard de l'utilité publique que peut représenter l'appropriation par une commune de terrains délaissés pendant une telle durée »*¹, ne justifiant donc pas d'indemnisation du propriétaire. Ainsi, en ce qui concerne les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans, les héritiers qui se manifesteraient ultérieurement à la mise en œuvre de la procédure d'appropriation du bien ne reçoivent aucune indemnité.

La présomption est en revanche **simple pour les biens dont le propriétaire n'est pas connu et dont la taxe foncière n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans**². Ainsi, le propriétaire d'un bien dont la taxe foncière n'a pas été payée depuis plus de trois ans, peut, après mise en œuvre de la procédure d'appropriation, intenter une action en revendication³, et exiger la restitution du bien ou, à défaut, une indemnisation.

B. Le délai d'appropriation a été réduit à 10 ans dans certains secteurs faisant l'objet d'un aménagement concerté

En 2022, la loi « 3DS »⁴ a **réduit de manière dérogatoire à 10 ans le délai d'appropriation des biens sans maître dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), dans une zone France ruralités revitalisation (FRR) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville**, pour les successions ouvertes depuis le 1^{er} janvier 2007. En effet, depuis l'entrée en vigueur, à cette date, de la loi du 23 juin 2006 réformant les successions⁵, les héritiers ne disposent plus que de 10 ans, au lieu de 30 auparavant, pour exercer leur option successorale, permettant d'envisager une réduction du délai d'appropriation des biens sans-maître sous la limite de 30 ans qui prévalait jusqu'alors.

Toutefois, cette même loi sur les successions prévoyant plusieurs cas susceptibles d'interrompre ou prolonger ce délai de 10 ans (jouissance du bien laissé au conjoint survivant, annulation de l'acceptation d'un héritier et ignorance pour des motifs légitimes par le successif de son droit à la succession), la loi « 3DS » **ouvre également aux héritiers**, dans les secteurs susmentionnés, la **possibilité d'intenter une action en revendication, lorsque l'appropriation du bien a été effectuée avant l'expiration du délai de droit**

¹ Cass., 3^e Civ., 12 juillet 2018, n° 17-16.103.

² Rapport n° 723 (2020-2021) sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, fait au nom de la commission des lois par M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, déposé le 30 juin 2021, p. 110-111.

³ Art. L. 2222-30 du CG3P.

⁴ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 98.

⁵ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, art. 1.

commun de 30 ans¹. La possibilité d'une telle action en revendication permet de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété.

En outre, afin d'assurer **l'équilibre entre le respect du droit de propriété et la poursuite par la puissance publique d'actions d'intérêt général** (en l'occurrence, d'aménagement du territoire), la réduction du délai d'appropriation des biens sans maître faisant partie d'une succession a été **limitée géographiquement** au périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU)² et des opérations de revitalisation du territoire (ORT)³, auxquelles le Sénat, par l'adoption d'un amendement gouvernemental, avait ajouté les zones de revitalisation rurale (ZRR)⁴ et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁵, secteurs faisant l'objet de programmes d'aménagement spécifiques, à la réalisation desquels le long délai d'appropriation de droit commun des biens sans maître était jugé constituer un obstacle excessif, au regard des besoins d'aménagement.

II. Le dispositif envisagé - Un abaissement de 30 à 15 ans du délai d'appropriation des biens sans maître

L'article 7 **abaisse le délai de droit commun d'appropriation des biens sans maître faisant partie d'une succession vacante de 30 à 15 ans**. Les dispositions susmentionnées relatives à la possibilité pour l'héritier évincé d'intenter une action en revendication, qui existent déjà, depuis 2022, dans les GOU, ORT, ZRR et QPV, deviendrait applicable de plein droit dans tous les cas d'appropriation de biens sans maître.

En outre, l'article précise, à l'article L. 1123-3 du CG3P, **l'obligation pour l'administration fiscale de transmettre** au maire ou au président de l'EPCI engageant une procédure d'appropriation des biens sans maître, à leur demande, les **informations nécessaires** non seulement à la mise en œuvre de la procédure d'acquisition de biens dont la taxe foncière n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans, comme c'est déjà le cas, mais également celles

¹ 1^{er} alinéa de l'art. L. 2222-20 du CG3P.

² Opération d'aménagement faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement et qui, en raison de ses dimensions et de ses caractéristiques, requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public co-contractant (art. L. 312-3 du code de l'urbanisme).

³ Cf. ci-dessus, art. 6.

⁴ Aujourd'hui transformées en « Zones France ruralités revitalisation » : communes de France métropolitaine dont la population est inférieure à 30 000 habitants et qui sont membres d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre de France métropolitaine et dont le revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre de France métropolitaine, et où les entreprises bénéficient de certaines exonérations fiscales (art. 44 quinquies A du code général des impôts).

⁵ Quartiers situés en territoire urbain et caractérisés par un nombre minimal d'habitants et un écart de développement économique et social (apprécié par un critère de revenu des habitants) (art. 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine), et bénéficiant de certaines exonérations fiscales et, pour partie, de programmes de renouvellement urbain.

relatives aux biens faisant partie de successions lorsque la commune « *justifie d'un doute légitime sur l'identité ou la vie du propriétaire* ».

Ces deux dispositions avaient été adoptées par le Sénat en juin 2025 lors de l'examen de la proposition de loi « Huwart » de simplification du droit de l'urbanisme et du logement¹, puis confirmées par l'Assemblée nationale et le Sénat lors du vote du texte issu de la commission mixte paritaire. Elles ont toutefois été censurées par le Conseil constitutionnel en tant que « cavaliers législatifs »².

III. La position de la commission – Une demande de longue date des élus locaux afin de pouvoir mobiliser les gisements de foncier inutilisés

La réduction du délai d'appropriation des biens sans maître est **une demande récurrente et de longue date des élus locaux**. Lors de l'examen du projet de loi « 3DS », la commission des lois, saisie au fond, et la commission des affaires économiques, saisie pour avis, s'étaient prononcées en faveur de la réduction de ce délai de 30 à 10 ans, dans certains périmètres, et avait même « souhaité faire du délai de dix ans le délai de droit commun », pour les successions³. Les **règles de recevabilité financières** n'avaient toutefois pas permis d'introduire une telle disposition dans le texte, la réduction du délai d'appropriation des biens sans maître étant susceptible de faire augmenter le nombre de cas où les communes pourraient devoir indemniser des héritiers se faisant connaître après ce délai de 10 ans, conformément à l'article L. 2222-20 du CG3P, ce qui constituerait une charge financière accrue pour les collectivités.

Conformément à la position constante du Sénat, la commission **soutient la réduction du délai d'appropriation des biens sans maître**, devenue d'autant plus pressante que la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi « Climat et résilience »⁴ a renforcé l'urgence pour les collectivités de pouvoir valoriser leur foncier déjà artificialisé.

Elle a donc adopté un unique **amendement rédactionnel COM-86** des rapporteurs, visant à transférer dans un article autonome les dispositions

¹ Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, n° 1240, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le mardi 1^{er} avril 2025 par M. Harold Huwart et plusieurs de ses collègues, devenue loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (respectivement amendements identiques n° 131 rect. du Gouvernement et n° 195 de M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur au nom de la commission des lois, et n° 157 rect. bis de Mme Dominique Vérien.

² Décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025.

³ Rapport n° 723 (2020-2021) sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, fait au nom de la commission des lois par M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, déposé le 30 juin 2021, p. 113.

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 191 et 194.

figurant dans la proposition de loi, relatives à la transmission d'informations par l'administration fiscale aux collectivités, en vue de faciliter la mise en œuvre de la procédure d'appropriation des biens sans maître. En effet, les modifications apportées par la proposition de loi étendent le champ de transmission de ces informations au-delà de la seule procédure mentionnée à l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques¹.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Un amendement similaire a récemment été adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à simplifier la sortie de l'indivision successorale de Mme Louise Morel (texte n° 415 (2024-2025), transmis au Sénat le 7 mars 2025).

TITRE III – REVALORISER LA PROPRIÉTÉ ET RELANCER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS

Article 8

Renforcement de la lutte contre le squat

Cet article vise à compléter l'arsenal juridique relatif à la lutte contre le squat issu de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Il vise à pénaliser le maintien par le biais de manœuvres, contrainte, menaces ou voie de fait dans le local, même en l'absence d'introduction par les mêmes moyens. Il vise aussi à permettre l'expulsion administrative des squatteurs de locaux commerciaux, agricoles ou professionnels.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté deux amendements visant à :

- améliorer la rédaction de l'article afin de conforter l'intention du texte initial ;

- mieux lutter contre d'éventuelles pratiques malhonnêtes résultant du maintien illégal à la suite de réservations de meublés de tourisme.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Malgré un cadre juridique récemment renforcé, des situations d'occupation illicite restent mal appréhendées

A. Un cadre juridique réprimant le squat récemment renforcé

1) Le squat d'un domicile est sanctionné au titre de l'atteinte à la vie privée qu'il représente

L'article 226-4 du code pénal réprime ce qu'il est convenu d'appeler dans le langage courant le « squat ». Situé au sein de la section du code pénal relative aux atteintes à la vie privée, il vise moins à garantir le respect du droit de propriété que celui du droit à la vie privée, qui subit nécessairement une atteinte grave en cas d'intrusion dans le domicile.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-714 du 24 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation de domicile, le code pénal distingue l'introduction dans le domicile du maintien dans le domicile, afin de bien souligner qu'il s'agit d'un délit continu et non d'une infraction instantanée. Dès lors, le code pénal punit l'introduction dans un local par le biais de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, ainsi que le maintien faisant suite à cette introduction.

Le quantum de la peine encourue en cas de violation du domicile a été portée d'un an à trois ans d'emprisonnement et de 15 000 à 45 000 euros

d'amende par la loi du 27 juillet 2023¹. La peine prévue en cas de violation de domicile a ainsi été alignée sur celle prévue à l'article 226-4-2 du code pénal, applicable quand une personne force un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'État dans les conditions prévues par le code des procédures civiles d'exécution. Il est, en effet, paru cohérent que le squatteur qui pénètre par infraction dans le domicile d'autrui soit puni aussi sévèrement que le propriétaire qui emploie la force pour faire partir un locataire indélicat.

Des peines complémentaires sont encourues, en application de l'article 226-31 du code pénal : l'auteur des faits peut être privé de ses droits civiques, civils et de famille ; il peut se voir interdire d'exercer une activité professionnelle ou sociale ; être privé du droit de détenir ou de porter une arme ; enfin, la juridiction peut décider de diffuser ou d'afficher la décision de condamnation.

La loi de 2023 a également précisé la notion de « domicile », dont la jurisprudence avait démontré le caractère large, au-delà du lieu où une personne a son principal établissement. Ainsi, en 1982, la chambre criminelle de la Cour de cassation a indiqué que *« le mot domicile (...) ne désigne pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu, qu'elle y habite ou non, où elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux »*².

Depuis 2023, le dernier alinéa de l'article 226-4 précise ainsi que *« Constitue notamment le domicile d'une personne, au sens du présent article, tout local d'habitation contenant des biens meubles lui appartenant, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non »*.

Pour que l'infraction soit caractérisée, l'occupant doit s'être introduit dans un local par le biais de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. Les manœuvres peuvent consister, par exemple, en l'usage d'une fausse qualité ou en la présentation d'un faux document, ou encore en l'utilisation d'une clé que le mari aurait conservée et qu'il utiliserait pour s'introduire chez son épouse ou inversement alors qu'une instance de divorce serait pendante. Les menaces peuvent consister en des gestes ou en des paroles, qu'il revient au juge d'interpréter. La voie de fait ou la contrainte vont être retenues lorsque des violences, physiques ou morales, ont été commises : en cas de dégradation ou de destruction³ (par exemple en forçant une serrure pour pénétrer dans le logement), mais également si le prévenu a passé outre à une défense verbale d'entrer dans les lieux⁴.

Comme pour tout délit, le délit de violation de domicile n'est constitué que si l'auteur des faits avait l'intention de le commettre : le prévenu sera donc relaxé s'il pensait, en toute bonne foi, entrer dans son propre

¹ Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

² Bull.crim., n° 2018.

³ Cass. crim., 24 avril 1947.

⁴ Cass. crim., 4 juin 1966.

domicile ou s'il était persuadé que l'occupant des lieux avait consenti à son entrée. Il appartient au juge d'apprécier ce moyen de défense à la lumière des circonstances de chaque affaire.

2) L'occupation illicite d'un local est également incriminée sur le fondement de la protection du droit de propriété

L'article 1^{er} de la loi de 2023 a également incriminé l'occupation illicite d'un local sur le fondement de la protection du droit de propriété, garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui qualifie la propriété de « *droit inviolable et sacré* ».

Il a ainsi créé un article 315-1 au sein du code pénal, précisant que l'introduction dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte, hors les cas où la loi le permet, est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Ce quantum de peines a été fixé à la suite de l'initiative d'un amendement présenté par François Patriat et plusieurs de ses collègues au Sénat. Le maintien dans le local à la suite de l'introduction précitée est puni des mêmes peines.

3) Une procédure d'expulsion spécifique

L'article 38 de la loi « DALO »¹ prévoit une procédure administrative d'évacuation forcée des squatteurs sous l'égide du préfet. Toute personne dont le domicile est squatté peut saisir le préfet d'une demande de mettre l'occupant en demeure de quitter les lieux.

Elle doit avoir au préalable déposé plainte, apporté la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire (OPJ). Le préfet dispose d'un délai de 48 heures pour prendre la décision de mise en demeure, sauf existence d'un motif impérieux d'intérêt général.

La mise en demeure doit ensuite être exécutée dans un délai qui ne peut être inférieur à 24 heures. Une fois ce délai écoulé, si l'occupant n'a pas quitté les lieux, le préfet fait procéder sans délai à l'évacuation du logement.

Cette procédure a été ajustée par la loi de 2023. Elle a notamment étendu le champ d'application de la procédure aux locaux d'habitation, alors qu'il ne s'appliquait auparavant qu'aux domiciles. Sont ainsi devenus éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés entre deux locations, juste après l'achèvement d'une construction, avant l'emménagement.

Elle a également précisé que lorsque le propriétaire ne peut apporter la preuve de son droit en raison de l'occupation, le représentant de l'État dans le département sollicite, dans un délai de soixante-douze heures, l'administration fiscale pour établir ce droit.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Cette procédure est actuellement possible en cas « d'introduction et de maintien » à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte ce qui pourrait laisser entendre que l'usage de ces moyens doit être constaté au niveau de l'introduction comme du maintien. Néanmoins, conformément à la circulaire d'application de la loi du 27 juillet 2023, le fait que le délit de violation de domicile soit une infraction continue permet d'agir dans le cadre d'une enquête de flagrance « tant que perdure l'occupation illicite, sans nécessité d'établir que ce maintien est également le fait de nouvelles manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ». Autrement dit, il ne faut pas démontrer l'usage d'un moyen irrégulier pour le maintien, dès lors que le recours à tel moyen est clairement établi pour l'introduction.

L'usage de cette procédure n'est pas possible sans le constat d'une introduction frauduleuse dans les lieux.

B. Le cas des locataires défaillants fait l'objet de dispositions spécifiques

La loi de 2023 précitée a également introduit un nouvel **article 315-2** qui punit de 7 500 euros d'amende le fait de se **maintenir**, sans droit ni titre, dans un **local d'habitation en violation d'une décision de justice** définitive et exécutoire ayant donné lieu à un commandement de quitter les lieux depuis plus de deux mois. Cet article vise les locataires défaillants, qui se sont introduits dans le logement de manière régulière, en signant un contrat de bail, mais qui s'y maintiennent alors qu'ils ont cessé de s'acquitter de leur loyer et sont tenus de quitter les lieux.

En cas de décision d'expulsion prononcée par un juge, un commissaire de justice (anciennement dénommé huissier de justice) notifie la décision au locataire, puis, en l'absence d'exécution volontaire, lui délivre un commandement de quitter les lieux dans un délai de deux mois. C'est donc à l'expiration de ce délai que la sanction pénale serait encourue. À noter que la décision d'expulsion, lorsqu'elle est prononcée, intervient, elle aussi, à la suite de délais particulièrement longs.

Cet article n'est pas applicable lors de la trêve hivernale, qui prohibe toute expulsion locative entre le 1^{er} novembre et le 31 mars de chaque année, sauf si le relogement des intéressés est assuré dans des conditions satisfaisantes¹, lorsque le juge civil accorde des délais aux occupants lorsque leur relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales ou lorsque le logement appartient à un bailleur social ou à une personne morale de droit public. Cette dernière exclusion peut s'interpréter comme une volonté de protéger surtout les propriétaires privés, plus vulnérables en cas d'impayés, et de tenir compte des moyens financiers plus limités des locataires du parc social.

¹ Article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

II. Le dispositif envisagé – Un raffermissement de la lutte contre le squat

L'article 8 de la proposition de loi vise à compléter les mesures issues de la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite afin de préserver encore davantage le droit de propriété, droit inviolable et sacré inscrit à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

D'une part, il tend à éviter les contournements de la loi liés à la location meublée touristique : des personnes mal intentionnées réservent un logement *via* une plateforme de location meublée touristique en vue de l'occuper illégalement à l'issue de la période prévue lors de la réservation, sans pouvoir faire l'objet de la procédure administrative *ad hoc* créée pour les squatteurs, qui ne s'applique qu'en cas d'entrée illégale dans les lieux. Pour ce faire, l'article 8 entend pénaliser le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, au même titre que l'introduction par les mêmes moyens. Conformément à la volonté du Sénat lors de l'examen de la loi précitée en 2023, le cas des locataires en difficulté de paiement reste distinct afin de ne pas les associer à des squatteurs.

D'autre part, cet article vise à élargir la procédure administrative d'expulsion des squatteurs aux locaux qui ne sont pas des logements, à l'instar des bureaux, afin de préserver le droit de propriété de manière générale, comme l'a ouvert la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de 2023¹ : au paragraphe 59, il estime qu'en adoptant les dispositifs visant à étendre la procédure mentionnée à l'article 38 de la loi Dalo à tous les locaux à usage d'habitation, « le législateur a entendu assurer l'évacuation à bref délai de tous les locaux à usage d'habitation illicitement occupés, qu'ils constituent ou non des domiciles. Ce faisant, il a cherché à protéger le droit de propriété. »

III. La position de la commission – Des évolutions bienvenues, qui ont été précisées et approfondies par la commission

La commission a maintenu l'extension de la procédure d'évacuation forcée des locaux aux bureaux ou aux commerces, estimant qu'il s'agissait d'une mesure légitime pour protéger le droit de propriété, droit inviolable et sacré, énoncé par l'article 17 de la déclaration de 1789 et faisant à ce titre partie de notre « bloc de constitutionnalité ».

Elle souscrit également aux mesures tendant à pénaliser de la même manière l'introduction par voie de manœuvres, menaces, contrainte ou voie de fait que le maintien par ces mêmes moyens dans un local. Il est effectivement paradoxal, voire illogique, que les maintiens par voie de manœuvres, menaces,

¹ Décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

contrainte ou voie de fait dans un local ne soient pas sanctionnés aujourd'hui à moins d'être précédés d'une introduction par les mêmes moyens.

Cette impunité n'est pas sans conséquence sur les personnes dont la jouissance du bien est empêchée : afin de mettre en œuvre la procédure dérogatoire mentionnée à l'article 38 de la loi « Dalo », la personne dont le local est occupé doit avoir porté plainte – ce qui n'est pas possible dans le droit actuel en l'absence d'introduction à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte : le seul maintien, même violent, ne saurait justifier une plainte.

Elle souscrit également aux mesures tendant à éviter les contournements de la loi de 2023 par des personnes malveillantes utilisant les plateformes de locations meublées touristiques pour faciliter le squat et éviter d'être soumises à une procédure d'évacuation forcée rapide.

La commission rappelle qu'en dehors de cette procédure, les procédures d'expulsion locative demeurent longues en raison des délais d'audience et des difficultés à obtenir le concours de la force publique. Si les statistiques fournies par le ministère de la justice font état d'un délai moyen séparant la saisine de la juridiction du rendu de la décision de 5,3 mois au fond et de 4,5 mois en référé, l'Association nationale des juges des contentieux de la protection fait état de délais d'audience pouvant atteindre 10 à 11 mois, en particulier en région parisienne, tandis que, selon la Chambre nationale des commissaires de justice, les délais pouvaient s'étendre jusqu'à 18 mois dans certaines métropoles comme Lyon¹.

Or une telle longueur de procédure n'est pas justifiée lorsque la personne à expulser est non pas un locataire en difficulté à la suite d'un accident de la vie, mais une personne malhonnête ayant sciemment contourné la réglementation.

Fidèle à la ligne de conduite qu'elle avait adoptée en 2021, la commission estime essentiel de différencier les régimes applicables aux squatteurs et aux locataires en difficulté de paiement : ces derniers peuvent être des familles victimes d'accidents de la vie (perte d'emploi, séparation, maladie de longue durée...) dont la situation n'est pas comparable à celle d'un squatteur qui s'est d'emblée introduit frauduleusement dans le logement. C'est la raison pour laquelle elle a maintenu la précision du texte initial selon laquelle la pénalisation du maintien dans un logement ne s'applique pas aux titulaires d'un bail d'habitation lui conférant des droits sur le local occupé. Il s'agit d'éviter que des locataires victimes d'un accident de la vie soient vus comme des auteurs d'un délit.

¹ Rapport d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

La commission a néanmoins adopté deux amendements des rapporteurs visant à améliorer la rédaction de cet article et à conforter l'intention du texte initial :

- un amendement COM-94 visant à améliorer la rédaction de l'article 8, tout en confortant l'intention du texte initial, pour aligner la pénalisation du maintien et de l'introduction par voie de manœuvres, contrainte, menaces ou voie de fait au sein d'un local, que ce soit au titre de l'atteinte à la vie privée ou de l'atteinte au droit de propriété. Elle a aussi précisé que la procédure administrative dérogatoire s'appliquait en cas d'introduction et de maintien par ces mêmes moyens, mais aussi en cas de seul maintien par ces mêmes moyens ;

- un amendement COM-95 visant à préciser que le fait de réserver un logement pour une courte durée puis de s'y maintenir indûment constitue une manœuvre au sens du code pénal. Cette qualification découle logiquement de l'intention frauduleuse qui caractérise ce type de comportement. En effet, il n'existe aucune ambiguïté quant à la nature de la location meublée touristique, définie par l'article L. 324-1-1 du code du tourisme comme destinée à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 9

**Prise en compte des besoins d'accès au logement
par le Haut conseil de la stabilité financière**

Cet article vise à compléter les missions du Haut conseil de la stabilité financière en ajoutant aux objectifs de préserver la stabilité du système financier et de contribuer à la croissance économique celui d'assurer une contribution soutenable à l'accès au logement.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Une incidence des décisions du Haut conseil de la stabilité financière sur l'accès des ménages au crédit à l'habitat

A. Le Haut conseil de la stabilité financière, un organe technique créé à la suite de la crise financière de 2008 pour mieux superviser le risque systémique

Après la crise financière de 2008 et sur le fondement des enseignements qui en ont été tirés¹, il a été décidé de créer des autorités de surveillance macroprudentielle afin de prévenir le risque systémique, c'est-à-dire un dysfonctionnement du système financier dans son ensemble.

Ancêtre du Haut conseil de la stabilité financière (HCSF), le Conseil de régulation financière et du risque systémique (COREFRIS), a été créé par la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière². Il exerçait la mission de surveillance macroprudentielle du système financier, mais sans pouvoirs contraignants.

C'est la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires³ qui a créé le Haut conseil de stabilité financière, autorité nationale chargée de la politique macroprudentielle, disposant à ce titre de pouvoirs propres et contraignants. Ces pouvoirs contraignants découlent de la directive « CRD IV »⁴ de 2013 qui prévoit que les États membres mettent en place une autorité désignée, chargée de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou atténuer le risque systémique ou les risques macroprudentiels constituant une menace pour la stabilité financière au niveau national.

La loi de 2013 prévoit notamment que, sur proposition du gouverneur de la Banque de France, le HCSF peut fixer les conditions d'octroi de crédit par les entités soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), afin de prévenir « l'apparition de mouvements de hausses

¹ Notamment celle du rapport du groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'Union européenne, présidé par Jacques de Larosière et remis à la commission européenne le 25 février 2009.

² Article 1^{er} de la loi n° 2010-1249.

³ Article 30 de la loi n° 2013-672.

⁴ Paragraphe 1 de l'article 136 de la Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

excessives sur le prix des actifs de toute nature ou d'un endettement excessif des agents économiques ». L'article 49 de la loi « Sapin II » a étendu ce pouvoir aux entités soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Bien que ce pouvoir ne soit pas restreint aux crédits à l'habitat, il a une incidence très importante sur ce segment de l'activité bancaire : les prêts à l'habitat représentent, en encours brut, plus de 80 % des crédits aux particuliers¹.

Concrètement, cela signifie que le HCSF peut réguler l'octroi de crédits immobiliers par les établissements bancaires afin de prévenir l'endettement des ménages et/ou l'apparition d'une bulle immobilière.

Le HCSF a également la possibilité de formuler tous avis ou recommandations *« de nature à prévenir tout risque systémique et toute menace à la stabilité financière »*, qui peuvent être rendus publics².

B. Des conditions d'octroi de crédit apparues trop strictes

La fixation de règles d'octroi de crédit par le HCSF a pris la forme d'une recommandation en 2019, puis d'une décision contraignante en 2021.

1) Des premières recommandations en 2019

Dans une alerte formulée en juin 2019³, le Comité européen des risques systémiques (CERS) a relevé plusieurs *« vulnérabilités à moyen terme »* pour la France qui pourraient représenter des sources de risque systémique. Il cite notamment l'endettement relativement élevé des ménages français par rapport à leur revenu disponible, la croissance relativement forte des prêts immobiliers et l'existence de prix immobiliers parfois très élevés localement par rapport aux revenus et aux loyers. Il estime donc que les autorités nationales françaises *« pourraient envisager des mesures préventives supplémentaires, telles que des lignes directrices explicites relatives aux critères d'octroi des prêts, tant sous la forme de recommandations que de mesures formelles se rapportant aux emprunteurs »*.

Dans une note d'octobre 2019⁴, le HCSF reprend certains de ces constats. Il relève notamment :

- une forte augmentation de la production de crédits à l'habitat, de l'ordre de 6 % en glissement annuel depuis juin 2017, avec un volume de transactions de près d'un million en glissement annuel en mai 2019 contre 800 000 dans la précédente phase d'expansion des années 2000 ;

¹ En août 2024, les prêts à la consommation représentent 209 milliards d'euros d'encours brut tandis que les crédits à l'habitat représentent 1,284 milliards d'euros selon la Banque de France.

² Article L. 631-2-1 du code monétaire et financier.

³ Recommandation n° 2019/12 du Comité européen du risque systémique du 27 juin 2019 sur les vulnérabilités à moyen-terme dans le secteur de l'immobilier résidentiel en France (CERS/2019/12).

⁴ Note « Diagnostic des risques dans le secteur de l'immobilier résidentiel », HCSF.

- un endettement des ménages français, au quatrième trimestre 2018, qui est le deuxième plus élevé parmi les grands pays de la zone euro : constitué à 83 % de crédits à l'habitat en juin 2019, ce ratio s'élevait même à 90 % pour les moins de 30 ans ;

- un taux d'effort des emprunteurs de 30,1 % en 2018. Alors qu'une pratique habituelle du marché limite le taux d'effort à 33 %, il relève que 25 % des crédits sont tout de même octroyés à des taux d'effort supérieurs à 35 % ;

- une maturité moyenne des prêts passée à 20,1 années fin mai 2019 contre 18 années en 2015, soit un niveau supérieur à celui atteint en 2008.

Compte tenu de tous ces éléments, le HCSF annonce alors étudier lors des prochains mois « les modalités d'actions pertinentes et proportionnées pour contenir ces risques ».

Des critères choisis en tenant compte du modèle français du financement de l'habitat

Sur les 21 pays suivis dans le *Macprudential report* de juin 2025 de la BCE, 18 ont adopté des mesures « emprunteurs » (tous les pays de l'échantillon sauf l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne). De telles mesures ont également été mises en œuvre dans de nombreux autres pays hors Eurosysteme.

Sur les 18 pays suivis dans le rapport de la BCE, 11 ont opté pour une mesure emprunteur sous la forme d'une limite sur trois conditions d'octroi : le ratio prêt-valeur, le taux d'effort et la maturité. La France se distingue en étant le seul pays avec une limite sur le taux d'effort et la maturité sans pour autant fixer de limite sur le ratio prêt-valeur.

En effet, le financement de l'habitat français se caractérise par trois piliers :

- la prépondérance des prêts à taux fixe sur toute leur durée, qui représentent 99 % de la production moyenne en 2024, ce qui signifie qu'à revenus inchangés, le taux d'effort est constant au cours du temps et contribue donc à atténuer le risque de défaut par rapport à une situation de prépondérance de taux variables ;

- l'existence d'un système de cautionnement, qui caractérise 66 % du volume de prêts existants fin 2024 selon la banque de France ;

- contrairement à d'autres pays, les banques françaises ne fondent pas l'octroi du crédit sur la valeur du bien, mais sur la solvabilité de l'emprunteur, évaluée par le taux d'effort, et ce afin de limiter le risque de « boucle de rétroaction entre prix immobiliers et volumes de crédits à l'habitat » selon la Banque de France.

En décembre 2019, le HCSF publie donc une recommandation relative aux évolutions du marché immobilier résidentiel en France en matière d'octroi de crédits¹. Il conseille aux établissements de crédit et aux sociétés de financement de prendre en considération les critères suivants dans l'octroi des crédits immobiliers résidentiels en France :

- le taux d'effort à l'octroi des emprunteurs de crédit immobilier, en veillant à ce qu'il ne dépasse pas **33 %** des revenus ;

¹ Recommandation n° R-HCSF-2019-1 relative aux évolutions du marché immobilier résidentiel en France en matière d'octroi de crédit, publiée le 20 décembre 2019.

- la maturité du crédit à l'octroi, en veillant à ce qu'elle n'excède pas 25 ans.

La recommandation prévoit également une marge de flexibilité qui permet de ne pas appliquer les critères du HCSF à une partie de la production de crédits immobiliers « *afin de ne pas pénaliser l'accession à la propriété* ». Cette flexibilité est fixée à 15 % de la production trimestrielle de nouveaux crédits. Elle est réservée, pour au moins 75 %, aux crédits accordés aux primo-accédants et aux acquéreurs d'une résidence principale.

Ces nouvelles exigences ont toutefois fait l'objet de critiques de la part de certains professionnels, notamment les courtiers et les professionnels du logement, qui reprochaient à la recommandation du HCSF de nuire à la reprise du marché immobilier alors que la crise sanitaire commencée en mars 2020 produisait ses premiers effets sur l'économie.

Dès janvier 2021, le HCSF a apporté plusieurs aménagements aux critères fixés en décembre 2019¹. Ainsi, il a recommandé aux établissements de crédit et aux sociétés de financement de veiller à ce que :

- le taux d'effort des emprunteurs de crédit immobilier n'excède pas 35 % ;
- la maturité du crédit n'excède pas 25 ans, avec la possibilité d'ajouter une période maximale de 2 ans de différé d'amortissement, dans les cas où la date d'entrée en jouissance du bien est décalée par rapport à l'octroi du crédit. Cet ajout permet d'intégrer les spécificités de certaines opérations, comme les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) et les contrats de construction de maisons individuelles (CCMI).

Le HCSF a également augmenté la marge de flexibilité admise jusqu'à 20 % du montant de la production trimestrielle de nouveaux crédits. Au sein de cette marge, des sous-critères sont définis : au moins 80 % des prêts devront être destinés aux acquéreurs de leur résidence principale et au moins 30 % aux primo-accédants.

Surtout, le HCSF annonce envisager de rendre cette recommandation contraignante d'ici à l'été 2021.

2) Des recommandations devenues contraignantes en 2021

En septembre 2021, le HCSF décide de rendre contraignantes les exigences posées par sa recommandation de janvier².

Dans les considérants de sa décision, il mentionne notamment la dégradation tendancielle des conditions d'octroi de crédit observée depuis 2015, qu'il estime de nature à fragiliser la robustesse du modèle de financement du logement prévalant en France et à contribuer à une dynamique excessive d'endettement des ménages.

¹ Recommandation n° R-HCSF-2021-1 relative à l'octroi de crédits immobiliers résidentiels en France du 27 janvier 2021.

² Décision n° D-HCSF-2021-7 du 29 septembre 2021.

D'après le rapport de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de Lionel Causse visant à compléter les dispositions applicables au HCSF¹, cette décision du HCSF était motivée par une application inégale des recommandations par les établissements visés : rendre les critères contraignants avait ainsi pour effet de mettre l'ensemble des acteurs sur un pied d'égalité et d'inscrire dans la durée les bonnes pratiques en matière d'octroi de crédits immobiliers.

La décision prévoit qu'outre leurs critères propres, les établissements de crédit et les sociétés de financement appliquent les critères d'octroi cumulatifs suivants en matière de crédit immobilier :

- un taux d'effort des emprunteurs qui n'excède pas 35 % ;
- une maturité du crédit qui n'excède pas 25 ans, avec la possibilité d'ajouter une période maximale de 2 ans de différé d'amortissement dans les cas où la date d'entrée en jouissance du bien est décalée par rapport à l'octroi du crédit et, cas nouveau par rapport à la recommandation du 27 janvier 2021, lorsque les crédits liés à des acquisitions dans l'ancien donnent lieu à un programme de travaux dont le montant représente au moins 25 % du coût total de l'opération.

La marge de flexibilité reste fixée à 20 % de la production de nouveaux crédits immobiliers au niveau trimestriel, dans le respect des deux sous-critères suivants :

- au moins 80 % de la flexibilité maximale réservée aux acquéreurs de leur résidence principale, soit 16 % de la production trimestrielle ;
- parmi ces 80 %, au moins 30 % de la flexibilité maximale réservée aux primo-accédants.

Pour les crédits décaissés à compter du 1^{er} janvier 2022, les établissements bancaires ont donc l'obligation de respecter ces critères d'octroi. Ils sont à ce titre contrôlés par l'ACPR qui peut infliger des sanctions disciplinaires et pécuniaires.

3) Des ajustements à la marge en 2023

Face à l'évolution de la conjoncture, le HCSF a apporté en 2023² plusieurs modifications marginales à sa décision de 2021, permettant d'apporter une souplesse supplémentaire à l'investissement locatif sans toutefois modifier l'équilibre de la décision de 2021.

Cette décision ne modifie pas la part maximale que peut représenter l'« enveloppe de flexibilité », toujours fixée à 20 %, mais apporte davantage de souplesse dans les sous-critères d'emploi de cette flexibilité :

¹ Rapport sur la proposition de loi de M. Lionel Causse et plusieurs de ses collègues visant à compléter les dispositions applicables au Haut Conseil de stabilité financière (2091), n° 2459, déposé le mercredi 10 avril 2024.

² Décision n° D-HCSF-2023-02 du 29 juin 2023 relative aux conditions d'octroi de crédits immobiliers.

- au moins 70 %, contre 80 % auparavant, des prêts accordés par dérogation aux règles d'octroi de crédits du HCSF devront être réservés à des opérations d'acquisition d'une résidence principale ;

- parmi ces 70 %, 30 % de la production maximale devront être réservés à l'acquisition d'une résidence principale par des primo-accédants.

Ainsi, 6 % de la production trimestrielle de crédit seront libres d'utilisation.

Au troisième trimestre 2025, la part des prêts non-conformes pour les 7 plus grands groupes bancaires français dans le volume total des nouveaux prêts s'établissait à 16,9 %, soit à un niveau inférieur au plafond de 20 %.

Quelques jours avant la prise de cette nouvelle décision¹, le HCSF avait également décidé d'assouplir les règles de contrôle des établissements bancaires dans l'emploi de la flexibilité, en prévoyant que le respect de ces règles est apprécié à l'échelle de trois trimestres consécutifs, ce qui permet aux établissements d'engager des mesures correctrices dans le cas où les parts maximales sont dépassées pour un trimestre donné. Cette marge d'appréciation vise à simplifier la gestion opérationnelle de la production et à favoriser la pleine utilisation de la flexibilité par le HCSF.

Considérant « l'existence de difficultés pratiques résiduelles dans la mise en œuvre de la mesure et l'impact de la hausse des taux d'intérêt sur la dynamique du marché et l'endettement des ménages toujours élevé »², le HCSF a, à nouveau, modifié les règles d'octroi de crédits en décembre 2023, sur deux points :

- afin notamment de favoriser les travaux de rénovation énergétique, le HCSF abaisse à 10 % du coût total de l'opération le coût des travaux permettant de prendre en compte l'existence d'un différé d'amortissement et ainsi porter la durée du crédit jusqu'à 27 ans ;

- il précise que les intérêts des prêts relais ne seront désormais plus pris en compte dans le calcul du taux d'endettement tant que le prêt relais ne dépasse pas 80 % de la valeur du bien mis en vente. L'objectif est ici d'éviter que le fait d'être propriétaire d'un premier bien empêche l'octroi d'un nouveau crédit.

C. Des décisions critiquées pour leurs incidences sur la primo-accession d'une résidence principale, mais aussi sur l'investissement locatif

La chute très marquée de l'octroi de crédits immobiliers observée entre mai 2022 et janvier 2024 a conduit de nombreux acteurs du secteur à remettre en cause les règles édictées par le HCSF. Celles-ci sont jugées excessives et peu adaptées, compte tenu de la robustesse reconnue du système

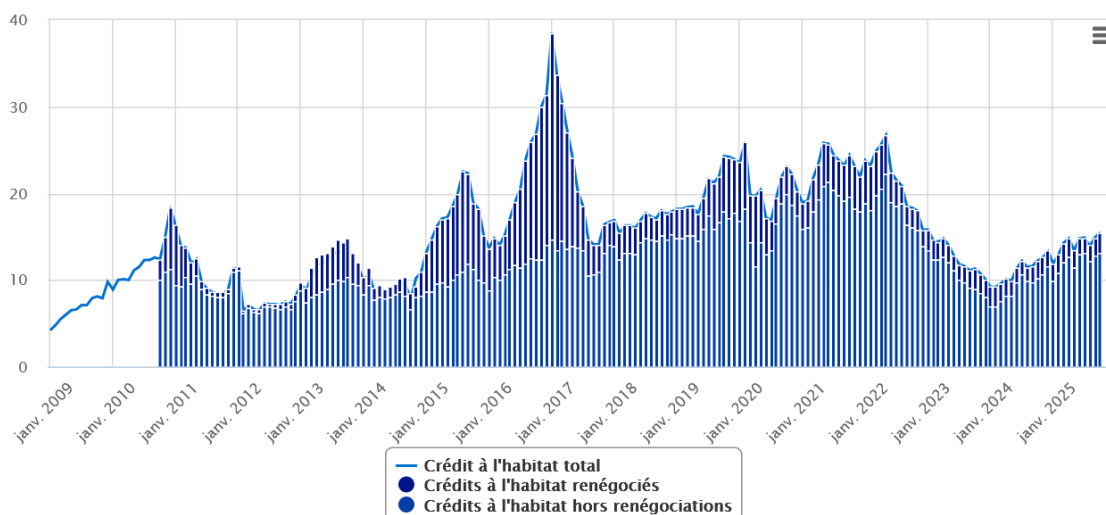
¹ Séance du 13 juin 2023.

² Décision n° D-HCSF-2023-6 du 18 décembre 2023.

français de financement du logement, et critiquées pour avoir réduit la marge d'appréciation des établissements bancaires. Au demeurant, les banques font une analyse du risque de crédit plus complète que le critère restrictif du taux d'effort uniforme fixé par le HCSF.

Production de crédits à l'habitat ^W

(Crédits nouveaux mensuels cvs en milliards d'euros)



Source : Banque de France

Le système français de financement immobilier bénéficie d'une réputation solide en matière de sécurité et de fiabilité, reposant notamment sur la prédominance des taux fixes, des niveaux de marge contenus pour les banques et un taux de défaut historiquement faible. Si « l'environnement de taux » explique une partie de la baisse de l'octroi de crédits immobiliers constatée entre 2022 et 2024, comme le souligne une étude de Direction générale du trésor d'avril 2025¹, les normes du HCSF constituent également un élément additionnel susceptible de limiter l'accès à la propriété. Dans un environnement où le coût du crédit augmente, il est essentiel de prévenir un durcissement excessif des conditions d'accès au financement, afin d'éviter que le crédit immobilier ne devienne hors de portée des ménages, alors même que la crise du logement s'aggrave.

Au-delà de l'accès à la propriété de sa résidence principale, qui est pris en compte de manière limitée par le biais des 20 % de prêts dérogatoires autorisés à un niveau trimestriel, **les règles d'octroi de crédit du HCSF sont particulièrement contraignantes pour les investisseurs locatifs.**

En effet, depuis 2023, comme mentionné ci-dessus, 70 % de cette « marge de flexibilité » de 20 % sont réservés à l'acquisition d'une résidence principale, dont 30 % pour des primo-accédants : cette évolution résulte

¹ Trésor-Eco, « Quels effets de l'encadrement des conditions d'octroi de crédit immobilier ? »

notamment de la volonté d'introduire une souplesse supplémentaire à l'investissement locatif¹.

Malgré cet assouplissement, seuls 6 % de la production trimestrielle de prêts peut déroger aux normes d'octroi de crédit pour un autre objet que l'acquisition d'une résidence principale. Cette part était de 4 % avant 2023.

II. Le dispositif envisagé – Prendre en compte l'accès au logement parmi les objectifs poursuivis par le HCSF

L'article 9 vise à **consacrer la prise en compte, par le Haut conseil de stabilité financière, de l'objectif de favoriser l'accès au logement. La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est en effet un objectif de valeur constitutionnelle** découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946².

La première phrase de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier qui définit les missions du HCSF serait ainsi rédigée : « *Sans préjudice des compétences respectives des institutions que ses membres représentent, le Haut Conseil de stabilité financière exerce la surveillance du système financier dans son ensemble, dans le but d'en préserver la stabilité ainsi que la capacité à assurer une contribution soutenable à la croissance économique et à l'accès au logement.* »

Cette modification poursuit un double objectif :

- sur un plan symbolique, il s'agit d'une reconnaissance explicite de l'accès au logement comme objectif prioritaire des politiques publiques ;
- sur un plan plus concret, il s'agit d'ouvrir la voie à une possible inflexion des décisions du HCSF compte tenu de la prise en compte de l'impact des critères d'octroi de crédit sur l'accès au logement des ménages, à travers l'accession à la propriété comme à travers l'investissement locatif.

Cet article s'inscrit dans la continuité de la recommandation n° 2 du rapport de la mission d'information sur la crise du logement d'avril 2024, qui déplorait le caractère contraignant des règles d'octroi de crédit fixées par le HCSF : selon les acteurs, à l'époque, il expliquait environ 20 % des refus de crédit.

Cet article ne supprime pas la possibilité, pour le HCSF, de prendre des avis contraignants, cette prérogative découlant directement du cadre européen.

¹ Rapport annuel 2023 du HCSF.

² Décision n° 94-369 DC du 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat.

III. La position de la commission – Approbation de cette mesure

Alors que les décisions du HCSF ont un impact sur l'accès au crédit immobilier de millions de ménages, la commission estime qu'il est légitime de consacrer l'accès au logement parmi les objectifs poursuivis par le HCSF dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Toutefois, la commission relève qu'une consultation de la banque centrale européenne (BCE) est obligatoire, conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹ et à la décision du 29 juin 1998 du Conseil relative aux obligations de consultation de la BCE², qui précise que chaque État membre doit veiller à ce que la BCE soit consultée en temps utile pour permettre à l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation de tenir compte de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond.

À l'occasion de l'examen de la proposition de loi du député Lionel Causse visant à compléter les dispositions applicables au HCSF, ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale n'avaient saisi la BCE : à la suite de l'adoption du texte en commission, et peu avant la séance publique, cette dernière s'était auto-saisie, rappelant dans un avis public les obligations de notification qui incombent aux autorités nationales et le délai d'un mois dont la BCE doit pouvoir disposer pour rendre son avis. La BCE s'était alors exprimée en défaveur de cette proposition de loi.

Sur le fond, la proposition de loi de M. Causse portait des mesures sensiblement différentes de celles portées par le présent article 9 :

- l'article 1^{er} du texte initial prévoyait l'ajout d'un député et d'un sénateur parmi les membres du HCSF, modifiant ainsi sa gouvernance ;

- l'article 2 prévoyait que les règles d'octroi de crédit fixées par le HCSF pouvaient être écartées par les établissements de crédit ou les sociétés de financement si ceux-ci parvenaient à démontrer que le concours proposé ne présentait pas de risque d'endettement excessif.

Ces dispositions avaient été amendées lors de l'examen en commission, aboutissant à une réécriture de l'article 2, prévoyant :

- une limitation à trois mois de l'application des règles d'octroi de crédit du HCSF, afin de le conduire à réexaminer la situation et le bien-fondé de ces règles à un rythme trimestriel ;

- une précision consacrant la possibilité pour le HCSF de prévoir des dérogations aux règles d'octroi de crédit – possibilité déjà mise en œuvre par le HCSF – « en tenant compte des variations de l'offre et de la demande de crédit ». La nouveauté reposait dans l'instauration d'une prise en compte de critères conjoncturels dans l'appréciation de ces règles d'octroi de crédit

¹ Article 127, paragraphe 4 et article 282, paragraphe 5.

² Article 4.

pensées pour être structurelles, comme l’a rappelé la Banque de France dans une contribution écrite aux rapporteurs sur la présente proposition de loi.

Dans son avis, BCE avait, en l’occurrence, exprimé son opposition à la modification de la gouvernance du HCSF ainsi qu’à la limitation à trois mois de l’application des règles d’octroi de crédit, estimant notamment que la *« période restreinte durant laquelle les mesures relatives aux emprunteurs sont en vigueur nuirait sérieusement à l’efficacité de celles-ci lorsqu’il est fait face à des risques menaçant la stabilité financière »*.

Ce cas d’auto-saisine est exceptionnel. En règle générale, c’est au Gouvernement qu’il incombe de réaliser cette consultation, par parallélisme avec la circulaire du Premier ministre du 6 février 2025 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires, qui énonce clairement que l’obligation de notification incombe au Gouvernement lorsqu’il s’agit de propositions de loi et d’amendements parlementaires.

En l’espèce, celui-ci a estimé que cette consultation devrait être opérée une fois les dispositions stabilisées, c’est-à-dire après adoption du texte par les assemblées.

La commission estime donc logique de ne pas modifier l’article 9 dans l’attente des consultations réglementaires, d’autant que la réforme proposée tire les leçons du retrait de la proposition de loi de Lionel Causse, s’inscrit dans le cadre réglementaire européen et présente un caractère équilibré et de principe.

Par ailleurs, si d’un côté elle peut apparaître de portée symbolique, elle pourrait également avoir dans le futur des implications concrètes en conduisant à un questionnement et à une inflexion des paramètres pris en compte par le haut conseil dans l’exercice de ses missions en faveur de l’accès au logement, sans pour autant remettre en cause ses pouvoirs de régulation, au regard de la place du crédit immobilier dans la stabilité du système financier français et la solvabilité des ménages.

La commission a adopté l’article sans modification.

Article 10

Mesures en faveur de l'accèsion sociale à la propriété

Cet article vise à :

- faciliter le recours aux sociétés immobilières d'accèsion progressive à la propriété (SCI-APP) ;
- encourager l'inscription de l'offre de logements faisant l'objet d'un dispositif d'accèsion sociale au sein des programmes locaux de l'habitat ;
- autoriser la vente HLM avec une décote de 20 % aux locataires et aux gardiens, reprenant par là un apport de la commission des affaires économiques au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

La commission a adopté quatre amendements des rapporteurs :

- un amendement visant à rectifier le fait que les logements achetés « en bloc » par une personne morale de droit privé ainsi que les logements intermédiaires vendus par un organisme HLM ou une SEM ne soient plus soumis aux conditions d'attribution sous conditions de ressources et de loyers plafonnés lorsqu'ils ne sont plus conventionnés ;
- un amendement visant à préciser l'articulation entre le bail réel solidaire et la SCI-APP, identique à un amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- un amendement visant à renforcer le droit d'opposition des maires à la vente HLM, que les communes soient déficitaires ou non, dans la lignée des modifications apportées par la commission au projet de loi relatif au développement de logements abordables en 2024 ;
- un amendement visant à renforcer les mécanismes dits « anti-spéculatifs » dans le cadre de la vente HLM, sans pour autant porter une limitation excessive à ces ventes qui sont parfois essentielles pour l'équilibre des opérations des bailleurs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – L'accèsion sociale : des dispositifs strictement encadrés mais en voie de développement

L'accèsion sociale à la propriété désigne l'ensemble des dispositifs publics et solidaires qui visent à permettre à des ménages aux ressources modestes de devenir propriétaires de leur logement dans des conditions financières et juridiques adaptées.

Elle regroupe plusieurs dispositifs à l'instar de :

- la vente de logements sociaux par les organismes HLM à des prix généralement inférieurs à ceux du marché libre ;
- des dispositifs d'accès aidés à la propriété comme la location-accession avec le prêt social de location-accession (PSLA) ou le prêt d'accession sociale (PAS), certes de moins en moins mobilisé depuis la suppression de l'APL-accession en 2018 ;
- le BRS, créé par la loi du 6 août 2015 et mis en place dès 2017 qui dissocie la propriété foncière de celle du bâti et permet de diminuer significativement le prix d'acquisition d'un logement en adéquation avec les ressources des ménages tout en luttant contre la spéculation foncière grâce à un encadrement du prix de revente.

La production de logements en accession sociale à la propriété est une activité développée par de nombreux organismes HLM depuis plusieurs décennies, souvent en réponse à une demande politique identifiée en ce qui concerne des produits spécifiques comme le BRS mais aussi, en ce qui concerne la vente HLM, en raison du besoin des organismes de dégager des marges de manœuvre financières.

A. Le régime de la vente HLM : entre soutien à l'accession des ménages modestes et recherche de marges de manœuvre financières des bailleurs

1) Un régime très encadré malgré une libéralisation depuis 2018

Longtemps restée marginale, la vente HLM a été relancée par la loi Élan ¹.

Les conditions et les bénéficiaires de la vente HLM restent néanmoins encadrés.

La vente n'est possible que lorsque les logements ont été construits ou acquis depuis plus de 10 ans². Ces logements répondent à des normes d'habitabilité minimale fixées par décret en Conseil d'État et à des normes de performance énergétique minimale fixée par décret.

Les acquéreurs potentiels sont les suivants³ :

- dans le cas d'un logement occupé, du locataire qui occupe le logement depuis au moins deux ans ou, à sa demande, de son conjoint ou de ses ascendants ou descendants, sous conditions de ressources. Les logements financés en PLS acquis depuis au moins 15 ans peuvent également être vendus à des personnes

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation

morales de droit privé. Dans ce cas, les baux conclus en application des conventions APL demeurent jusqu'au départ des locataires en place¹ ;

- dans le cas d'un logement vacant, les acquéreurs prioritaires sont les locataires du parc de l'organisme HLM dans le département et l'ensemble de ses gardiens d'immeuble. À défaut, toute personne physique remplissant les conditions des opérations d'accession sociale à la propriété². À défaut, toute collectivité ou un groupement de collectivités ou toute autre personne physique. Enfin, en dernier ordre de priorité, les logements vacants auxquels sont appliqués les plafonds de ressources « PLS » construits ou acquis depuis plus de quinze ans peuvent être vendus à toute personne morale de droit privé³.

Les ordres de priorité ci-dessus ne s'appliquent pas lors de la vente « en bloc » d'un ensemble de plus de cinq logements vacants ou occupés auxquels sont appliqués les plafonds de ressources des PLS et construits ou acquis depuis plus de quinze ans. Ils peuvent être cédés à toute personne morale sous réserve de continuité des baux et de la convention APL jusqu'au départ des locataires en place.

Les logements peuvent être aussi vendus vacants ou occupés dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. L'organisme peut également vendre tout logement à toute personne physique ou morale en vue d'assurer l'équilibre économique et social d'un quartier connaissant des difficultés particulières, après accord du préfet de département qui consulte la commune d'implantation⁴.

Hors ces cas, un organisme HLM peut vendre des logements à un autre organisme ou à un OFS sans qu'il soit fait application des conditions d'ancienneté, d'habitabilité et de performance énergétique⁵.

La forme de la vente peut être une vente classique, une vente sous la forme d'une vente d'immeuble à rénover (VIR), ou sous la forme d'un BRS - si l'organisme HLM est agréé organisme de foncier solidaire (OFS) et après avis du préfet de département et du maire de la commune d'implantation rendus dans un délai de deux mois lorsque ces logements sont situés dans une commune soumise à la loi SRU.

L'organisme HLM ne peut pas procéder à la vente de logements sociaux sur le territoire d'une commune carencée n'ayant pas conclu de CMS.

La CUS vaut autorisation de vendre pour les logements mentionnés dans le plan de vente, y compris au profit de la société de vente HLM.

¹ Troisième alinéa du II de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation.

² Définis par l'autorité administrative en application de l'article L. 443-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Dernier alinéa du III de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Avant dernier alinéa de l'article L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article L. 443-7 et premier alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation.

En cas de vente de logements non mentionnés dans le plan de vente, l'autorisation du préfet de département est nécessaire. Le préfet consulte la commune ainsi que les collectivités publiques ayant accordé un financement ou leur garantie aux emprunts contractés. La commune émet un avis dans un délai de deux mois. **Seule l'opposition d'une commune déficitaire est contraignante.**

En cas de non-respect du régime des autorisations de vente, l'organisme vendeur est passible d'une sanction pécuniaire, dans la limite de 40 % du montant de la vente, arrêtée par l'ANCOLS.

Les prix de vente sont eux aussi encadrés.

La mise en vente des logements doit se faire par une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État et à un prix fixé par l'organisme propriétaire en prenant pour base le prix d'un logement comparable, libre d'occupation lorsque le logement est vacant, ou occupé lorsque le logement est occupé¹.

Lorsque le logement est vacant, l'organisme vend, en respectant l'ordre de priorité mentionné ci-dessus, à l'acheteur qui le premier formule l'offre qui correspond à ou qui est supérieure au prix évalué en application dudit article L. 443-11 ou, si l'offre est inférieure au prix évalué, qui en est la plus proche, dans des conditions définies par décret².

Une même personne physique ne peut pas acquérir plusieurs logements HLM, sauf dans des cas strictement énoncés et sous réserve de la revente préalable du logement précédemment acquis (mobilité professionnelle impliquant un trajet de plus de 70 kilomètres entre le nouveau lieu de travail et le domicile, logement rendu inadapté à la taille du ménage, séparation du ménage)³.

Des clauses anti-spéculatives sont mises en place :

Toute personne physique qui souhaite revendre son logement dans les cinq ans est tenue d'en informer l'organisme HLM, qui peut se porter acquéreur. Celui qui a acquis son logement à un prix inférieur au prix de mise en vente et l'ayant vendu dans les cinq ans doit reverser à l'organisme une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition. Cette somme ne peut excéder l'écart constaté entre le prix de mise en vente lors de l'acquisition et le prix d'acquisition.

Lorsque cette personne a mis ce logement en location, elle doit appliquer des loyers dans la limite des plafonds fixés par l'autorité administrative dans une durée de cinq ans qui suit l'acquisition.

¹ IV de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation.

2) Un dispositif au développement relatif

La vente HLM ne fait pas l'objet du même développement dans tous les territoires, certaines collectivités y étant défavorables tandis que d'autres, notamment en territoires détendus, la soutiennent. La majorité des ventes aux personnes physiques en 2023 sont effectivement localisées dans des zones peu ou pas tendues : 27 % en B2, et 24 % en zone C¹, ce qui est logique puisque malgré l'intérêt de vendre pour accroître les capitaux propres afin de construire de nouveaux logements, en zone tendue les emplacements sont précieux et ne pourront être retrouvés ultérieurement ou seulement à des coûts très supérieurs

Les stratégies de vente diffèrent également selon les organismes bailleurs.

Entre 2014 et 2020, selon l'Atlas publié par Intercommunalités de France en 2022², 180 000 logements ont été vendus, dont seulement un tiers - soit 65 000 - au profit de particuliers. Plus des deux tiers des logements sont en fait vendus entre organismes et traduisent des stratégies patrimoniales.

Parmi les logements vendus à des particuliers, environ 28 000 ont été vendus à un locataire occupant ou un de ses proches, 10 000 logements à un autre locataire de l'organisme ou à un des gardiens d'immeubles de son parc et 27 000 à une autre personne physique.

L'ANCOLS a quant à elle publié pour la première fois un tableau de bord des ventes HLM en 2023. Celui-ci montre que les ventes – hors celles entre organismes – ont baissé en 2022 et 2023. En 2023, 11 000 ventes avaient été recensées dont 95 % à des personnes physiques mais principalement à des personnes extérieures au parc social. Seuls 3 000 logements avaient été cédés à des occupants du parc social ou leurs proches, contre 5 800 à des personnes extérieures au parc social. Ce nombre était en augmentation par rapport à 2019 où il n'était que de 4 600, ce qui traduit vraisemblablement le resserrement des conditions de crédits mais aussi la paupérisation relative de la population HLM.

B. Les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété

1) Un modèle coopératif aux racines anciennes, consacré par la loi « ENL » de 2006

L'« habitat coopératif » trouve ses origines au début du XIX^e siècle sous la forme des utopies sociales de Richard Owen et de Charles Fourier dans un contexte de révolution industrielle. Ces termes ont recouvert au cours des

¹ Tableau de bord des ventes HLM de l'ANCOLS, 2023.

² Atlas de la vente HLM aux particuliers et entre bailleurs sociaux, Intercommunalités de France, mars 2022.

deux derniers siècles, un large spectre de démarches, allant des phalanstères de Charles Fourier aux opérations de lotissements urbains, en passant par les coopératives locatives suisses.

La dimension participative se matérialise en France dans les années 1950 avec le mouvement d'autoconstruction coopérative des Castors des usines Michelin. D'après le PUCA, les formes participatives de coopératives d'habitations se sont également développées en Europe dans les années 1970 et 1980 (mais toujours à des échelles très marginales, sinon exceptionnelles, mues par les idéaux sociétaux des classes moyennes et supérieures¹.

Depuis 1971, le mouvement coopératif s'est progressivement institutionnalisé comme une des cinq familles HLM, se concentrant sur les activités d'accession sociale à la propriété.

En 2005, un groupe de travail sénatorial sur le foncier et le logement dont Thierry Repentin et Dominique Braye étaient rapporteurs a proposé de créer un dispositif qui permettrait aux ménages modestes d'accéder progressivement à la propriété, en prenant appui sur les organismes de logement social qui seraient autorisés à créer des sociétés civiles immobilières de capitalisation auxquelles ils apporteraient des logements sociaux et dont les parts sociales pourraient être acquises progressivement par les locataires souhaitant devenir propriétaires de leur logement.

Cette proposition a été traduite juridiquement lors de l'examen de la loi « ENL » de 2006², à l'initiative de Christine Boutin.

2) Un cadre juridique inchangé depuis 2006 qui mêle habitat coopératif et location-accession

Les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ont pour objet la détention, la gestion et l'entretien des immeubles ayant fait l'objet d'un apport par un organisme HLM en vue de leur division en fractions destinées à être louées à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas, à leur entrée dans les lieux, les plafonds qui déterminent les conditions d'attribution des logements sociaux³.

Les associés de la SCI sont les suivants :

- l'organisme HLM, qui est aussi bailleur social, opérateur et gérant de la SCI ;
- les locataires-accédants, associés personnes physiques de la SCI. Ces derniers font progressivement l'acquisition des parts correspondant à leur logement, devenant ainsi propriétaires au fur

¹ MISE AU POINT OPERATIONNEL DE L'HABITAT COOPERATIF en SCI d'Accession Progressive à la Propriété, Plan urbanisme construction et architecture, 2015.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Article L. 443-6-2 du code de la construction et de l'habitation.

et à mesure du versement de leur mensualité et du remboursement concomitant de leur emprunt.

Lorsque le locataire associé revend toutes ses parts, il reste locataire de la société civile ou, en cas de dissolution de celle-ci, devient locataire de l'organisme d'habitations à loyer modéré. Lors de la constitution de la société, l'organisme d'habitations à loyer modéré apporte la garantie d'un établissement financier ou d'une société d'assurance agréés à cet effet pour le remboursement des parts à chaque associé personne physique¹.

Les droits des locataires dans le capital social sont proportionnels à la valeur du bien qu'ils ont vocation à acquérir. Ils sont tenus de répondre aux appels de fonds en proportion de leurs droits dans le capital².

Compte tenu des spécificités du dispositif, des dérogations aux conditions d'attribution des logements sont applicables aux SCI-APP.

D'après l'article L. 443-6-10, la durée d'une société civile immobilière d'accession progressive à la propriété, fixée par ses statuts, **ne peut excéder vingt-cinq ans**. Elle peut toutefois être prorogée par décision de l'assemblée générale statuant à la majorité des membres associés représentant au moins les deux tiers des voix.

C'est une forme d'accession solidaire et progressive à la propriété de l'immeuble par les locataires sous forme de parts sociales qui sécurise leur parcours résidentiel sans réduire la liberté des habitants. Il favorise la participation des habitants dès le montage de l'opération.

De manière générale, l'apport de l'immeuble à la SCI APP par l'organisme HLM se fait par la construction car l'immeuble doit être « libre de toute occupation ». Mais ce type d'opérations pourrait aussi être envisagé dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

3) Un modèle dont le développement reste marginal

En 2015, le PUCA recensait une dizaine d'opérations de SCI-APP en cours dont deux livrées et cinq en phase chantier³.

Dix ans plus tard, les Coop'HLM ont indiqué aux rapporteurs que les 10 opérations de logements livrés en SCI-APP représentaient à date 128 logements et que 89 logements supplémentaires en SCI-APP étaient en cours de montage ou de construction.

Les opérations en SCI-APP sont portées par quelques organismes qui indiquent bien souvent s'engager dans ce type de projets pour répondre à une demande sociale portée par les élus locaux. Il s'agit notamment :

¹ Article L. 443-6-5 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 443-6-7 du code de la construction et de l'habitation.

³ https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_SCIAPP_cooperatives_-_AERA_2015.pdf

- du groupe des Chalets, qui a porté les trois premières opérations autour de l'agglomération de Toulouse ;

- de la coopérative du Comité ouvrier du logement (COL) au Pays basque, qui a expérimenté la SCI-APP pour la première fois en 2016, dans le cadre de la résidence participative Terra Arte à Bayonne. Depuis, la coopérative ne cesse de monter en puissance. Le COL a depuis produit 7 opérations.

Ces opérations mixent souvent plusieurs types d'accèsion sociales à la propriété (SCI-APP, PSLA, PLI-Accession...) même si le conventionnement PLUS est souvent privilégié car il offre un compromis entre un loyer bas et des ménages aux ressources pouvant correspondre au projet d'accèsion qui comporte des charges supplémentaires.

De nouveaux organismes HLM témoignent néanmoins d'un intérêt pour ce type de montage et pourraient, selon les Coop'HLM, aboutir à des opérations dans les prochains mois en région parisienne (Kremlin-Bicêtre Habitat, Apilogis), en Bretagne (Foyer d'Armor) et en Alsace (Amélogis) principalement.

Selon le PUCA, un tel dispositif qui implique un loyer d'équilibre conforme aux plafonds PLUS ou PLAI ne permet pas d'équilibrer l'opération sans fonds propres sur une durée de 25 ans. Dans la pratique, la durée des SCI-APP est donc systématiquement prolongée à 40 ans. Il s'agit de s'aligner sur la durée du versement des prêts de la Banque des territoires qui sont indispensables au modèle économique des SCI-APP.

Cela suppose une modification des statuts de la SCI-APP dès sa création, pour prolonger sa durée de vie par une décision de l'assemblée générale extraordinaire. Cela nécessite de mobiliser les locataires-associés rapidement et ajoute une complexité dans le montage, déjà complexe, de la SCI-APP.

II. Le dispositif envisagé – Trois mesures en faveur de l'accèsion sociale à la propriété

Premièrement, l'article 10 vise à encourager l'inscription de l'offre de logements faisant l'objet d'un dispositif d'accèsion sociale au sein des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Deuxièmement, l'article 10 vise à permettre aux organismes HLM de diminuer le prix fixé dans la limite de 20 % pour l'ensemble des locataires de son parc social dans le département ainsi que pour les gardiens d'immeubles qu'il emploie. Cette mesure a été adoptée par la commission, sur proposition des rapporteures, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

Cela vise à répondre à une limitation du droit existant : depuis la loi « Élan », les organismes HLM ne peuvent proposer que deux prix : un prix

libre d'occupation et un prix occupé. Il ne leur est plus possible d'accorder un prix préférentiel aux locataires de leur parc. L'article 10 a pour objectif de rétablir cette possibilité tout en l'encadrant et en adaptant le dispositif anti-spéculatif en conséquence.

Enfin, l'article 10 opère plusieurs modifications au cadre juridique des SCI-APP introduit en 2006 afin de soutenir le développement de ce mode innovant d'accession sociale à la propriété, sur la base d'un retour d'expérience des Coop'HLM. Là encore, il s'agit de la reprise d'un amendement adopté par la commission, sur proposition des rapporteuses, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

D'abord, il rend compatible le bail réel solidaire (BRS) avec les SCI-APP. Il modifie ainsi l'article L. 255-3 du code de la construction et de l'habitation qui définit le BRS pour préciser que ce bail peut être consenti à un opérateur – comme un organisme HLM – qui s'engage à vendre à terme les droits réels immobiliers attachés à ces logements. Il précise aussi qu'un opérateur – comme un organisme HLM agréé organisme de foncier solidaire (OFS) - peut céder des droits réels à une SCI-APP.

Réciproquement, il serait mentionné à l'article L. 443-6-2 du même code que les immeubles apportés par l'organisme HLM peuvent faire l'objet d'un BRS cédé ou constitué par un organisme HLM au profit de la SCI-APP.

Ensuite, l'article vise à supprimer la durée limitative de la SCI-APP, fixée à vingt-cinq ans¹. Cela permet d'ancrer dans le droit la pratique actuelle des SCI-APP qui sont en réalité constituées pour une durée de 40 ans et non de 25 ans, afin de s'aligner sur la durée de remboursement de l'emprunt par l'organisme HLM. L'inscription d'une durée limite dans le droit est un frein car la prorogation ne peut être décidée que par décision de l'assemblée générale statuant à la majorité des membres associés représentant au moins les deux tiers des voix.

En outre, l'article vise à préciser les dérogations aux conditions d'attribution des logements applicables aux SCI-APP. Il s'agit notamment d'exclure les locataires des SCI-APP du champ d'application des exceptions au droit au maintien dans les lieux². L'article précise ainsi que l'organisme HLM associé-gérant de la SCI-APP gère et attribue les logements de manière dérogatoire aux articles L. 441 à L. 441-2-9 afin de garantir la prise en compte des spécificités d'accession à la propriété du dispositif » - nonobstant le respect des plafonds de ressources fixés au même article L. 441-1.

L'article 10 vise en outre à préciser que les immeubles apportés par les organismes HLM aux SCI-APP le sont à une valeur qui ne doit pas

¹ Article L. 443-6-10 du code de la construction et de l'habitation.

² Notamment les articles L. 442-3-3 ; L. 442-6-3 ; L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation.

forcément être égale à celle évaluée par le service des domaines¹, mais pour une valeur « au plus égale à cette évaluation, prenant en compte la destination sociale du projet ».

Il préciserait en outre que l'associé gérant vend et rachète les parts sociales à leur valeur nominale non indexée, sans nécessairement que ce soit « à la demande des locataires associés »². L'objectif est de permettre à l'associé-gérant de cadrer le rythme de rachat des parts sociales afin qu'il soit uniforme, évitant aux organismes HLM de gérer des rachats et reventes partiels ou à des rythmes décorrélés, avec des impacts lourds sur la comptabilité de la SCI-APP pour un intérêt social nul – car pour mémoire, les parts de SCI-APP ne sont pas rémunérées. À l'inverse, avec un rythme de rachat planifié des parts, l'organisme peut assurer aux locataires la finalisation du rachat et l'accès à la propriété à la date de dissolution de la SCI-APP.

Enfin, le locataire associé qui revendrait toutes ses parts ne bénéficierait plus du maintien dans les lieux. Si ses ressources n'excèdent pas le niveau de ressources, l'OHLM est tenu de lui proposer trois offres de relogement. Dans le cadre actuel³, le locataire qui revend ses parts reste locataire de la SCI-APP, ce qui fragilise financièrement la structure de la SCI-APP ainsi que ses associés, et donc les locataires. En pratique, les Coop'HLM ont indiqué aux rapporteurs que des solutions pourraient être trouvées par les organismes (notamment, l'organisme gérant pourrait proposer aux locataires-associés de sortir les logements dont le locataire aurait revendu ses parts de la SCI-APP et les intégrer dans son patrimoine). Néanmoins, ces cas ne sont pas prévus par les textes et leur mise en œuvre serait délicate.

III. La position de la commission – Favoriser l'accès social à la propriété tout en renforçant les mécanismes dits anti-spéculatifs

La commission approuve la disposition tendant à l'inscription, le cas échéant, des logements faisant l'objet d'un dispositif d'accès social dans les PLH, bien accueillie par les élus locaux auditionnés.

En ce qui concerne la vente HLM, la commission a souhaité approfondir les dispositifs anti-spéculatifs afin d'éviter que par effet d'aubaine, des logements sortis du champ social n'alimentent la spéculation foncière et l'attrition du marché locatif. La commission a notamment à l'esprit les conclusions de la cour des comptes sur l'opérateur national de ventes (ONV) qui indiquent que : *« les logements vacants sont à usage de résidences secondaires dans 18 % des cas, contre 5 % en 2022, ce qui laisse penser que des investisseurs bailleurs s'implantent progressivement sur le marché de la cession*

¹ Comme le précise actuellement le dernier alinéa de l'article L. 443-6-4 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 443-6-6 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 443-6-5 du code de la construction et de l'habitation.

HLM, notamment en zone touristique »¹. Si ce phénomène est loin d'être généralisé, la commission estime qu'il doit être prévenu : l'objet de la vente HLM n'est pas d'alimenter le marché de la location de courte durée mais de contribuer à l'accession sociale à la propriété des ménages ou alors à l'offre de logements en location à titre de résidence principale, à des loyers abordables.

Par un amendement COM-97 des rapporteurs, la commission a ainsi encadré l'usage des logements HLM vendus, pendant une période limitée. Afin de ne pas apporter une limitation excessive à la vente HLM qui est souvent indispensable pour équilibrer les opérations des bailleurs sociaux, la commission n'a pas restreint les typologies d'acquéreurs possibles. L'amendement adopté procède donc aux modifications suivantes :

- il conditionne la vente HLM, hormis celle d'un logement à son locataire, au respect d'une clause d'occupation comme résidence principale pendant une durée d'au moins cinq ans ;

- il prolonge, de 5 à 10 ans, la durée durant laquelle une personne physique qui a acquis son logement à un prix inférieur au prix de mise en vente fixé par l'organisme HLM, doit reverser la plus-value en cas de revente à l'organisme HLM et la durée durant laquelle la personne physique qui met ce bien en location doit appliquer des plafonds de ressources fixés par l'autorité administrative ;

- il procède enfin à des aménagements rédactionnels pour clarifier l'application de la clause anti-spéculative en cas de vente avec décote de 20 % au profit des locataires ou des gardiens du parc social.

La commission a aussi souhaité renforcer les prérogatives des maires dans le cadre des autorisations de ventes HLM, dans la lignée d'un amendement des rapporteurs adopté dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Par un amendement COM-98 des rapporteurs, la commission a élargi le droit d'opposition des maires à la vente HLM lorsque ces ventes ne sont pas prévues par les CUS, que les communes soient déficitaires au titre de la loi SRU ou non.

La commission a adopté un amendement COM-96 des rapporteurs qui vise à rectifier un oubli de coordination législative de la loi Élan qui fait obstacle à ce que les logements achetés « en bloc » par une personne morale de droit privé ne soient plus soumis aux conditions d'attribution sous conditions de ressources et de loyers plafonnés, lorsqu'ils ne font plus l'objet d'une convention APL. Cette modification avait été adoptée par la commission dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables en 2024. L'amendement vise à opérer la même rectification en ce qui concerne les logements intermédiaires vendus par un organisme HLM ou une société d'économie mixte - qui étaient soumis à autorisation avant la loi « Élan ».

¹ L'opérateur national de ventes, Observations définitives de la cour des comptes, 16 octobre 2025.

Enfin, la commission approuve l'objectif de l'article 10 d'encourager le recours aux SCI-APP, structures innovantes. Leur combinaison avec le BRS est particulièrement intéressante : elle permet de garantir que le logement restera abordable et à usage de résidence principale, en particulier au-delà de la durée de la SCI-APP.

Elle a néanmoins adopté des amendements identiques COM-99 des rapporteurs et COM-52 du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain pour clarifier la combinaison entre la SCI-APP et le BRS : il s'agit de clarifier le fait que l'organisme HLM peut apporter à la SCI-APP soit la pleine propriété des logements soit des droits réels issus d'un BRS. L'objectif est de permettre à un organisme HLM de conclure un BRS avec une SCI-APP s'il est agréé organisme de foncier solidaire (OFS) ou d'apporter à la SCI-APP les droits réels issus d'un BRS qu'il a lui-même conclu avec un OFS.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 10 bis

Simplification des conventions d'utilité sociale (CUS)

Introduit par des amendements identiques des rapporteurs et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 10, cet article vise à simplifier les conventions d'utilité sociale (CUS), conformément au dispositif adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement mais censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier législatif.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle - Des conventions d'utilité sociale complexes

Les conventions d'utilité sociale (CUS) sont conclues entre l'État et les bailleurs sociaux pour une durée de six ans. Elles encadrent la mise en œuvre locale de la politique du logement social et jouent à ce titre un rôle clé en reliant les objectifs nationaux aux actions des bailleurs, en matière de production, de rénovation, d'évolution des loyers et de vente.

Elles sont signées :

- par l'État, représenté par le préfet de département ;
- par le bailleur social ;

- le cas échéant, par les communes, les EPCI tenus de se doter d'un PLH, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et les départements lorsque le bailleur social leur est rattaché. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'un office public de l'habitat (OPH).

À leur demande, les collectivités et groupements précités peuvent en outre être signataires des CUS des organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire mais l'absence de signature ne fait pas obstacle à la conclusion de la CUS. Les AOH sont quant à elles signataires des CUS des organismes possédant au moins 5 % du parc social situé sur leur territoire.

Le contenu des CUS, détaillé par l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, est particulièrement touffu si bien qu'elles peuvent atteindre plusieurs centaines de pages. Elles comportent :

- l'état de l'occupation sociale de leurs immeubles ou ensembles immobiliers ;
- l'état du service rendu aux locataires dans les immeubles ou les ensembles immobiliers ;
- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, comprenant notamment un plan de mise en vente des logements

sociaux. L'organisme est tenu de consulter la commune d'implantation en cas de vente. Celle-ci émet son avis dans un délai de deux mois. L'opposition d'une commune déficitaire ou d'une commune dont la cession ne lui permettrait pas d'atteindre les objectifs de la loi SRU vaut rejet de l'autorisation de vente ;

- les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires ;

- les engagements pris par l'organisme en matière de gestion sociale ;

- les engagements pris par l'organisme pour le développement de partenariats avec des organismes en matière d'hébergement d'urgence et avec des organismes agréés pour l'accompagnement des personnes reconnues DALO ;

- les modalités de la concertation locative avec les locataires ;

- les engagements pris par l'organisme en faveur d'une concertation avec les locataires, notamment en termes de politique sociale et environnementale ;

- le cas échéant : la politique de l'organisme en matière d'hébergement, en matière d'accession.

Des indicateurs permettant de mesurer le niveau de réalisation des objectifs fixés pour chaque aspect de la politique des organismes, définis par décret en Conseil d'État, doivent être présentés dans les CUS.

Des sanctions sont prévues en cas d'absence de CUS ou en cas de manquement d'un organisme à ses engagements.

Si un organisme n'a pas adressé un projet de CUS au préfet de département au plus tard six mois avant l'échéance de la convention en cours ou n'a pas signé de CUS dans les six mois suivant son dépôt, les conséquences sont les suivantes :

- il ne peut plus bénéficier des hausses de loyers autorisées par le préfet ou par la CGLLS en cas de réhabilitation des loyers, dans la limite de 5 % en sus de l'IRL¹ ;

- le ministre du logement peut lui retirer l'agrément pour exercer une ou plusieurs de ses compétences pour une durée allant jusqu'à cinq ans ;

- le ministre du logement peut majorer sa cotisation à la CGLLS dans une proportion qui ne peut excéder le quintuplement du montant dû.

Le préfet de département peut octroyer à l'organisme qui le demande un délai d'un an pour satisfaire à ses obligations en cas de projet de rapprochement avec d'autres organismes.

¹ Deuxième alinéa de l'article L. 353-9-3 et dernier alinéa de l'article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation.

Si, au cours de la durée de la convention, le préfet constate que l'organisme n'a pas respecté les engagements définis par la convention, il le met en demeure de présenter ses observations et, le cas échéant, de faire des propositions permettant de remédier aux manquements constatés dans un délai d'un mois. Si l'examen démontre que l'organisme a gravement manqué à ses engagements, le préfet propose au ministre du logement de prononcer une pénalité à son encontre.

Le montant de cette pénalité, proportionné à la gravité des manquements, ne peut excéder 200 € par logement sur lequel l'organisme détient un droit réel, augmenté du montant de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont il a, le cas échéant, bénéficié pour une fraction de son patrimoine au cours du dernier exercice connu. La pénalité est recouvrée par le Fnap.

II. Le dispositif proposé - Une simplification bienvenue déjà approuvée par le Sénat

L'article 10 bis vise à rendre les CUS plus stratégiques et plus simples, en évitant les redondances administratives.

Comme le montre l'énumération du contenu des CUS, ce dernier s'est complexifié au fil du temps, avec des engagements parfois redondants et des documents pouvant atteindre plusieurs centaines de pages.

La situation était devenue si complexe que de nombreuses CUS arrivées à échéance fin 2024 n'avaient pas été renouvelées.

Dès l'automne 2024, face à l'impossibilité matérielle de renouveler les CUS avant le 31 décembre, le ministère du logement a proposé une mesure législative visant à proroger d'une durée de 2 ans les CUS en vigueur et d'en simplifier leur contenu, sans que les textes identifiés ne prospèrent.

Pour tenir compte de la situation, une circulaire du ministère du logement du 10 décembre 2024 a prorogé l'effet des CUS en ce qui concerne les plans de vente - en demandant aux préfets d'autoriser les ventes prévues dans la CUS échue sans instruction - et les autorisations de dérogation aux plafonds d'évolution des loyers en 2025.

Le ministère du logement avait en outre demandé aux préfets de ne pas appliquer les pénalités.

La situation était donc très incertaine au plan du droit. Certaines CUS avaient fait l'objet d'accords de prolongation des préfets par avenant, dont la validité juridique n'est pas assurée en cas de recours contentieux.

La circulaire indiquait en outre qu'il était « *envisagé de simplifier, par voie législative, le cadre d'élaboration des conventions ainsi que leur contenu, dans l'objectif d'en faire un outil de pilotage plus stratégique de la politique publique du logement social.* »

En ce qui concerne les CUS arrivant à échéance au 30 juin 2025, la circulaire indiquait qu'une disposition législative était nécessaire. Néanmoins, la disposition relative aux CUS introduite dans la proposition de loi de simplification de l'urbanisme et du logement a été déclarée contraire à la Constitution en tant que cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

L'article 10 *bis*, introduit par des amendements identiques COM-100 des rapporteurs et COM-44 du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, reprend donc le dispositif adopté par le Sénat lors de l'examen de la loi précitée, à la suite d'un amendement du Gouvernement sous-amendé par les rapporteurs.

L'article 10 *bis* vise à simplifier les CUS :

- il prévoit que les CUS comportent des engagements quantifiés et annualisés portant sur les logements sociaux produits ou rénovés sur la base du plan stratégique de patrimoine (PSP) ;

- il intègre des objectifs en matière de qualité du service aux locataires, de maîtrise des coûts de gestion et de politique sociale et environnementale ;

- il réduit le nombre d'indicateurs obligatoires pour alléger la charge administrative. Comme dans le droit actuel, ces indicateurs seront définis dans un décret en Conseil d'État ;

- il maintient les dispositions actuelles sur la vente de logements et l'évolution encadrée des loyers – tout en supprimant la consultation de la commune en cas de vente des logements sociaux. Il ne modifie néanmoins pas l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit un avis contraignant de la commune déficitaire en cas de vente non-prévue par la CUS et une interdiction de la vente, hormis celle à d'autres organismes HLM, dans les communes carencées n'ayant pas conclu de CMS. Il faut également noter que l'amendement COM-98 des rapporteurs à l'article 10 de la présente proposition de loi a prévu de donner la possibilité pour les communes même non déficitaires de s'opposer à la vente de logements sociaux lorsqu'elles ne sont pas prévues par les CUS.

Par ailleurs, il vise à simplifier le régime de sanctions pour le rendre plus réaliste. Plutôt que des retraits de compétences qui n'ont jamais été mis en œuvre, l'article 10 *bis* prévoit une saisine de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) par le préfet en cas de manquement de l'organisme à ses objectifs annuels de production, de rénovation ou de réhabilitation de logements déterminés par la convention ou en l'absence de convention en cours. Cette saisine interviendrait après une mise en demeure du préfet de lui présenter un projet de convention ou d'un plan de remédiation dans un délai d'un mois, lorsque l'organisme n'a pas répondu ou lorsque le projet présenté n'est pas satisfaisant.

L'ANCOLS pourrait ensuite, selon les cas :

- en cas d'absence de convention, proposer au ministre chargé du logement une pénalité pécuniaire à l'organisme dont le montant peut atteindre 200 € par logement sur lequel l'organisme détient un droit réel augmenté du montant de la TFPB dont il a le cas échéant bénéficié pour une fraction de son patrimoine. Cette pénalité serait versée à la CGLLS ;

- en cas de manquements de l'organisme à ses objectifs, demander à l'organisme de présenter ses observations. Si, après que l'organisme a été mis en demeure de présenter ses observations, l'agence constate que des manquements graves lui sont exclusivement imputables, elle propose au ministre chargé du logement d'appliquer à l'organisme une pénalité pécuniaire dont le montant, proportionné à la gravité des manquements, peut atteindre 200 € par logement pour lequel l'objectif annuel de production, de rénovation ou de réhabilitation n'a pas été atteint augmenté du montant de la TFPB dont il a le cas échéant bénéficié pour une fraction de son patrimoine. Cette pénalité serait versée à la CGLLS.

Enfin, l'article 10 bis prévoit une période transitoire de deux ans pour assurer une mise en œuvre progressive des nouvelles CUS et assurer la continuité des mesures relatives aux ventes d'une part, à l'évolution des loyers d'autre part.

Pour mémoire, lors de l'examen de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, les rapporteurs avaient sous-amendé la proposition du Gouvernement afin de :

- réintroduire la signature par les collectivités des CUS conclues par les organismes qui leur sont rattachés et à leur demande, des conventions conclues par les organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire, conformément au droit existant. De même, le sous-amendement avait rétabli la possibilité pour les autorités organisatrices de l'habitat de signer les CUS des organismes possédant au moins 5 % des logements sociaux situés sur son territoire. Simplification ne doit pas être synonyme d'une moindre association des territoires ;

- préciser que la pénalité proposée par l'Agence de contrôle au ministre du logement en cas de non-respect par un bailleur des engagements prévus par la CUS est plafonnée à 200 € par logement faisant l'objet du manquement aux objectifs de production, de rénovation ou de réhabilitation des logements et non par logement sur lequel l'organisme détient des droits réels.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 11

**Droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente
dans le cadre d'un bail meublé**

Cet article vise à élargir aux baux meublés le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente du bailleur.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Trois types de droit de préemption du locataire qui se cumulent dans leur application

Le locataire dispose de trois types de droit de préemption :

- le droit de préemption lors de la vente du logement à la fin du bail¹ dans le cas des baux d'habitation ou mixte régis par la loi du 6 juillet 1989. Il est exclu en cas de location meublée, ou lorsque le propriétaire vend son bien à un membre de sa famille, jusqu'au 3^e degré inclus ;

- le droit de préemption lors de la vente consécutive à une division initiale ou subdivision en cours de bail². La division consiste, pour le propriétaire de la totalité d'un immeuble, à le diviser en plusieurs appartements. Il peut également subdiviser un appartement en plusieurs lots. Pour constater ces opérations, un document que l'on appelle « état descriptif de division » doit être établi ;

- le droit de préemption lors de la vente dans sa totalité et en une seule fois de l'immeuble à usage d'habitation ou mixte de plus de cinq logements en cours de bail – dispositif dit « Aurillac »³. Dans ce cas, le locataire ou l'occupant de bonne foi bénéficie d'un droit de préemption si le potentiel acquéreur ne souhaite pas proroger les baux en cours. En revanche, s'il s'engage à proroger les baux en cours d'au moins six ans, le droit de préemption du locataire ne s'applique pas. De même le droit de préemption est exclu lorsque l'acquéreur est un parent ou allié jusqu'au 4^e degré inclus, un organisme HLM ou encore une société d'économie mixte dans le cadre de l'aide personnalisée au logement.

Il n'existe pas de hiérarchie entre ces droits de préemption, qui se cumulent dans leur application.

¹ Article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

² Article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975.

³ Article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975.

Ainsi, dans le cas de la vente d'un logement loué nu au sein d'un immeuble que le propriétaire divise, deux droits de préemption vont alors devoir être purgés successivement :

- le droit de préemption du locataire en cas de première vente du logement après division ou subdivision ;
- le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente.

En l'état du droit, la diversité des droits de préemption au profit du locataire et les différences entre leurs régimes respectifs rendent ces mécanismes complexes et génèrent des inégalités de traitement. Les locataires de chambres meublées bénéficient par exemple du droit de préemption en cas de vente après division mais ne bénéficient pas du droit de préemption prévu par l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 qui est réservé aux locaux loués nus.

Entre 1982 et 2020, la part des logements meublés diffus dans l'offre locative privée est passée d'environ 3,6 % à plus de 13,2 %¹. La généralisation de la location meublée est particulièrement forte dans les centres urbains, notamment à Paris et en Île-de-France.

II. Le dispositif proposé - Une uniformisation du droit de préemption du locataire que le logement soit loué meublé ou nu

L'article 11 vise à élargir le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente du propriétaire aux logements meublés, dans les mêmes conditions que dans le cas de la vente d'un logement loué nu, à ceci près que dans ce cas, le droit de préemption concernera également les meubles inventoriés dans le bail.

III. La position de la commission - Adoption sans modification

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Données de l'Insee reprises dans le rapport « Propositions de réforme de la fiscalité locative » d'Annaïg Le Meur, députée du Finistère, mai 2024.

TITRE IV – REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX BAILLEURS SOCIAUX POUR RELANCER LA PRODUCTION ET FAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA RÉNOVATION ET DE LA RÉHABILITATION

Article 12

Contribution des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre

Cet article vise à supprimer au sein de la loi la mention d'une contribution des bailleurs sociaux au fonds national des aides à la pierre (Fnap) à hauteur de 375 millions d'euros pour prévoir, à la place, que ce montant soit déterminé chaque année après consultation des bailleurs sociaux en tenant compte des autres ressources du fonds ainsi que du montant de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Le financement du Fonds national des aides à la pierre est mis à mal par le retrait de l'État

L'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les ressources du fonds sont constituées par :

1° une fraction des cotisations des bailleurs sociaux et des sociétés d'économie mixte à la caisse de garantie du logement locatif social. À compter de 2018, cette fraction est fixée à 375 millions d'euros ;

2° la majoration du prélèvement dit « SRU », pour les communes déficitaires en logements sociaux ;

3° des subventions et contributions de l'État ;

4° des subventions et contributions des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques ;

5° d'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

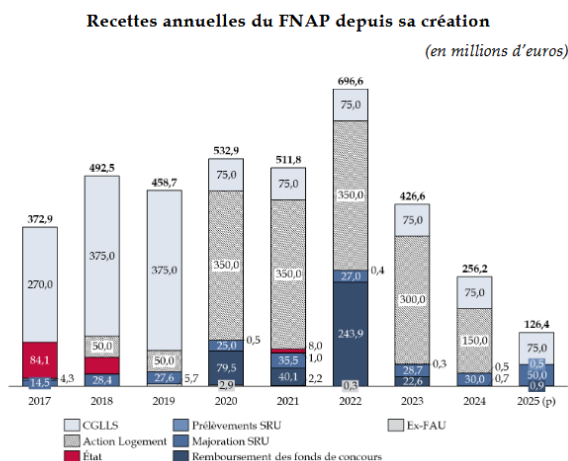
Comme le rappelle le rapport de la commission des finances du Sénat sur le bilan du Fnap de juillet 2025¹, la création du fonds en 2016 s'est faite sur une promesse de financement paritaire du logement social entre l'État et les bailleurs sociaux.

Néanmoins, depuis 2019, l'État ne contribue plus au financement du Fnap. Si l'État a versé au Fnap 84,1 millions d'euros en 2017 puis 39 millions d'euros en 2018, sa contribution s'est ensuite tarie. C'est Action logement qui, entre 2020 et 2023, a pallié l'absence de financement de l'État et contrebalancé la création de la RLS qui rendait trop lourde une contribution de 375 millions d'euros par les bailleurs : de 50 millions d'euros en 2019, sa contribution s'est

¹ Rapport d'information n° 804 (2024-2025), déposé le 1^{er} juillet 2025.

élevée à 350 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022 avant d'être progressivement réduite à 300 millions en 2023 puis 150 millions en 2024 et éteinte en 2025.

Compte tenu de ces financements d'Action logement, la contribution des bailleurs sociaux s'élève quant à elle, par dérogation, à 75 millions d'euros depuis 2020.



Note : les prélèvements et la majoration SRU, pour solidarité et renouvellement urbains, sont les pénalités payées par les communes qui ne disposent pas du quota de logements sociaux défini par la loi SRU ; les FAU sont les fonds d'aménagements urbains, supprimés en 2017 et intégralement transférés au FNAP.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

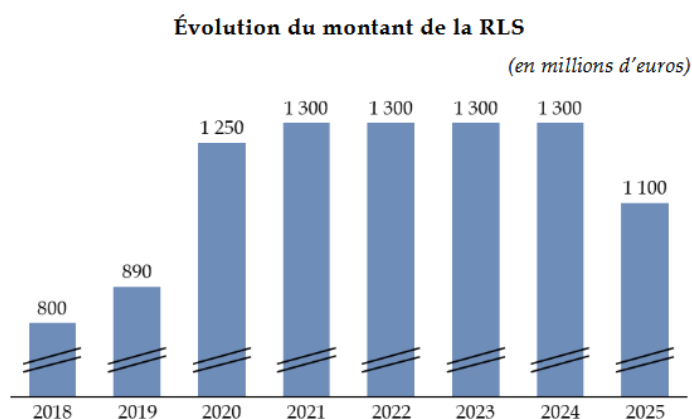
Chaque année, un article ou amendement au projet de loi de finances est nécessaire pour adapter le montant de la fraction de cotisation des bailleurs sociaux alimentant le Fnap. Ainsi, l'article 126 de la loi de finances pour 2025 (n° 2025-127 du 14 février 2025), introduit par amendements sénatoriaux¹, prévoit que par dérogation au 1° du II de l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, en 2025, la fraction des cotisations mentionnées aux articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du même code affectée au Fonds national des aides à la pierre est fixée à 75 millions d'euros. L'année précédente, l'article 160 de la loi de finances pour 2024 (n° 2023-1322 du 29 décembre 2023) avait, de la même manière, porté cette contribution à 75 millions d'euros.

Toutefois, le projet de loi de finances initial pour 2026 a représenté une rupture : le Gouvernement y envisageait une contribution des bailleurs sociaux au Fnap de 375 millions d'euros. À cette hausse de 300 millions d'euros s'ajoutait une augmentation de la réduction de loyer de solidarité (RLS) de 200 millions afin de la porter à son niveau de 2024. Avec le soutien du Sénat, des amendements de première et seconde partie ont adopté une solution d'équilibre, augmentant la contribution des bailleurs sociaux au Fnap

¹ Amendements n° I-1889 rect. quater de Mme Gacquerre et plusieurs de ses collègues et n° I-1476 rect. bis de Mme Margaté et plusieurs de ses collègues.

de 200 millions d'euros pour la porter à 275 millions d'euros tout en réduisant la RLS de 200 millions d'euros par rapport à son niveau de 2025.

Le montant de la contribution des bailleurs sociaux au Fnap doit effectivement être appréhendé dans un contexte plus global de tension sur les ressources des organismes de logement social, dans lequel la RLS joue un rôle délétère.



Source : commission des finances, à partir des données de l'étude Perspectives de la Caisse des dépôts

II. Le dispositif envisagé – Favoriser la concertation avec les organismes de logement social

L'article 12 vise à supprimer la mention dans le code de la construction et de l'habitation d'une contribution annuelle de 375 millions d'euros de ces organismes au fonds national des aides à la pierre (Fnap), estimant que le montant de cette contribution doit faire l'objet d'une concertation entre l'État et les bailleurs sociaux, tenant notamment compte du montant de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Cette dernière est effectivement une ponction qui grève leurs recettes sans pour autant être réinvestie dans la production de logements sociaux comme l'est au contraire la fraction de leur contribution à la caisse de garantie du logement social (CGLLS) versée au Fnap qui distribue les aides à la pierre en faveur du logement social.

III. La position de la commission – Une mesure qui reflète une position constante du Sénat

La commission valide la mesure proposée par l'article 12, pour plusieurs raisons.

D'abord, il n'est ni lisible ni efficace de porter chaque année un amendement en projet de loi de finances visant à déroger au code de la construction et de l'habitation pour fixer un montant de contribution des bailleurs sociaux au Fnap différent de celui prévu par la loi.

Ensuite, il est nécessaire que ce montant soit concerté avec les bailleurs sociaux et corresponde aux besoins en trésorerie du Fnap, au risque que des surplus soient interprétés comme de moindres besoins, voire pire, soient ponctionnés par l'État pour alimenter le budget général.

Enfin, la commission rappelle que le montant de la contribution des bailleurs sociaux au Fnap doit être apprécié en tenant compte d'autres paramètres déterminants pour le financement du logement social, au premier rang desquels les autres ressources du Fnap – sachant que l'État s'en est désengagé depuis 2018, contrairement à sa promesse de 2016 de financement paritaire – et la RLS qui, contrairement à leur contribution au Fnap, grève les recettes des bailleurs sociaux sans aucun retour sur investissement ni effet d'entraînement sur la production de logements sociaux. La réduction de la RLS fait d'ailleurs l'objet d'une programmation à l'article 13 de la présente proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 13

Programmation de la contribution de l'État au financement du logement social

Cet article vise à programmer, à moyen terme, la contribution de l'État au financement du logement social, aussi bien par le biais d'une augmentation de sa contribution au Fnap que par le biais d'une réduction de la RLS.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté un amendement visant à préciser la trajectoire de réduction de la RLS à l'horizon 2030, en se fondant sur une réduction de 200 millions d'euros annuels, comme obtenue pour l'année 2025 et votée par le Sénat pour l'année 2026 : une telle trajectoire conduirait à son extinction en 2031.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Un modèle de financement du logement social en difficulté

A. Comme le dénonce le Sénat de manière constante, La RLS grève les capacités d'investissement des bailleurs

Dès la création de la RLS par la loi de finances pour 2018, la commission des affaires économiques du Sénat déplorait la logique purement comptable de cette ponction introduite sans évaluation sérieuse ni concertation avec les bailleurs sociaux et les acteurs du logement concernés (collectivités territoriales, professionnels de la construction...).

Dominique Estrosi Sassone, alors rapporteure pour avis, « constat[ait] que cette disposition a été décidée de manière unilatérale par le gouvernement sans concertation avec les bailleurs sociaux et les acteurs du secteur concernés et sans évaluation précise des conséquences de cette mesure tant sur les bailleurs sociaux que sur la construction de logements et l'emploi dans le secteur du bâtiment¹. »

Malgré l'opposition du Sénat, qui avait recherché des solutions permettant les mêmes économies budgétaires sans grever les capacités d'investisseurs des bailleurs sociaux, la RLS a été introduite en loi de finances pour 2018. Elle est aujourd'hui codifiée à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

Elle s'applique aux locataires des logements sociaux ouvrant droit à l'APL. Elle ne s'applique pas aux logements-foyers.

Il s'agit d'une réduction appliquée aux locataires par les bailleurs. Pour l'État, la RLS conduit à un moindre versement d'APL. En effet, lorsque

¹ Avis n° 109 (2017-2018), tome VI, déposé le 23 novembre 2017.

le ménage bénéficie de la RLS, le montant d'APL est diminué à hauteur de 98 % du montant de la RLS¹.

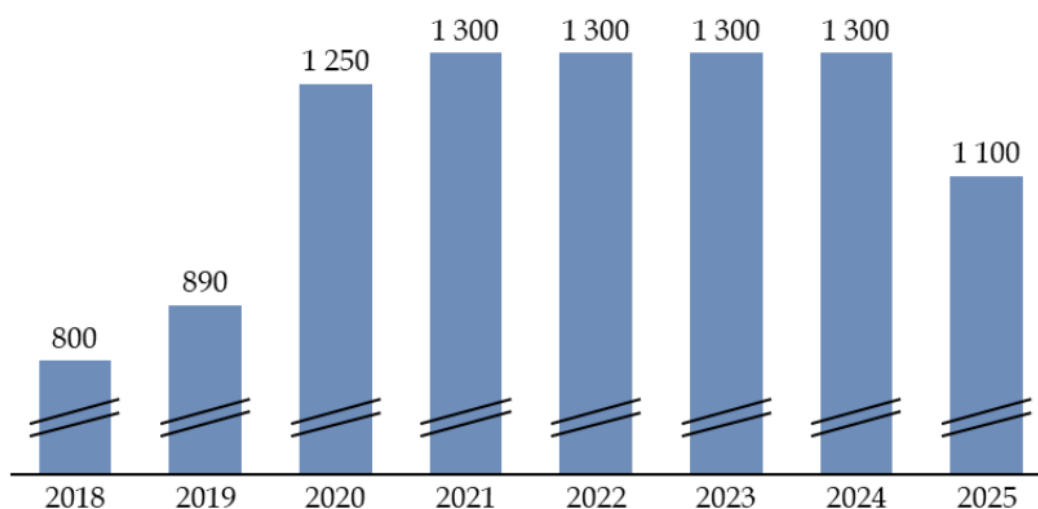
Le montant mensuel de la RLS est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des plafonds fixés pour l'année 2018. Ces plafonds sont indexés chaque année au 1^{er} janvier sur l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee. Chaque année, la revalorisation moyenne du montant mensuel de la RLS correspond au moins à l'évolution de cet IRL².

Les plafonds de ressources mensuelles maximales ouvrant droit à la RLS sont également fixés par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des plafonds fixés pour l'année 2018. Ces montants sont indexés chaque année au 1^{er} janvier sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac constatée entre le 1^{er} octobre de l'avant-dernière année précédant la revalorisation et le 1^{er} octobre de l'année précédant la revalorisation.

Depuis 2018, le coût de la RLS a augmenté pour atteindre en 2021 un plafond qui n'a été diminué qu'avec la loi de finances pour 2025³.

Évolution du montant de la RLS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de l'étude Perspectives de la Caisse des dépôts

¹ Article D. 823-16 – décret n° 2018-505 du 21 juin 2018.

² Huitième alinéa de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article 169 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Dans le cadre du Pacte d'investissement pour le logement social pour la période 2020-2022 du 25 avril 2019, l'État s'est engagé à réduire l'effort demandé aux bailleurs sociaux au titre de la RLS. Il prévoyait notamment :

- la réduction du rendement des économies d'APL consécutives à la RLS à 1,3 milliard d'euros par an sur la période 2020-2022 (au lieu d'1,5 milliard d'euros initialement prévu) ;

- la stabilisation, pour trois ans, du montant annuel de la RLS et des règles d'indexation annuelle des plafonds de ressources déterminant l'éligibilité à la RLS ;

- la maîtrise de l'évolution du nombre de locataires non bénéficiaires de l'APL éligibles à la RLS.

Afin de mettre en œuvre cet engagement, la suppression de l'indexation automatique du montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS, sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac), avait été prévue par la loi de finances pour 2020. Elle a été reconduite en 2021, en 2022 et en 2023.

La loi de finances pour 2024 a quant à elle prévu que :

- la fixation du montant mensuel de la RLS ne soit plus obligatoirement modifiée chaque année ;

- pour l'année 2024, le montant de la revalorisation des plafonds devra correspondre à une indexation sur l'IRL majoré de cinq points ;

- les revalorisations des plafonds de ressources mensuelles soient indexées chaque année au 1^{er} janvier sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages (hors tabac) constatée entre le 1^{er} octobre de l'année N-2 (2022 pour la revalorisation de 2024) et le 1^{er} octobre de l'année N-1 (2023 pour la revalorisation de 2024).

L'effet de la RLS a eu une incidence directe sur les capacités de construction des bailleurs : la part de fonds propres nécessaire pour mener à bien la construction d'un nouveau logement social est passée, en moyenne, de 5,3 % en 2000 à 16,1 % en 2023 selon l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Partant de ce constat et du fait de l'engagement de la ministre du logement d'alors, Mme Valérie Létard, la loi de finances pour 2025 a prévu une réduction de 200 millions d'euros de la RLS, afin qu'elle représente en tout 1,1 milliard d'euros. Cela s'est matérialisé par plusieurs mesures¹ :

- une revalorisation du montant de RLS inférieure à l'évolution de l'IRL² ;

¹ Article 169 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Par dérogation au huitième alinéa de l'article L. 442-2-1, pour l'année 2025, le montant en moyenne annuelle de revalorisation du montant de la RLS peut être inférieur à l'évolution de l'IRL mais ne peut être inférieur de plus de 25 % à celui de l'année 2024.

- un gel des plafonds de ressources des bénéficiaires de la RLS¹.

B. Faute de financements de l'État, le Fnap est dans une situation financière préoccupante

Au niveau du Fnap, le retrait de l'État s'est d'abord manifesté par une baisse en 2017 de sa participation, avant qu'elle ne se tarisse totalement en 2018, comme le démontre le graphique présenté dans le commentaire de l'article 12 du présent rapport.

Comme le souligne le rapport de la commission des finances du Sénat de juillet dernier², la participation paritaire au financement du fonds n'a donc jamais été une réalité et l'État a fléchi, pour pallier sa participation au fonds, une partie des ressources d'Action Logement vers le Fnap.

Ainsi, les conventions quinquennales conclues entre l'État et Action Logement pour les années 2018 à 2022 puis 2023 à 2027 ont prévu plusieurs versements du groupe vers le Fnap, dont le dernier a eu lieu en 2024 à hauteur de 150 millions d'euros.

Face à la difficulté de financer le Fnap en 2025, un groupe de travail a été créé sur son avenir. Le scénario privilégié et proposé lors de l'ultime réunion du groupe de travail du 29 avril 2025 est celui du maintien du Fnap. Comme mentionné par le rapport précité : « *L'ensemble des contributions reçues par les participants au groupe de travail appelle au retour de l'État dans le financement du FNAP. En effet, il apparaît difficile de maintenir une trajectoire ambitieuse de construction de logements sociaux sans que le pilier budgétaire ne revienne durablement, d'une part, et alors que la fraction de cotisation à la CGLLS des bailleurs est fortement réduite pour compenser les effets délétères de la RLS sur leurs fonds propres, d'autre part.* »

II. Le dispositif envisagé – Une trajectoire de réduction de la RLS à l'horizon 2030

L'article 13 de la proposition de loi entend dessiner une trajectoire de financements de l'État en faveur du logement social d'ici à 2030, horizon temporel correspondant à une amélioration de la situation des finances publiques.

Partant du constat du désengagement total de l'État du Fnap depuis 2018, plaçant ce dernier dans une situation financière critique, l'article inscrit dans la loi, à l'horizon 2030, une trajectoire de financement du Fnap à parité entre l'État d'un côté et les bailleurs sociaux de l'autre, conformément à l'engagement de l'État en 2016, lors de la création du fonds.

¹ Par dérogation au douzième alinéa de l'article L. 442-2-1, pour l'année 2025, la revalorisation des plafonds de ressources maximales ouvrant droit à la RLS n'est pas indexé sur l'évolution de l'IPC hors tabac.

² Rapport d'information n° 804 (2024-2025), déposé le 1^{er} juillet 2025.

D'autre part, il inscrit dans la loi une trajectoire de réduction de la RLS, également à l'horizon 2030, afin que l'État s'engage dans une voie de concertation avec les bailleurs sociaux pour réduire cette ponction improductive tout en compensant cette réduction par une augmentation des APL que touchent les locataires bénéficiant de la RLS.

III. La position de la commission – Une trajectoire à préciser pour conduire à l'extinction de la RLS à l'horizon 2030

La commission a approuvé cet article en ce qu'il traduit la position constante du Sénat depuis 2018, largement partagée par les acteurs du logement et les élus locaux.

Elle note que le sujet de la contribution des bailleurs sociaux au Fnap et celui de la RLS sont indissociables puisqu'il s'agit dans les deux cas de prélèvements sur les recettes des bailleurs sociaux, que le Gouvernement appréhende bien souvent sous le seul prisme des économies budgétaires. Il faut rappeler qu'en loi de finances pour 2018, les députés avaient étalé la mise en œuvre de la RLS sur trois ans afin de réduire son impact budgétaire en 2018 à 800 millions, mais que le Gouvernement, souhaitant afficher une économie budgétaire d'1,5 milliard d'euros sur les APL dès 2018, avait envisagé de compenser cet étalement par une hausse de la cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS - qui finançait à l'époque le Fonds national d'aide au logement (Fnal) - à hauteur de 700 millions d'euros.

La commission a néanmoins souhaité préciser la trajectoire de réduction de loyer de solidarité (RLS) prévue de manière programmatique par le texte initial.

Dans le prolongement de l'opposition constante du Sénat à la RLS depuis sa création et en cohérence avec les amendements adoptés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2025 puis 2026, les rapporteurs ont retenu une diminution progressive de 200 millions d'euros de la RLS chaque année, conduisant à son extinction en 2031. Ils **ont en conséquence proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-101 visant à traduire cette trajectoire.**

La commission souligne que dans un tel scénario, la réduction de loyer de solidarité aurait représenté une ponction de près de 13 milliards d'euros sur les organismes HLM entre 2018 et 2030, sans aucun retour sur investissement ni effet d'entraînement sur la production de nouveaux logements sociaux.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

TITRE IV – REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX BAILLEURS SOCIAUX

Article 14

Renforcement des marges de manœuvre des organismes HLM

Cet article vise à faciliter la gestion par les organismes HLM des logements intermédiaires, à permettre aux sociétés de vente HLM d'acquérir en bloc ces logements auprès de filiales de logements intermédiaires et de ses propres filiales, à autoriser la vente de logements construits ou acquis depuis plus de cinq ans au moyen d'un contrat de location-accession, contre dix ans dans le cadre juridique actuel, et à permettre aux organismes HLM de recourir à l'usufruit locatif social de manière encadrée.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté quatre amendements :

- un amendement des rapporteurs visant à simplifier le régime juridique des sociétés civiles de construction-vente ;

- un amendement des rapporteurs, identique à un amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, visant à autoriser les organismes HLM à accompagner les particuliers preneurs de BRS par le biais de prestations de services ;

- un amendement des rapporteurs visant à simplifier le régime de la vente en l'état futur d'achèvement (Véfa) pour supprimer l'autorisation préfectorale en cas de Véfa-inversée, supprimer la possibilité offerte aux organismes HLM de vendre à des particuliers, porter le taux de logements privés cessibles de 30 % à 50 % et introduire la possibilité pour les bailleurs sociaux de vendre des logements dans le cadre d'opérations de « vente à rénover » inversée ;

- un amendement des rapporteurs visant à opérer une correction rédactionnelle.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Un cadre juridique strict en matière de gestion des logements intermédiaires, d'achat-vente de logements intermédiaires et de démembrements de propriété pour les organismes HLM

A. Organismes HLM et logements intermédiaires : un cadre assoupli depuis une décennie qui reste contreproductif en matière de gestion locative

Les logements locatifs intermédiaires (LLI) sont définis à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation.

Les avantages fiscaux qui leur sont associés – un taux de TVA réduit à 10 %¹ et une exonération de taxe foncière pendant 20 ans² – sont réservés aux logements neufs réalisés en zones tendues et intégrés dans un ensemble immobilier comprenant au minimum 25 % de surfaces de logements sociaux, sauf dans les communes comptant déjà plus de 25 % de logements locatifs sociaux et dans les quartiers faisant l'objet d'une convention Anru.

Depuis 2006 et jusqu'au 1^{er} janvier 2020, les organismes HLM sont exonérés d'impôt sur les sociétés (IS) sur les logements intermédiaires à condition qu'ils représentent moins de 10 % des logements qu'ils détiennent³, car les LLI faisaient partie du service d'intérêt économique général (SIEG).

Néanmoins, les organismes HLM ont, parmi leurs missions, celles de construire et d'acquérir, dans la limite de 10 % des logements sociaux détenus par l'organisme, des logements intermédiaires⁴. Ils peuvent également améliorer, attribuer, gérer et céder de tels logements.

Depuis l'ordonnance du 20 février 2024, ils peuvent aussi créer des filiales qui ont pour seul objet de construire, d'acquérir et de gérer des logements intermédiaires⁵. Cette compétence doit rester subsidiaire par rapport au logement locatif social et doit s'exercer dans le respect du principe « d'étanchéité des fonds » entre l'organisme et la filiale. La loi « Macron » de 2015⁶ a apporté des assouplissements par rapport au régime de l'ordonnance, notamment en permettant aux organismes de participer à des sociétés ayant le même objet que les filiales de logements intermédiaires lorsqu'ils exercent le contrôle conjoint de cette société.

Ces filiales peuvent également acquérir des locaux – hormis des logements sociaux – en vue de leur transformation en logements intermédiaires, et se voir confier la gestion ou confier la gestion de logements intermédiaires à une autre personne morale, par le biais d'un mandat.

À l'inverse, les offices et sociétés HLM ne peuvent mettre leurs immeubles en gérance⁷. Par conséquent, les filiales et sociétés contrôlées conjointement ne peuvent prendre en gestion les logements locatifs intermédiaires appartenant aux organismes HLM et les organismes HLM ne peuvent gérer les logements intermédiaires de celles-ci.

¹ Article 279-0 bis A du CGI.

² Article 1384-0 A du CGI.

³ Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ 18^e de l'article L. 421-1 pour les OPH ; 47^{ème} alinéa de l'article L. 422-2 pour les SA HLM ; 55^{ème} alinéa de l'article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation pour les Coop.

⁵ Xième alinéa de l'article L. 421-1 pour les OPH, Xième alinéa de l'article 422-2 pour les SA HLM, Xème alinéa de l'article L. 422-3 pour les Coop.

⁶ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁷ Article L. 442-9 du code de la construction et de l'habitation.

B. L'achat et la vente de logements par l'ONV

L'Opérateur national de vente (ONV), filiale d'Action Logement, est la seule société de vente HLM à ce jour depuis la création de ce statut par la loi Élan¹. Son objet est l'acquisition et l'entretien des biens appartenant aux organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte en vue de leur vente.

Le cadre juridique de la vente de logements intermédiaires est plus souple que celui de la vente de logements sociaux : depuis la loi Élan, la vente d'un logement intermédiaire ne fait pas l'objet d'un régime d'autorisation, mais d'un régime de déclaration. Elle est notifiée au préfet de département dans un délai d'un mois à compter de l'acte la constatant².

Dans le cadre juridique actuel résultant de l'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation, l'ONV ne peut pas acquérir de logements intermédiaires aux filiales de logements intermédiaires des organismes HLM ni aux filiales de logements intermédiaires d'Action Logement.

C. Les opérations en démembrement

L'usufruit locatif social (ULS) consiste à démembrement la propriété d'un bien en distinguant la nue-propriété, soit le droit de disposer du bien, de l'usufruit, qui est le droit d'utiliser la chose et d'en récolter les fruits. Ainsi, dans ce cadre, la nue-propriété est conservée par des investisseurs privés qui financent l'acquisition des terrains et la construction sans prêt aidé de l'État ; l'usufruit est ensuite acquis par un bailleur social qui met le bien en location, en perçoit les loyers et assure l'entretien de l'immeuble.

Le droit d'usufruit est consenti pour une durée minimale de 15 ans³. À terme, le nue-propriétaire récupère la pleine propriété du bien immobilier.

En moyenne, l'investisseur qui fait l'acquisition de la nue-propriété d'un bien immobilier neuf n'en supporte que 60 % du prix. Le bailleur social acquiert quant à lui en moyenne l'usage temporaire du bien à hauteur de 40 % de son prix⁴.

Cette possibilité est ouverte aux organismes HLM à l'exception des sociétés de vente à qui il est expressément interdit d'acquérir la nue-propriété des biens immobiliers des organismes HLM et des SEM⁵ : il leur est donc interdit de recourir à l'ULS.

¹ Article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 443-14 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 253-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

⁵ Troisième alinéa de l'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation.

D. La location-accession

La vente en location-accession est aujourd'hui autorisée concernant les logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme HLM¹, soit la même durée que pour les ventes HLM « classiques » qui, pourtant, n'emportent pas de période locative et ne sont pas progressives.

II. Le dispositif envisagé – Plusieurs mesures d'assouplissement

Reprenant des apports de la commission au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables en juin 2024, l'article 14 propose trois mesures :

- il permet aux organismes de logements sociaux d'être gestionnaires des logements intermédiaires que produisent ou acquièrent leurs filiales dédiées aux logements intermédiaires. Cela remédie à une absence de souplesse qui est aujourd'hui un frein à l'origine de la création de ces filiales, car le parc en devenir ne permet pas de supporter les charges de personnel spécialisé. La situation actuelle est en effet contreproductive, car les programmes sont le plus souvent mixtes, comprenant des logements sociaux et des logements intermédiaires en raison des conditions liées à l'application du taux réduit de TVA à 10 % ;

- il permet aussi aux sociétés de vente HLM d'acquérir en bloc des logements intermédiaires auprès des filiales des organismes HLM ou d'Action Logement pour les revendre aux particuliers, comme elles peuvent déjà le faire auprès des organismes HLM ;

- il autorise la vente de logements construits ou acquis depuis plus de cinq ans au moyen d'un contrat de location-accession, contre dix ans dans le cadre juridique actuel ;

- il permet également, de manière encadrée, aux organismes HLM de recourir à l'usufruit locatif social dans le cadre de démembrements de propriété. Il vise ainsi à autoriser ces organismes, soit à réserver l'usufruit de ces logements à leur profit, soit à conserver la nue-propriété des logements qu'ils réalisent dans le cadre d'une Véfa à la condition que l'usufruit reste dans le champ social.

En effet, l'ULS apparaît particulièrement adapté pour les opérations de construction de logements en zone tendue où le coût du foncier représente un frein à l'équilibre financier des opérations de construction. Il présente en outre l'intérêt de ne pas mobiliser de fonds propres de la part du bailleur social pour le financement de l'opération et de présenter un profil économique plus intéressant qu'une opération en pleine propriété en dégageant des excédents de trésorerie plus rapidement.

¹ Article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, comme souligné par la commission des affaires économiques en juin 2024 lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, il faut veiller à ce qu'ils ne conduisent pas à des opérations en dehors de leur vocation en cédant l'usufruit à des acteurs en dehors du champ du logement abordable.

Enfin, l'article 14 autorise les sociétés de vente HLM à acquérir la nue-propiété de logements anciens.

III. La position de la commission

La commission a approuvé ces mesures, qu'elle avait déjà adoptées dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté quatre amendements :

- un amendement COM-102 des rapporteurs qui vise à simplifier le régime de la société de construction-vente, dans la lignée d'apports adoptés par la commission dans le cadre du projet de loi relatif au développement de logements abordables, mais aussi dans le cadre de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement : il vise à autoriser la réalisation par ces SCCV de locaux à usage commercial, de manière annexe et accessoire, notamment pour favoriser la mixité fonctionnelle en pied d'immeubles. Il entend aussi porter la durée de vie de ces SCCV de 10 à 20 ans et prévoir la possibilité pour ces SCCV d'acquérir des logements locatifs intermédiaires. Enfin, il précise le calcul de la participation des organismes au capital de la SCCV et prévoit que les avances de compte courant au profit de la SCCV sont possibles dès lors que les organismes détiennent au moins 5 % de la SCCV et que ces avances ne sont pas issues du SIEG « logement social » ;
- un amendement COM-103 des rapporteurs, identique à un amendement COM-53 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain qui vise à autoriser les organismes HLM à accompagner les particuliers preneurs de baux réels solidaires par le biais de prestations de services. Si les organismes HLM sont déjà autorisés à réaliser des prestations de services pour les organismes de foncier solidaire, ils ne peuvent pas, dans le cadre juridique actuel, accompagner directement les particuliers.
- un amendement COM-104 des rapporteurs qui vise à reprendre d'autres apports déjà adoptés par la commission ou par le Sénat, que ce soit dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ou de la

proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, en :

- supprimant l'autorisation pour recourir à la « Vefa-inversée » afin de faciliter la mise en œuvre de ces opérations qui peuvent contribuer aux objectifs de mixité sociale et contenir les coûts de revient des logements produits ;
 - supprimant la possibilité offerte aux organismes HLM de vendre à des particuliers, comme des promoteurs privés, les logements produits. Telle n'est pas leur vocation : les bailleurs sociaux ne doivent pas devenir de banals promoteurs privés. Il est donc proposé de ne conserver que la possibilité de vente en bloc ;
 - portant le taux de logements privés cessibles de 30 à 50 % ;
 - introduisant la possibilité pour les bailleurs sociaux de vendre des logements dans le cadre d'opérations de « vente à rénover (VIR) inversée » : la vente de logements par des organismes d'HLM à des personnes privées en VIR, selon le même modèle que la « VEFA inversée », permettrait de renforcer la maîtrise d'ouvrage des organismes d'HLM dans les opérations de rénovation et de favoriser la mixité sociale.
- un amendement COM-105 des rapporteurs qui vise à corriger une erreur rédactionnelle.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 14 bis

Extension des missions des offices publics de l'habitat

Introduit par amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 14, cet article vise à étendre les missions des offices publics de l'habitat.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Des missions des OPH strictement encadrées en matière de rénovation des logements

L'article L. 421-3 prévoit que les offices publics de l'habitat peuvent, à titre subsidiaire et en qualité de prestataires de services, exercer plusieurs compétences comme celles d'être syndic de copropriétés, administrateur de biens.

Il prévoit que les OPH peuvent :

- réaliser, pour le compte de leur collectivité territoriale de rattachement, toute opération de construction ou d'aménagement relevant de la compétence de cette dernière ;

- réaliser, pour le compte d'un syndicat des copropriétaires dont ils sont membres, toute opération ou tous travaux de rénovation énergétique.

Cette possibilité a été introduite par l'article 177 de la loi « Climat et résilience » de 2021. Cet article était issu d'une réécriture par la commission mixte paritaire d'un amendement COM-1231 de M. Mickaël Bouloux, adopté par la commission, dont la rédaction était beaucoup plus large puisqu'il donnait la possibilité aux OPH de réaliser, le cas échéant par la création d'une filiale, toute opération ou tous travaux de rénovation énergétique pour le compte de tiers. Le Gouvernement n'était en effet pas favorable à une extension aussi importante des missions des OPH hors du service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social.

Les OPH peuvent être rattachés aux entités mentionnées à l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, qui vont au-delà des strictes collectivités territoriales et incluent leurs groupements : ces entités peuvent être un EPCI, un syndicat mixte, un département ou encore une commune.

II. Le dispositif envisagé – Une extension des missions des offices publics de l’habitat en matière de rénovation énergétique et d’adaptation des logements

Introduit par un amendement COM-34 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l’article 14, cet article vise à :

- donner la possibilité aux OPH de réaliser toute opération ou tous travaux d’adaptation des logements aux personnes âgées ou handicapées. La commission estime cette évolution cohérente : 11 % des 18 millions de personnes de plus de 60 ans sont en perte d’autonomie. Le nombre de seniors en perte d’autonomie atteindra son maximum en 2050, avec 2,8 millions de personnes. L’article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit d’ailleurs une programmation en faveur des travaux d’adaptation des logements au vieillissement ou au handicap ;

- étendre la possibilité pour une collectivité de mandater l’OPH qui lui est rattaché pour des opérations de construction ou d’aménagement, aux opérations d’aménagement ou aux travaux de réhabilitation, d’entretien ou de rénovation, notamment énergétique, relevant de leurs compétences. L’objectif est de permettre aux collectivités de mieux répondre aux besoins de leurs équipements immobiliers. Il étend également le champ des entités pouvant mandater les OPH à l’ensemble de leurs entités de rattachement.

La commission est favorable à cette disposition qui reprend un autre amendement COM-1232 de M. Mickaël Bouloux adopté avec l’avis favorable de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat lors de l’examen de la loi « Climat et résilience » et conservé en séance publique où il avait, en outre, été étendu aux coopératives HLM avant d’être supprimé par la commission mixte paritaire.

Il paraît en effet cohérent de donner des prérogatives spécifiques supplémentaires en lien avec les collectivités, aux OPH qui sont des acteurs de terrain fins connaisseurs des réalités territoriales.

La commission a adopté l’article additionnel ainsi rédigé.

Article 14 ter

Simplification des échanges d'informations entre l'administration fiscale, les bailleurs sociaux et le groupement d'intérêt public pour le système national d'enregistrement de la demande de logement social

Introduit par des amendements identiques des rapporteurs et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 14, cet article vise à simplifier les échanges d'informations entre les bailleurs sociaux, le groupement d'intérêt public pour le système national d'enregistrement de la demande de logement social (« GIP-SNE ») et l'administration fiscale.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Le système national d'enregistrement de la demande de logement social est géré par un groupement d'intérêt public également chargé de la production de données statistiques

La loi Alur de 2014¹ a confié la gestion du système national d'enregistrement (SNE), créé par la loi Molle de 2009² et devenu effectif en 2011, à un groupement d'intérêt public, le « GIP SNE ». Ce GIP regroupe l'État, l'USH, la fédération des entreprises publiques locales et les représentants des réservataires de logements locatifs sociaux.

La loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a élargi les attributions du GIP-SNE en lui donnant une mission d'exploitation des données du répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS) et accès aux données anonymisées de l'enquête d'occupation du parc social (OPS).

En juillet 2022, le GIP-SNE exerce effectivement les missions de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage du SNE. Doté en 2022 d'un budget de 11,2 millions d'euros et composé de 11 agents en équivalent temps plein (ETP) dont dix mis à disposition par l'État et l'USH, le GIP-SNE a pour vocation de centraliser, *via* le numéro unique d'enregistrement, l'ensemble des demandes de logement social formulées par les usagers.

En marge de cette mission principale, le GIP-SNE est également chargé de fiabiliser et collecter les données de gestion utiles à la production statistique sur l'occupation du logement social.

L'assemblée générale du GIP SNE est constituée de l'État (51 % des droits de vote), de l'Union sociale pour l'habitat (33 %), de la Fédération des entreprises publiques locales (4 %), de l'Assemblée des départements de France (3 %), de l'Assemblée des communautés de France (3 %), de l'Association des maires de France (3 %) et d'Action Logement Groupe (3 %).

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Son financement est assuré, aux termes de sa convention constitutive, à 70 % par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et à 30 % par l'État¹.

L'article L. 442-2-1 qui instaure le GIP-SNE lui associe un « comité d'orientation », placé auprès du ministre chargé du logement, qui est saisi pour avis de toute évolution du SNE ayant une incidence sur la relation aux demandeurs de logement social ou sur l'activité des organismes bailleurs ou aux réservataires de logements sociaux.

Il est composé de représentants de l'État, des EPCI dotés d'un PLH exécutoire, des bailleurs sociaux et des réservataires autres que l'État, et de représentants d'associations.

II. Le dispositif envisagé - Une transmission d'informations pour éviter les redondances et réduire les coûts de gestion

L'article vise à mettre en place des échanges d'information directs entre l'administration fiscale et le GIP-SNE, au bénéfice des bailleurs, afin d'éviter des redondances inutiles de transfert d'informations, et donc afin de réduire les coûts de gestion supportés en bonne partie par les bailleurs sociaux. L'objectif est de *« recueillir et d'enregistrer dans le SNE les informations nécessaires pour instruire les demandes de logement social ainsi que pour suivre et contrôler la situation des locataires »* des organismes HLM et des SEM.

Il entend supprimer le comité d'orientation placé auprès du GIP-SNE, qui selon le Gouvernement et l'USH, occasionne une charge administrative inutile pour les bailleurs sociaux. Au demeurant, la comitologie demeurera suffisamment développée pour répondre aux besoins d'échanges sur les missions confiées au GIP-SNE.

Il vise aussi à élargir la liste des personnes ayant accès aux données du GIP-SNE aux agents des services, établissements publics et personnes morales de l'État chargés d'évaluer les politiques d'attribution de logements sociaux, d'analyser la situation des demandeurs et d'identifier des personnes devant faire l'objet d'une priorité ainsi qu'à l'ANCOLS. De même, il vise à autoriser l'ANCOLS à demander au GIP-SNE la communication de données issues de l'enquête « Occupation du parc social » (OPS)² dans le cadre de ses missions de contrôle et d'évaluation. Aujourd'hui, l'ANCOLS doit demander ces données à chaque bailleur social, alors même que le GIP-SNE dispose déjà de ces mêmes informations. Il s'agit donc d'appliquer le principe « dites-le nous une fois », en réduisant les formalités administratives et les coûts de gestion supportés par les bailleurs sociaux.

¹ Le GIP du système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE)/SNE, Observations définitives de la cour des comptes, 4 juin 2024.

² Article L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation.

L'article prévoit que des personnes publiques ou morales œuvrant dans les domaines de l'habitat social ou de la politique de la ville et inscrites sur une liste déterminée par voie réglementaire pourront obtenir du GIP-SNE la communication de données anonymisées issues de l'enquête OPS, à des fins d'exploitation statistique ou d'étude directement liées à l'exercice de leurs compétences.

L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'accès aux données anonymisées du SNE ainsi que les services et les personnes morales pouvant y accéder.

L'article prévoit enfin que le décret en Conseil d'État prévu pour le contenu de l'enquête OPS précise également les modalités de mise à disposition de ces données publiques à la recherche scientifique.

La commission relève que la rédaction de cet article additionnel, introduit par des amendements identiques COM-106 des rapporteurs et COM-45 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est identique, à quelques aménagements rédactionnels près, à celui porté par le Gouvernement lors de l'examen en séance publique au Sénat de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, mais censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 14 quater

**Accès de l'Union sociale pour l'habitat aux données des enquêtes
sur l'occupation du parc social**

Introduit par amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 14, cet article vise à permettre à l'Union sociale pour l'habitat (USH) d'accéder, dans un cadre sécurisé, aux données individuelles issues de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS).

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Les organismes HLM recueillent des données dans le cadre des enquêtes sur l'occupation du parc social

L'article L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation fixe les conditions de réalisation des enquêtes sur l'occupation des logements sociaux (enquêtes dites « OPS »).

Dans le cadre de cette enquête, les organismes HLM recueillent :

- l'avis d'imposition ou de non-imposition sur le revenu de chaque occupant majeur, soit directement, soit en demandant aux services fiscaux le revenu fiscal de référence des personnes concernées ;
- le numéro d'immatriculation au répertoire national d'identification des personnes physiques de chaque occupant majeur.

Les locataires sont tenus de répondre dans un délai d'un mois, sous peine d'être redevable d'une pénalité.

Cette enquête permet aussi aux organismes HLM de déterminer chaque année si les locataires dépassent le plafond de ressources et sont redevables du supplément de loyer, conformément à l'article L. 441-9 du code de la construction et de l'habitation.

L'ANCOLS peut obtenir la communication de ces données auprès des organismes HLM.

L'exploitation des données recueillies est opérée par le groupement d'intérêt public du service national de la demande de logement social (« GIP-SNE ») en vue de créer un outil d'analyse de l'occupation sociale du parc. Ce groupement assure une diffusion du résultat de ces travaux d'exploitation, qui doit rendre l'identification des personnes impossible.

Les organismes HLM traitent eux aussi les données à caractère personnel recueillies en vue de créer des outils d'analyse de l'occupation sociale du parc contribuant au système de qualification de l'offre, à l'élaboration et à la mise en œuvre des orientations en matière d'attributions de logements dans le cadre des conventions intercommunales d'attribution, à

l'élaboration des conventions d'utilité sociale ainsi qu'à l'identification des ménages en situation de précarité énergétique.

Un décret en Conseil d'État détermine notamment le contenu de l'enquête dont la liste des données recueillies. Il précise les conditions dans lesquelles les organismes HLM transmettent, à leur demande, les données recueillies rendues anonymes :

- au préfet de département et de région ;
- à la région ;
- au département ;
- aux EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ;
- à la métropole de Lyon ;
- aux communes ;
- à l'USH, aux fédérations d'organismes HLM et aux associations régionales d'organismes HLM, à la fédération des entreprises publiques locales, à Action logement ainsi qu'aux agences d'urbanisme intervenant dans le cadre d'une étude définie en relation avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales.

S'agissant de données à caractère personnel, le recueil, le transfert et l'exploitation des données contenues dans l'enquête OPS sont soumis au respect des règles mentionnées dans la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

II. Le dispositif envisagé - Permettre à l'Union sociale pour l'habitat d'avoir accès à ces données à des fins d'études et d'évaluations des politiques de l'habitat social

Introduit par un amendement COM-46 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 14, l'article 14 *quater* vise à permettre à l'Union sociale pour l'habitat (USH) d'accéder, dans un cadre sécurisé, aux données individuelles issues de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS). Effectivement, les données auxquelles l'USH peut aujourd'hui avoir accès sur demande sont des données statistiques, rendues anonymes.

Or l'accès aux données individuelles permettrait à l'USH de poursuivre son travail d'analyse et d'étude sur le logement social et plus particulièrement sur les locataires et les demandeurs du parc social.

Pour permettre un accès de l'USH à ces données dans le respect du droit à la vie privée et de la protection des données, cet article précise qu'un

décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles l'USH peut accéder aux données de l'enquête OPS et effectuer des appariements à des fins d'études et d'évaluations des politiques de l'habitat social fondées sur des motifs d'intérêt public, à l'exclusion de tout autre usage.

Les données individuelles auxquelles il est donné accès ne pourront mentionner que les identifiants des logements locatifs sociaux dans le répertoire du logement social, et ne pourront inclure ni nom, ni prénom, ni adresse, ni tout autre élément permettant une identification directe des individus.

Les résultats de ces travaux pourront être mis à disposition du public sous une forme rendant impossible l'identification des personnes.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 15

Revalorisations de loyers du parc social après réhabilitation

Cet article vise à faciliter la revalorisation des loyers des logements sociaux ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

Il s'agit d'autoriser les bailleurs sociaux à réviser, à la relocation, les loyers des logements réhabilités jusqu'aux plafonds réglementaires des constructions neuves mais aussi de les dispenser de l'autorisation préfectorale pour la réévaluation des loyers de logements réhabilités, dans la limite de 5 % en sus de l'IRL.

La commission a adopté trois amendements des rapporteurs visant à :

- étendre aux logements faisant l'objet de la nouvelle politique des loyers la possibilité de réévaluer les loyers sans autorisation préfectorale dans la limite de 5 % en sus de l'IRL ;

- supprimer le contrôle préfectoral a priori des délibérations des organismes HLM relatives aux loyers ;

- allonger le délai de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur, de 15 à 25 ans.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le coût de la rénovation du parc social met en péril l'équilibre des opérations, en particulier dans les segments à bas loyers

Le défi de la réhabilitation et de la rénovation du parc est coûteux : ramené au logement, le coût moyen des opérations de rénovation est compris entre 30 à 35 000 €, dont 12 à 16 000 € pour la partie spécifiquement thermique selon une étude de l'ANCOLS de 2022¹.

A. Des dispositifs de soutien à la réhabilitation insuffisants au regard de l'ampleur des besoins

1) Des prêts et subventions dédiés qui ne couvrent qu'une part limitée des opérations et des coûts engagés

L'éco-PLS, ou prêt éco-conditionné géré par la Caisse des dépôts pour financer des travaux de rénovation énergétique est perçu comme un bon levier par les bailleurs sociaux. Son attractivité dépend néanmoins des taux d'intérêts.

Le dispositif « Seconde vie », qui permet de bénéficier d'une exonération de taxe foncière mais aussi de revaloriser les plafonds des conventions APL des logements au niveau des plafonds applicables aux logements neufs, sera développé plus loin.

¹ La rénovation thermique des logements du parc social, Ancols, juin 2022.

Les certificats d'économies d'énergie (CEE) sont également mobilisables par les bailleurs sociaux. Il ne s'agit pas de subventions directes mais d'aides financières allouées par les fournisseurs d'énergies du fait de leur obligation de financer des économies d'énergies, et répercutées sur la facture énergétique des ménages consommateurs. Ce dispositif est réputé complexe. En outre, le montant des CEE ne couvre qu'une partie des travaux, calculé à partir d'hypothèses théoriques parfois moins attractives que la réalité, qui peuvent entraîner un reste à charge important pour le bailleur. Les barèmes et les types de travaux financés peuvent enfin varier significativement chaque année. Enfin, certains bailleurs soulignent que les CEE sont plus adaptées à des gestes isolés qu'à des rénovations globales complexes qui sont pourtant indispensables pour atteindre les objectifs issus de la loi « Climat et résilience » ou de la stratégie nationale bas-carbone.

Enfin, le fonds européen de développement régional (Feder) met en œuvre des appels à projets pour soutenir la réhabilitation énergétique des logements sociaux. Les critères d'éligibilité diffèrent entre les régions. Les délais de versements sont néanmoins très longs ce qui exige des avances importantes de fonds. De plus, l'ingénierie technique nécessaire pour candidater à ces appels à projets dont les exigences techniques sont élevées n'est pas adaptée à tous les bailleurs.

D'autres dispositifs de subventions à l'instar du volet « rénovation énergétique des logements sociaux » du plan de relance 2022, distribué sous forme d'appel à projets, sont aujourd'hui éteints.

Des subventions directes versées par les collectivités sont quant à elles bienvenues et dépendent fortement du contexte local ainsi que de la volonté politique.

Selon l'étude de l'ANCOLS de 2022, 74 % du montant total investi dans la rénovation énergétique thermique entre 2016 et 2020 provient d'emprunt dont 25 % du seul éco-PLS (62 % des opérations y ayant recours), 12 % de fonds propres et 11 % de subventions. Seuls ¼ des bailleurs n'avaient pas mobilisé de fonds propres.

Les principaux freins identifiés par les bailleurs sont liés à la problématique financière (60 %) devant les difficultés d'ordre technique (37 %) et le manque de personnel pouvant mener à bien des opérations de rénovations thermiques, tant au sein même du bailleur que parmi les prestataires (19 %).

2) Le recours à la « troisième ligne de quittance » : un levier partiel et inégalement mobilisable

L'article 119 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi « Molle », a mis en place un dispositif permettant aux propriétaires bailleurs de demander une

contribution financière au locataire lorsqu'il entreprend des travaux d'économies d'énergie dans le logement mis en location.

Lorsque des travaux d'économie d'énergie sont réalisés par le bailleur dans les parties privatives d'un logement ou dans les parties communes de l'immeuble, une contribution pour le partage des économies de charge peut être demandée au locataire du logement loué, à partir de la date d'achèvement des travaux, sous réserve que ces derniers lui bénéficient directement et qu'ils lui soient justifiés.

Cette participation, limitée au maximum à quinze ans, est inscrite sur l'avis d'échéance et portée sur la quittance remise au locataire. Son montant, fixe et non révisable, ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie estimée.

La contribution du locataire aux économies de charge ne fait pas partie du loyer. Elle n'apparaît pas dans la convention APL. Elle n'est donc pas compensée en partie par la hausse de l'APL comme peut l'être une hausse de loyer.

Cette contribution est exigible à la condition que le bailleur ait engagé une démarche de concertation avec les associations représentatives de locataires sur le programme de travaux qu'il envisage d'entreprendre. Une ligne supplémentaire en sus des lignes relatives au loyer et aux charges, intitulée « Contribution au partage de l'économie de charges » est inscrite sur chaque avis d'échéance à l'issue des travaux. Les travaux d'économies d'énergies éligibles à cette contribution sont énumérés à l'article R. 442-27 du code de la construction et de l'habitation. Ils correspondent soit à une combinaison d'au moins deux actions d'amélioration de la performance énergétique du logement (par exemple, isolation thermique des toitures et des parois vitrées), soit à des travaux permettant d'atteindre un niveau de performance énergétique fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'énergie¹.

La contribution du locataire est mensuelle, d'un montant fixe et ne peut aller au-delà de la moitié de l'économie d'énergie estimée du logement résultant de la méthode Th-C-E ex² pour les logements construits après le 1^{er} janvier 1948. Pour les logements plus anciens, la contribution mensuelle du bailleur peut atteindre 10 euros pour les logements d'une pièce, 15 euros pour ceux comprenant deux ou trois pièces et 20 euros pour les logements comprenant quatre pièces et plus.

En 2022, l'ANCOLS estimait que le recours à la contribution au partage de l'économie de charges – communément appelée la « troisième ligne

¹ Arrêté du 23 novembre 2009 relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social.

² Arrêté du 8 août 2008 portant approbation de la méthode de calcul Th-C-E ex prévue par l'arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1 000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants.

de quittance » - était « *fréquent mais pas généralisé* », les bailleurs ne souhaitant pas fragiliser leurs locataires : 39 % des organismes indiquaient la mobiliser¹.

Lors d'une nouvelle étude en 2024², l'ANCOLS met en lumière des divergences de regards sur cette troisième ligne de quittance selon les bailleurs sociaux. Les bailleurs situés en zone détendue ou faisant face à des situations de forte précarité estiment en effet que « *tout report de coût vers les locataires constitue un risque fort pour la solvabilité des ménages* ». À l'inverse, d'autres bailleurs sociaux expriment leur volonté de disposer de davantage de leviers d'autofinancement, par exemple *via* une simplification du recours à cette troisième ligne de quittance – outre une réduction de la RLS. La mobilisation de cet outil par les bailleurs dépend donc des caractéristiques du parc et des locataires.

Enfin, les bailleurs sociaux mettent également en évidence que cette contribution, limitée dans son montant et dans sa durée – quinze ans – ne coïncide pas avec la durée de la plupart des prêts à la réhabilitation, financés sur 25 voire 30 ans.

B. Les loyers du parc social, une source de recettes importante des bailleurs sociaux

1) Les loyers, un déterminant central de l'équilibre financier des opérations pour les bailleurs HLM

En 2021, les loyers représentaient 69 % des produits d'exploitation des bailleurs³. C'est une ressource essentielle qui représente 22 milliards d'euros en 2022.

Depuis 2017, les bailleurs ont vu leur équilibre financier bouleversé par l'adoption de la réduction de loyer de solidarité (RLS), décidée en compensation de la baisse de 5 euros des APL, qui pèse 1,3 milliard d'euros chaque année. Cette perte de ressources a été pour partie lissée grâce à un endettement accru.

Avec le Covid et la guerre en Ukraine, les bailleurs sont en outre confrontés à des coûts de la construction qui ont cru de 20 % environ entre 2020 et 2022 ainsi qu'à une forte hausse du taux du livret A : celui-ci n'a cessé d'augmenter entre 2020 et 2025, alors que les prêts à taux variable représentent 70 % du coût des opérations. Passé de 0,5 % en mars 2020 à 3 % en février 2023, il n'a été abaissé qu'en 2025, à 2,4 % en février puis à 1,7 % en juillet.

Enfin, les bailleurs sont confrontés à un fort enjeu de rénovation énergétique avec un besoin d'investissement important.

¹ Étude de l'ANCOLS de juillet 2022, *La rénovation thermique des logements du parc social*.

² Étude de l'ANCOLS de février 2024, *La rénovation des passoires thermiques dans le logement social*.

³ Étude d'impact du projet de loi relatif au développement d'une offre de logements abordables.

L'ensemble de ces besoins de financement ne peut être couvert par la vente HLM qui a peu progressé, n'offrant pas le gain de fonds propres escompté, et qui est également victime du blocage du marché immobilier. En 2021, ces ventes ne représentaient que 5 % des produits des organismes.

Enfin, les projections effectuées par la Banque des Territoires dans le cadre de l'édition 2025 de son étude « Perspectives du logement social » montrent que la situation financière des bailleurs sociaux ne permet pas d'assurer à la fois un niveau soutenu de production neuve de logements tout en atteignant la neutralité carbone pour l'ensemble du parc social d'ici à 2050.

Donner de nouvelles marges financières aux bailleurs sociaux est donc une nécessité.

2) Des niveaux de loyers strictement encadrés par les plafonds des conventions APL mais hétérogènes d'un logement à l'autre

a) Des valeurs maximales de loyers déterminées par les conventions APL

Depuis 1977¹, le loyer des nouveaux logements locatifs sociaux sont fixés par une convention APL conclue entre l'État ou le délégataire des aides à la pierre et le bailleur qui permet aux locataires ou aux résidents de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL), sous réserve du respect des conditions spécifiques (logement occupé à titre de résidence principale, logement décent, respect de plafonds de ressources spécifiques).

Pour guider la fixation des loyers et redevances maximaux négociés dans les nouvelles conventions APL, l'État rend chaque année un avis sur les valeurs minimales et maximales de loyers par zone et par typologie de logements (taille des logements, performances environnementales et techniques, qualité d'usage, critères définis localement...). Ces loyers et redevances maximaux sont ensuite révisés chaque année au 1^{er} janvier, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL)² qui dépend lui-même de la mesure de l'inflation par l'Insee. Quasi nul durant les années 2015 et 2016, celui-ci a connu des hausses supérieures à 1 % en 2018 et 2019

Les valeurs maximales des loyers et redevances des conventions nouvelles signées en 2025 ont ainsi été réévaluées à hauteur de 3,26 % par rapport à celles signées en 2024, en raison d'une variation de l'IRL de 3,26 %. Pour 2025, à l'exception des logements-foyers, les valeurs maximales de loyers sont comprises entre 5,28 euros du mètre carré pour un PLAI (logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration) en zone détendue (III) et 15,16 euros pour un logement en PLS (prêt locatif social) en zone A bis³.

¹ Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 Maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement.

² Article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation.

³ Annexe 1 de l'avis relatif à la fixation des loyers et des redevances maximaux des conventions conclues en l'application des articles L. 353-1 et L. 831-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, signé le 5 février 2025 et publié au bulletin officiel du ministère le 20 février 2025.

b) Des loyers en pratique inférieurs à ces plafonds et dont la revalorisation est encadrée chaque année

Les loyers effectivement pratiqués par les organismes HLM sont donc déterminés dans la limite de ces valeurs maximales. Ils sont eux aussi revalorisés chaque année sur la base de l'IRL chaque année¹. En revanche, à la relocation, les loyers peuvent être augmentés librement dans la limite des valeurs maximales dans la convention APL. La relocation est effectivement l'occasion pour l'organisme de logement social de pratiquer une hausse de loyers supérieure à l'IRL pour rapprocher les loyers du plafond de la convention APL.

Les loyers des logements sociaux anciens sont moins souvent proches des plafonds des conventions APL que ceux des neufs, et les locataires des logements neufs. Des différences existent également en fonction du mode de financement du logement et de sa localisation géographique.

Étude de l'ANCOLS, février 2023 « Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours »

Au 1^{er} janvier 2021, 48 % des loyers pratiqués dans les logements conventionnés étaient fixés à un niveau correspondant à 98 % du montant du loyer maximal de la convention APL. Seuls 23 % des logements étaient loués à un loyer inférieur à 90 % du plafond de la convention APL et 9 % à un loyer inférieur à 80 % du plafond de loyer de la convention APL.

Ce sont parmi les logements PLAI que la proportion de loyer très proche du plafond était la plus importante (61 %). À l'inverse, les loyers des logements PLS, avec les plafonds réglementaires de loyers les plus élevés, affichaient les écarts les plus élevés avec les valeurs maximales de la convention PLS : un logement sur cinq offrait un loyer inférieur à 80 % du plafond contre 5 % pour les PLAI. De même, à l'exception notable de la zone A bis, la part de logements au plafond était la plus forte au sein des zones tendues, et diminuait avec la détente sur le marché local de l'immobilier. Dans les zones les plus détendues, la concurrence du parc social avec le secteur privé semble freiner la mise au plafond des loyers lors de la relocation². Cette observation est moins valable en ce qui concerne les mises en services, probablement en raison de la qualité des logements qui peut justifier des loyers plus élevés³.

Par ailleurs, une plus grande proportion de logements très proches du plafond est observée parmi les petites typologies (T1 et T2), contrairement aux logements avec davantage de pièces. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la proportion de logements ayant un loyer très proche du plafond était également moindre qu'hors QPV.

De manière générale, les loyers au plafond sont plus fréquents parmi les baux récemment signés. Au 1^{er} janvier 2021, 63 % des baux signés il y a moins de 5 ans avaient un loyer très proche du plafond alors qu'ils sont à peine 25 % parmi les baux signés il y a plus

¹ Article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation.

² Pour les relocations signées en 2018, 2019 et 2020, en zone C, 51 % des plafonds des logements sociaux dépassent le loyer moyen dans le secteur privé et seulement 42 % des loyers des logements sociaux sont à au moins 98 % du plafond.

³ Pour les nouvelles mises en service, 44 % des plafonds des logements sociaux dépassent le loyer moyen dans le secteur privé mais 86 % des loyers des logements sociaux sont à au moins 98 % du plafond.

de 15 ans. De même, plus de 60 % des relocations et plus de 80 % des mises en service avaient un loyer très proche des plafonds¹.

Pour les logements dont les loyers sont proches du plafond, les marges de manœuvre des bailleurs sociaux en matière de modulation des loyers sont très limitées sous les loyers maximaux des conventions APL qu'ils ont signées.

Certains logements anciens présentent donc des loyers qui ne sont pas au plafond : bien qu'évoluant au même rythme que les autres loyers du parc, ils sont restés plus faibles car partant d'un niveau plus bas, dans un contexte antérieur à la création des APL en 1977 où le logement social bénéficiait largement d'aides à la pierre. Les HLM construits dans les années 1970, qui représentent 30 % du parc actuel, offrent donc des loyers plus bas que les autres segments du logement social². Cela peut poser des difficultés, notamment lorsque les raisons qui avaient justifié la fixation d'un loyer initial faible ont disparu - soit parce qu'entre temps, d'autres logements sociaux ont été érigés, avec des loyers supérieurs car mis aux plafonds réglementaires ; soit parce que des travaux ont été faits pour améliorer la qualité des logements...

C. Des marges de manœuvre étroites pour adapter les loyers

La loi prévoit plusieurs cas spécifiques dans lesquels les loyers peuvent soit être revalorisés au-delà de l'évolution de l'IRL, soit dépasser les valeurs maximales fixées par les conventions.

1) La possibilité de revaloriser les loyers dans la limite de 5 % au-delà de l'IRL en cas de redressement ou de réhabilitation

Un organisme HLM peut être autorisé par l'autorité administrative pour une durée qu'elle détermine, à déroger à l'encadrement de revalorisation annuelle des loyers par l'évolution de l'IRL dans différents cas :

- soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social ;
- soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

CDC Habitat a indiqué aux rapporteurs mobiliser cette possibilité pour environ 50 % de ses opérations de réhabilitation et obtenir généralement des accords, malgré des délais d'instruction et de réponses très longs.

¹ Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours, ANCOLS, février 2023.

² Les loyers moyens des HLMO s'élèvent à 5,70 €/m² contre 6,30 €/m² pour les logements PLAI, 7 €/m² pour les logements PLUS et 9,80 €/m² pour les logements PLS au 1^{er} janvier 2024. Panorama du logement social, Ancols, 2025.

Cette possibilité est limitée à 5 % en sus de la variation de l'IRL. Il n'est possible d'aller au-delà qu'avec l'accord des associations représentatives de locataires et des locataires.

Cette possibilité de revalorisation ne permet pas d'aller au-delà des plafonds des conventions APL et n'est donc pas adaptée aux bailleurs sociaux présentant les parcs les plus anciens dont les loyers sont les plus éloignés des plafonds fixés par les conventions APL.

2) Une augmentation possible des plafonds de loyer des conventions APL dans le cadre du dispositif « Seconde vie »

Le dispositif « Seconde vie », expérimenté en 2023 sur 839 logements sociaux¹ a été pérennisé par la loi de finances pour 2023². Faute de textes d'application, il n'a été opérationnel qu'en 2025³. Il vise à soutenir les réhabilitations lourdes de logements achevés depuis au moins quarante ans *via* :

- une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 25 ans, réduite à 15 ans pour les agréments déposés après le 31 décembre 2026⁴. Dans le cadre du PLF pour 2026, le Sénat a voté le report de cette date limite au 31 décembre 2028 ;

- un taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux⁵.

- la possibilité d'augmenter les plafonds de loyers par avenant dans la limite d'un taux fixé par décret⁶.

Le dispositif « Seconde vie » n'est éligible qu'aux opérations ambitieuses, permettant d'atteindre la classe A ou B du DPE. Il n'est donc pas adapté aux bailleurs qui priorisent de plus petites interventions.

L'Union sociale pour l'habitat a ainsi chiffré le coût moyen d'une opération répondant aux objectifs « Seconde vie » à hauteur de 100 000 € par logements⁷. Pour d'autres logements, l'atteinte d'une classe énergétique A ou B n'est pas toujours possible.

En ce qui concerne les plafonds de loyer applicables à l'issue de l'opération, la décision d'agrément « Seconde vie » précise, selon la nature du ou des prêts prévus, la ou les catégories de produit (PLAI, PLUS, PLS) auxquelles appartiennent *in fine* les logements de l'opération.

¹ Note d'information relative à la mise en place du dispositif « seconde vie » et à son articulation avec les opérations de requalification de LLS financées par l'ANRU dans le cadre du NPNRU, Anru, 12 mars 2025.

² Article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

³ À la suite de la publication des décrets d'application du 12 juillet 2024 (décret n° 2024-805), du 4 décembre 2024 (décret n° 2024-1142) et du 28 février 2025 (décrets n° 2025-205 et n° 2025-206).

⁴ Article 1384 C bis du code général des impôts.

⁵ Article 278 sexies A du code général des impôts.

⁶ Dernier alinéa de l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁷ Analyse réalisée sur 7 opérations représentant un total de 2 201 logements. Plaquette de présentation USH mercredi 19 novembre 2024 – « Les HLM, partenaires des collectivités » Salon des maires

Les plafonds sont ceux calculés à partir des valeurs maximales de zone de l'avis des loyers de l'année de la signature de l'avenant ou de la convention, en appliquant éventuellement des marges locales. Il s'agit donc des loyers maximaux qui auraient été applicables pour un logement neuf de la même catégorie de produit.

Pour les logements déjà conventionnés, et une fois les opérations clôturées, les conventions pourront être modifiées par voie d'avenant pour augmenter les loyers-plafonds. Chaque convention donnera alors lieu à un avenant fixant, le cas échéant, plusieurs nouveaux loyers maximaux (un loyer maximal par produit PLAI, PLUS et PLS).

3) La nouvelle politique des loyers : une modulation des loyers dans un objectif de mixité sociale

La « nouvelle politique des loyers » permet au bailleur social de disposer d'une souplesse dans la fixation de ses loyers. En effet, le bailleur peut augmenter le loyer d'un logement au-delà du plafond fixé par la convention APL (en restant toutefois dans le plafond fixé par l'avis de loyer), tout en diminuant, dans les mêmes proportions, le loyer d'un autre logement social.

Néanmoins, la « nouvelle politique des loyers » poursuit avant tout un objectif de mixité sociale accrue par une péréquation des loyers entre différents programmes, et est fondée sur un principe de recettes locatives constantes à l'échelle du bailleur. Elle ne permet donc pas en l'état de dégager des ressources complémentaires pour les bailleurs sociaux. Par ailleurs, il s'agit d'un processus administratif relativement lourd, nécessitant un avenant aux conventions d'utilité sociale et une approche locale.

II. Le dispositif envisagé – Une politique des loyers optimisée pour faciliter le financement de la réhabilitation du parc social

Cet article inclut deux mesures distinctes.

D'une part, il vise à donner la possibilité aux bailleurs sociaux de revaloriser les plafonds de loyers des conventions APL au niveau de ceux pratiqués pour le neuf, uniquement lors de la remise en location des logements ayant fait l'objet d'une réhabilitation, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Il s'agit de la reprise partielle du dispositif de l'article 8 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Soucieuse de ne pas faire payer aux locataires du parc social le coût de la RLS qu'elle combat depuis 2018, la commission avait, lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, encadré le dispositif de l'article 8 afin qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles les hausses de loyer pourront être appliquées. L'Union sociale pour l'habitation avait partagé les mêmes préoccupations. L'encadrement apporté par la commission a donc été repris dans le dispositif

du présent article 15 : un décret en Conseil d'État préciserait les conditions d'association des collectivités territoriales ainsi que les modulations possibles de ces réévaluations en fonction de la localisation, de la qualité et des travaux de rénovation des logements. En effet, le parc social le plus ancien aux loyers les plus faibles présente un enjeu social particulier car il accueille les ménages les plus précaires et les plus prioritaires pour lesquels des hausses de loyer sans limites seraient un risque d'exclusion.

D'autre part, il vise à donner une plus grande flexibilité aux bailleurs sociaux pour revaloriser les loyers dans la limite de 5 % en sus de l'IRL d'une année sur l'autre, sans requérir une autorisation préfectorale. Il s'agit de la reprise d'un amendement COM-97 de M. Franck Menonville au même projet de loi.

L'objectif est d'inciter et de responsabiliser les bailleurs sociaux dans leurs politiques de rénovation et de réhabilitation du parc.

III. La position de la commission - La qualité du logement social, un enjeu crucial

La commission rappelle que le dispositif proposé résulte d'un premier examen par elle en 2024 à la suite duquel il a été considérablement encadré.

Soucieuse de ne pas pénaliser les locataires, elle rappelle aussi que dès lors que le montant du nouveau loyer demeure au-dessous du loyer plafond du barème de l'APL, l'augmentation de loyer est globalement compensée par une augmentation de l'APL. De même, pour les loyers supérieurs, toute la partie de l'augmentation inférieure au loyer-plafond sera globalement couverte par l'APL pour les ménages éligibles. Les ménages les plus modestes seront donc toujours solvabilisés par les APL.

La commission a donc approuvé l'article enrichi de trois amendements des rapporteurs :

- un amendement COM-108, qui vise, par cohérence, à étendre aux logements faisant l'objet de la nouvelle politique des loyers la possibilité de réévaluer les loyers sans autorisation préfectorale dans la limite de 5 % en sus de l'IRL ;

- un amendement COM-107 qui vise à supprimer le contrôle préfectoral a priori des délibérations des organismes HLM relatives aux loyers, reprenant ainsi l'amendement COM-98 de M. Franck Menonville dans le cadre de l'examen en commission du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ;

- un amendement COM-109 visant à allonger le délai de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur, de 15 à 25 ans.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 15 bis
Simplification des procédures de relogement

Introduit par amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 15, cet article vise à simplifier et clarifier les procédures de relogement dans le cadre des obligations de relogement applicables aux bailleurs sociaux.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Plusieurs obligations de relogement incombent aux bailleurs sociaux

Il existe plusieurs cas de figure dans lesquels le bailleur social a l'obligation de reloger le locataire, le titulaire de droits réels ou l'occupant d'un logement. Elles sont les suivantes :

- dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'opération ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue à l'obligation de reloger les occupants. Il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions ;

- dans le cas de travaux de structure ayant pour objet d'augmenter la surface, le nombre de logements ou le confort de l'immeuble et rendant les lieux inhabitables, le bailleur doit reloger les occupants et doit leur faire au moins une proposition ;

- dans le cadre de la démolition d'un immeuble¹, d'une autorisation de vente ou de changement d'usage² ou de démolition prévue dans le cadre d'une convention pour une opération de rénovation urbaine, le bailleur doit proposer trois offres de logement au locataire. En cas de refus de ces trois offres, ce dernier ne bénéficie plus du maintien³.

L'organisme propriétaire a une stricte obligation de reloger tous les ménages. Le bailleur qui agit dans le cadre de son obligation de relogement ne procède pas à une attribution : le passage en commission d'attribution et la délivrance d'un numéro unique ne sont pas obligatoires - bien qu'en pratique certains bailleurs retiennent le passage par la commission d'attribution, notamment pour favoriser la prise en compte des relogements dans la politique d'occupation sociale de l'organisme.

Dans ces cas, l'examen des candidatures par la commission d'attribution est transformé par une information : la commission est informée des relogements effectués, après transmission par le bailleur des éléments

¹ Autorisée conformément à l'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 353-15 du code de la construction et de l'habitation.

³ Il de l'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation.

détaillant la situation familiale et financière des ménages occupants ainsi que de l'offre de relogement acceptée¹.

En revanche, lorsqu'un autre organisme supplée le premier organisme dans son obligation de relogement, il procède alors formellement à une attribution.

II. Le dispositif envisagé - Une simplification des procédures de relogement

L'article 15 *bis*, introduit par amendement COM-47 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 15, l'article 15 *bis* vise à préciser que :

- l'information de la commission d'attribution sur les relogements est dérogatoire à la procédure d'attribution des logements sociaux ;

- cette procédure d'information vaut également pour les relogements opérés à la suite de la démolition d'un immeuble dans les territoires d'outre-mer, y compris dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, et pour ceux opérés par les sociétés d'économie mixte.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

¹ V de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation.

Article 15 ter

Élargissement de la liste des charges récupérables pouvant faire l'objet de dérogations par accords collectifs locaux

Introduit par amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 15, cet article vise à élargir de la liste des charges récupérables pouvant faire l'objet de dérogations par accords collectifs locaux.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Les charges récupérables font l'objet d'une liste limitative

Les charges récupérables par les organismes HLM dans les immeubles de logement social font l'objet d'une liste limitative prévue par l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation.

Elle inclut :

- des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;

- des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée, qui ne sont pas la conséquence d'une erreur de conception ou d'un vice de réalisation. Sont notamment récupérables à ce titre les dépenses engagées par le bailleur dans le cadre d'un contrat d'entretien relatif aux ascenseurs par exemple ;

- des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

La liste précise de ces charges est fixée par un décret en Conseil d'État¹.

Il peut y être dérogé par accords collectifs locaux portant sur l'amélioration de la sécurité ou la prise en compte du développement durable.

La possibilité de déroger à la liste limitative des charges récupérables par accords collectifs locaux en raison d'améliorations portant sur la sécurité ou le développement durable a été introduite à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat lors de l'examen de la loi « Engagement national pour le logement » (ENL) de 2006². La commission considérait à l'époque qu'il fallait, sans remettre en cause le caractère limitatif de la liste des charges prévue par décret, permettre des adaptations en raison d'améliorations du service rendu aux locataires. À l'époque, cela concernait

¹ Décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation et fixant la liste des charges récupérables.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

des nouvelles technologies comme les digicodes, les systèmes de vidéosurveillance pour répondre à des demandes légitimes des locataires.

II. Le dispositif envisagé – Une politique des loyers optimisée pour faciliter le financement de la réhabilitation du parc social

L'article 15 *ter*, introduit par l'amendement COM-39 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 15, modifie les motifs de dérogation, par accord collectif local, à la liste limitative des charges, pour y inclure la prise en compte de services à caractère social d'intérêt direct pour les locataires.

La commission estime légitime d'inclure aujourd'hui des services à caractère social d'intérêt direct pour les locataires.

Conformément au cadre existant, une telle actualisation ne pourrait être effectuée **que par la voie d'un accord collectif local**, devant donc recevoir l'approbation des associations de locataires.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 15 quater
**Expérimentation visant à soutenir la réhabilitation du parc de logement
social en zones peu denses**

**Introduit par amendement du groupe Socialiste, Écologiste et
Républicain portant article additionnel après l'article 15, cet article vise à
expérimenter un dispositif de soutien à la réhabilitation des logements
sociaux en zones peu denses grâce à des avenants aux conventions APL.**

La commission a adopté l'article additionnel.

**I. La situation actuelle – Les zones très détendues sont parfois
confrontées à des taux de vacances élevés et à un parc vieillissant**

Comme mentionné dans le commentaire de l'article 15, les bailleurs sociaux n'ont pas les moyens d'autofinancer les réhabilitations lourdes de leur parc. En effet, compte tenu de la qualité d'origine du bâti, le dispositif « Seconde vie » qui nécessite d'atteindre une performance énergétique classée A ou B est le plus souvent inatteignable.

C'est d'autant plus le cas lorsque les logements sont très anciens et à bas loyers et lorsque les bailleurs sociaux font face à des situations de vacance. Une étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de 2017 mettait déjà en évidence la dispersion de la vacance sur le territoire national, de 1,9 % en zone A à 6,2 % en zone C, même si, en raison de la distribution géographique du parc, c'est en zone B que se situe la part la plus importante des logements vacants (plus de 29 %)¹.

À titre d'exemple, le bailleur social Périgord Habitat fait état de taux de vacance particulièrement importants pour certains biens immobiliers pourtant situés en plein centre-ville de Périgueux. Un immeuble Art Déco des années 1930 de 59 logements familiaux connaît un taux de vacance de 50 % en raison de performances énergétiques très insatisfaisantes et d'une fonctionnalité devenue obsolète².

Les besoins en réhabilitation ne sont pas qu'énergétiques. Ils concernent aussi la qualité du bâti et sa capacité à répondre aux attentes des ménages, alors que le parc HLM est majoritairement constitué de logements familiaux de type « T3 » ou « T4 », qui représentent donc mécaniquement la majeure partie des logements sociaux vacants. Or les opérations de transformation ou de division de logements sont particulièrement coûteuses.

¹ Étude de la vacance non technique des logements des organismes de logement social, décembre 2017.

² Exposé des motifs de la proposition de loi n° 851 rectifié (2024-2025) de M. Serge MÉRILLOU et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 9 juillet 2025.

II. Le dispositif proposé – Expérimenter un dispositif de soutien à la réhabilitation des logements sociaux en zones peu denses grâce à des avenants aux conventions APL

Introduit par l'amendement COM-32 du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain portant article additionnel après l'article 15, cet article vise à expérimenter, pour une durée de six ans, un dispositif de soutien à la réhabilitation des logements sociaux en zones peu denses.

Il reprend, pour ce faire, le dispositif de la proposition de loi déposée le 9 juillet 2025 par M. Serge Mérillou visant à expérimenter un dispositif de soutien à la réhabilitation du parc de logement social en zone peu dense¹.

Il prévoit que, dans un objectif de revitalisation d'un territoire rural, sous réserve d'un agrément octroyé par le préfet de département et après avis conforme du maire, les plafonds des loyers des conventions APL pourront être augmentés par avenant, uniquement à la relocation, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- les logements sont achevés depuis plus de quarante ans et les prêts octroyés pour leur financement ont été intégralement remboursés ;

- ils sont situés dans des territoires faisant l'objet d'un engagement de revitalisation au titre des programmes « Action Cœur de Ville », « Petites Villes de Demain » ou « villages d'Avenir », ou dans un périmètre de site patrimonial remarquable ;

- l'avenant à la convention APL s'inscrit dans un projet global de réhabilitation visant à améliorer la fonctionnalité et l'attractivité résidentielle des logements et permet un gain d'au moins deux classes de performance énergétique ;

- le projet garantit le maintien d'une offre de logements sociaux dont au moins 30 % sont occupés par des ménages dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Les modalités d'application de l'expérimentation et notamment le taux maximal d'augmentation par avenant des loyers seront fixées par un décret en Conseil d'État tenant compte de l'objectif d'amélioration de la fonctionnalité des logements et de leur performance énergétique.

L'article prévoit enfin la remise par le Gouvernement d'un rapport dressant le bilan de l'expérimentation six mois avant son terme.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

¹ Proposition de loi visant à expérimenter un dispositif de soutien à la réhabilitation du parc de logement social en zone peu dense, n° 851 rectifié (2024-2025) de M. Serge Mérillou et plusieurs de ses collègues.

TITRE V – SOUTENIR LA RÉNOVATION DU PARC PRIVÉ

Article 16

Création d'un congé pour travaux de rénovation énergétique

Cet article vise à consacrer au niveau de la loi le droit du propriétaire de donner congé au locataire en raison de travaux de rénovation énergétique. Il s'agit de faciliter la réalisation de lourds travaux par les bailleurs incompatibles avec le maintien dans les lieux, conformément à une jurisprudence constante des tribunaux judiciaires depuis 1996.

La commission a adopté un amendement des rapporteurs visant à étendre ce congé aux baux meublés et à sanctionner les congés délivrés frauduleusement par la décision de réaliser des travaux de rénovation énergétique, en leur appliquant les sanctions en vigueur pour les congés justifiés frauduleusement par la vente ou la reprise du logement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – La réalisation de lourds travaux de rénovation peut être empêchée par la présence du locataire sans que le droit des propriétaires à lui donner congé ne soit consacré

A. Malgré l'obligation du locataire d'accepter les travaux de rénovation énergétique, la présence du locataire dans le logement est un obstacle fréquent aux travaux

1) Le locataire ne peut s'opposer aux travaux de rénovation énergétique

Conformément au *e*) de l'article 7 de la loi de 1989, le locataire est obligé de permettre l'accès aux lieux loués pour la préparation et l'exécution des travaux d'amélioration de la performance énergétique et des travaux qui permettent de rendre le logement décent.

Si ces réparations durent plus de 21 jours, le locataire a droit à une réduction de loyer à proportion du temps et de la partie du logement dont il a été privé.

Avant le début des travaux, le locataire est informé par le bailleur de leur nature et des modalités de leur exécution par une notification de travaux qui lui est remise en main propre ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Aucuns travaux ne peuvent être réalisés les samedis, dimanches et jours fériés sans l'accord exprès du locataire.

Si les travaux entrepris dans un local d'habitation occupé, ou leurs conditions de réalisation, présentent un caractère abusif ou vexatoire ou ne respectent pas les conditions définies dans la notification de préavis de

travaux ou si leur exécution a pour effet de rendre l'utilisation du local impossible ou dangereuse, le juge peut prescrire, sur demande du locataire, l'interdiction ou l'interruption des travaux entrepris.

2) Pourtant, la présence du locataire dans le logement fait souvent obstacle à la réalisation des travaux de rénovation énergétique

Dès 2021, une enquête de l'Anil mettait en évidence que la capacité des bailleurs à réaliser des travaux se heurtait bien souvent à des difficultés pratiques, notamment en raison de la présence du locataire dans le logement qui constituait un frein pour 30 % des bailleurs interrogés – juste derrière le financement des travaux, frein pour 43 % des bailleurs interrogés.

En outre, les travaux de rénovation énergétique en site occupé sont nettement plus complexes à réaliser. Malgré leur obligation de permettre l'accès au logement, certains locataires refusent les travaux : les économies d'énergies réalisées à la suite des travaux ne sont pas des arguments suffisants pour qu'ils acceptent les nuisances associées aux travaux.

B. Les propriétaires font face à des risques de contentieux qui rallongent les procédures et renchérissent le coût des travaux

Le propriétaire bailleur est obligé d'assurer la jouissance paisible du bien loué conformément à l'article 6 de la loi de 1989 précitée et à l'article 1719 du code civil. Dès lors que des travaux rendent le logement inhabitable, il est de sa responsabilité de prévoir le relogement temporaire, à ses frais, du locataire. Cette charge financière s'ajoute à celle de la réduction de loyer lorsque les travaux durent plus de vingt et un jours.

Certains propriétaires donnent alors congé au locataire. L'article 15 de la loi de 1989 prévoit cette possibilité, outre les cas de reprise ou de vente du logement, en raison d'un « motif légitime et sérieux ».

Bien que les travaux de rénovation énergétique ne soient pas mentionnés par la loi, la jurisprudence civile, constante depuis 1996, reconnaît que la volonté du propriétaire de réaliser des travaux dans le logement loué fait partie des motifs légitimes et sérieux de congé, sous réserve que les travaux soient incompatibles avec le maintien du locataire dans le logement.

Très récemment, le 6 janvier 2025, la cour d'appel de Bordeaux a statué en faveur des propriétaires qui avaient donné congé à leurs locataires en raison de travaux d'envergure, que ces derniers contestaient, estimant qu'ils avaient droit au maintien dans les lieux. Le juge a notamment précisé que le propriétaire n'a pas à établir le caractère indispensable des travaux, la légitimité du motif reposant suffisamment en l'espèce sur la recherche d'une rénovation globale afin d'améliorer la rentabilité énergétique de l'immeuble.

Les informations transmises par le ministère du logement et issues des commissions départementales de conciliation concernant la décence

énergétique des logements font état d'un nombre de saisine faible mais en progression - 170 saisines en 2022 et 212 en 2023. Cette progression peut s'expliquer en partie par le renouvellement progressif des baux en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience » et qui n'étaient pas à ce moment-là soumis aux obligations de décence énergétique.

II. Le dispositif envisagé – Une consécration à droit constant d'une jurisprudence non contredite

Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021, la commission avait adopté, sur proposition du rapporteur, Mme Dominique Estrosi Sassone, un article 42 *bis* AD visant à créer un congé pour travaux d'économie d'énergie afin de faciliter la réalisation des rénovations lourdes par les propriétaires, lorsqu'elles sont incompatibles avec le maintien du locataire dans le logement. Il s'agissait de la traduction législative de la jurisprudence constante depuis 1996, permettant de sécuriser les propriétaires en cas de rénovation d'ampleur. La commission estimait que le calendrier ambitieux d'interdiction de location des logements classés G en 2025 puis F en 2028 ne pouvait se concevoir sans outils pour faciliter la réalisation des travaux de rénovation par les bailleurs.

Comme le congé donné au locataire en cas de vente ou de reprise du logement, le propriétaire devra alors signifier à son locataire, avec un préavis de six mois, un congé de départ mentionnant le motif légitime et sérieux.

L'article 16 de la proposition de loi reprend donc une mesure déjà adoptée par la commission des affaires économiques, soucieuse de donner aux propriétaires des outils pour faciliter la réalisation des travaux rendus incontournables par le calendrier ambitieux de performance énergétique qui interdit la location de logements classés « G » en 2025 puis « F » en 2028, mais qui n'avait pu entrer en vigueur faute d'accord en commission mixte paritaire avec la majorité de l'Assemblée nationale de l'époque.

III. La position de la commission – Une clarification bienvenue

La commission approuve cet article, considérant que la mesure proposée contribuera à sécuriser les rapports locatifs et éviter de coûteux et longs contentieux pour les propriétaires et les locataires.

Elle a adopté un amendement COM-110 des rapporteurs qui vise à :

- d'une part, apporter une précision afin que la justification frauduleuse du congé par la réalisation de travaux soit punie de la même manière que la justification frauduleuse du congé par la vente ou la reprise du logement, soit par une amende pénale dont le montant peut atteindre 6 000 € pour une personne physique et 30 000 € pour une personne morale ;

- d'autre part, étendre la faculté du propriétaire de donner congé au locataire en raison de travaux de rénovation énergétique dans le cadre de baux meublés.

Cette évolution équilibrée est de nature à conforter l'efficacité du dispositif proposé mais aussi de rassurer afin d'éviter toute dérive.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 17

Facilitation des groupements momentanés d'entreprises

Cet article vise à supprimer l'obligation de solidarité entre les cocontractants dans le cadre d'un groupement momentané d'entreprises (GME).

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – La solidarité juridique est un frein au développement des groupements momentanés d'entreprises

A. Il existe plusieurs types de groupements momentanés d'entreprises

La cotraitance désigne un ensemble d'entreprises liées par un accord privé ayant pour objet la soumission et l'exécution commune de travaux qui concourent à la réalisation d'un même ouvrage.

Ce groupement est alors appelé « groupement momentané d'entreprises » (GME). Il est momentanément créé, pour la durée du marché, par une convention conclue entre ses membres. Il a pour seul objet l'exécution des travaux précités. Il est dépourvu de la personnalité morale de sorte que le maître d'ouvrage doit être considéré comme ayant conclu un marché avec chacun de ses membres.

Les entreprises membres du GME possèdent le statut de cotraitants. Il leur incombe juridiquement de réaliser les travaux correspondant à leur part du marché, de respecter l'ordre et les délais d'exécution des prestations prévues et de communiquer au mandataire toute information de nature à faciliter la réalisation du marché ou de prévenir d'éventuelles difficultés dans son exécution.

Le mandataire représente les autres membres du groupement auprès du maître d'ouvrage. Il est l'interlocuteur unique de ce dernier pendant la passation et l'exécution du marché.

Il existe plusieurs formes de GME :

- il peut être **conjoint** lorsque chacun de ses membres n'est engagé que pour les travaux dont il a la charge ;
- il peut être **conjoint avec solidarité du maître d'ouvrage**, c'est-à-dire que le mandataire est solidaire de chacun des entrepreneurs dans leurs obligations contractuelles à l'égard du maître d'ouvrage ;
- il peut être **solidaire** lorsque chaque cotraitant est engagé pour la totalité du marché et doit pallier une éventuelle défaillance d'un ou plusieurs membres du groupement. Si le GME est solidaire, ses

membres sont engagés pour la totalité du marché jusqu'au paiement du solde et à l'expiration des garanties légales de bon fonctionnement et décennale. Ils peuvent ainsi être solidairement condamnés à réparer des dommages intermédiaires.

Dans le silence du contrat et de la loi, le groupement est conjoint dès lors que la solidarité ne se présume pas¹. En revanche, les articles 1792 et suivants du code civil disposent que tout constructeur d'un ouvrage est responsable envers le maître ou l'acquéreur d'un ouvrage des dommages qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui le rendent impropre à sa destination.

L'article L. 124-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les marchés privés de bâtiment qui portent sur des travaux et prestations de services réalisés en cotraitance dont le montant n'excède pas 100 000 € hors taxe incluent, à peine de nullité, l'identité des cotraitants, la nature et le prix des travaux et prestations réalisés par chacun des cotraitants, la mention expresse de l'existence ou non de la solidarité juridique des membres du groupement à l'égard du maître d'ouvrage ainsi que le nom et la mission du mandataire.

À l'exception de cet article, le GME n'est régi par aucune disposition réglementaire ni législative : il appartient au maître d'ouvrage de fixer les règles qu'il souhaite.

Pour le maître d'ouvrage, les conséquences de la solidarité sont une plus grande sécurité dans la réalisation des travaux en cas de défaillance, les autres membres du groupement ou le mandataire prenant le relais.

B. Malgré l'intérêt du GME en matière de rénovation énergétique, son développement est freiné par la solidarité juridique

Dans son principe, le GME présente au moins deux intérêts : d'une part, donner aux très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) les moyens de répondre aux exigences d'un marché global ; d'autre part, proposer aux particuliers et collectivités une offre dont le caractère intégré peut concourir à une démarche de rénovation globale performante. Il permet d'aider les entreprises artisanales du bâtiment à se regrouper afin d'accéder directement aux marchés et de se coordonner.

Les GME sont donc particulièrement adaptés aux travaux de rénovation énergétique, qu'il s'agisse d'une offre globale ou incluant plusieurs gestes où plusieurs corps de métiers sont nécessaires.

Selon une étude de l'Observatoire des métiers du BTP sur les marchés de l'entretien rénovation réalisée en 2023, les chefs d'entreprises artisanales déclarent collaborer avec d'autres corps de métiers dans un tiers des cas. Cette

¹ Article 1310 du code civil.

part augmente au sein des entreprises qui réalisent de la rénovation énergétique ou des chantiers de rénovation globale (44 %).

Parmi les entreprises qui collaborent, 11 % ont recours au groupement momentané d'entreprises conjoint sans solidarité, 3 % au groupement momentané d'entreprises conjoint avec mandataire solidaire et 1 % au groupement momentané d'entreprises solidaire.

En principe, le maître d'ouvrage public ne peut exiger que des candidats se présentent en groupement conjoint ou en groupement solidaire. Il ne peut pas rejeter une candidature sur ce seul motif.

Cependant, il peut exiger que l'attributaire du marché (si c'est un groupement) soit, par exemple, un groupement solidaire.

Or la solidarité est un frein au développement des GME entre artisans car le mandataire commun se trouve confronté au risque réel d'être appelé en responsabilité en cas de défaillance d'un des cotraitants du GME. La solidarité pour le mandataire commun et les cotraitants dissuade les artisans et les petites entreprises de se regrouper.

II. Le dispositif envisagé – Lever la solidarité juridique des GME constitués pour des montants de travaux inférieurs à un certain montant

L'article 17 vise à lever l'obligation de solidarité juridique dans le cadre des groupements momentanés d'entreprises constitués pour des travaux dont le montant n'excède pas 100 000 €.

Alors qu'aujourd'hui, le 3° de l'article L. 124-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit la mention expresse de l'existence ou non de la solidarité juridique des cotraitants envers le maître d'ouvrage, cet article vise à prévoir « *la mention expresse de l'absence de solidarité juridique des cotraitants envers le maître d'ouvrage, y compris le mandataire commun, les responsabilités de chaque entreprise dans l'exécution des travaux et les conséquences sur les garanties des ouvrages postérieurement à la réception des travaux* ».

III. La position de la commission – L'approbation de l'article

La commission approuve cet article, estimant qu'il n'y a en effet guère de sens pour des entreprises artisanales de taille et de capacités financières limitées d'être responsables les unes envers les autres.

Comme le relevait la commission d'enquête relative à l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique¹, présidée par Dominique Estrosi Sassone et dont Guillaume Gontard était rapporteur : « *Dans les faits, rendre le plombier responsable du couvreur ou le menuisier des panneaux solaires n'a guère de sens pour des entreprises artisanales de*

¹ Rapport n° 811 (2022-2023), tome I, déposé le 29 juin 2023.

taille et de capacité financière limitées. » En effet, comment peut-on demander, dans des chantiers aussi vastes que ceux de rénovation énergétique, à un charpentier d'être solidaire du travail d'un chauffagiste ?

En outre, cette mesure avait été votée par les deux assemblées lors de l'examen de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Conservée en CMP, elle avait ensuite été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier.

Une proposition poursuivant le même objectif a enfin été déposée par Mme Viviane Artigalas¹ : elle propose une expérimentation d'une durée de cinq ans durant laquelle les contrats inférieurs à 100 000 euros hors taxes comporteraient la mention de l'absence de solidarité juridique des cotraitants envers le maître d'ouvrage.

Le dispositif proposé par l'article 17 s'inscrit dans le même objectif à ceci près que la rédaction modifie directement le code de la construction et de l'habitation au lieu de proposer une expérimentation.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Texte n° 767 (2024-2025) de Mme Viviane Artigalas et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 23 juin 2025.

Article 18

Soutien à la rénovation de l'habité dégradé

Cet article vise à :

- inscrire la lutte contre la vacance parmi les missions de l'Agence nationale de l'habitat ;

- rendre davantage opérationnels les prêts collectifs à adhésion simplifiée créés par l'article 4 de la loi 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de l'habitat dégradé.

La commission a adopté un unique amendement des rapporteurs visant à conforter le dispositif, en renforçant l'information des emprunteurs et en précisant le sort des fonds des copropriétaires ayant refusé d'adhérer au prêt.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – La lutte contre la vacance et contre l'habitat dégradé sont deux priorités indissociables des politiques de l'habitat

A. Par son action en faveur de la rénovation du parc privé, l'Agence nationale de l'habitat contribue à la lutte contre la vacance

1) La vacance des logements, un phénomène complexe

Selon la définition de l'Insee, un logement vacant est un logement inoccupé, répondant à l'une des situations suivantes :

- il est proposé à la vente ou à la location ;
- il a déjà été attribué à un futur occupant (acheteur ou locataire), mais n'est pas encore habité ;
- il est en attente de succession (dans le cadre d'un héritage non encore réglé) ;
- il est réservé par un employeur pour loger ultérieurement un salarié ;
- il est délibérément laissé vide par son propriétaire, sans usage défini, par exemple s'il est vétuste ou inhabitable.

De nombreux travaux distinguent la vacance de courte durée, inférieure à un an, inévitable pour maintenir la fluidité du parc et maintenir un appariement satisfaisant entre offre et demande, de la vacance de longue durée, supérieure à un an.

En France, d'après les données Lovac de la DGFIP, croisant les fichiers fonciers et ceux du Cerema, plus de **3 millions de logements sont vacants**,

soit un taux de vacance de 9,3 %. Parmi eux, environ **1,2 million sont durablement vacants depuis deux ans ou plus**.

Les données « Filocom », issues des données d'appariement de la taxe d'habitation mettent, quant à elles, en évidence 2,1 millions de logements vacants depuis plus d'un an en France.

Loin de se résumer à un manque de volontarisme généralisé des propriétaires, la vacance des logements est un phénomène complexe et pourrait en outre croître dans les années à venir du fait d'une combinaison de nombreux facteurs :

- l'inadéquation de la taille des logements avec la demande, en lien avec l'évolution de la composition des ménages et l'augmentation de ménages composés de personnes seules ;

- l'inadéquation de la qualité des logements occupés avec la demande, en raison de logements trop dégradés. Ces situations sont notamment surreprésentées en milieu rural et dans les départements-régions d'outre-mer¹ ;

- l'inadéquation géographique entre l'offre et la demande de logements, notamment en lien avec l'évolution des bassins d'emplois ;

- les situations de successions : en 2017, 123 000 logements durablement vacants étaient détenus par un propriétaire décédé sans que l'information sur le nouveau propriétaire ne soit encore actualisée (SDES 2023) ;

- enfin, le vieillissement de la population pourrait renforcer la vacance : l'étude SDES (2023) a montré que le lien entre âge du propriétaire et taux de vacance des logements détenus est porté par deux facteurs : le fait que les propriétaires plus jeunes sont plus souvent détenteurs de leur résidence principale uniquement et la résidence en structure collective l'âge avançant.

Dès lors, le chiffre de 3 millions de logements vacants ne correspond pas à 3 millions de logements mobilisables, comme le relève le rapport « Louer en confiance » de Mickaël Nogal², citant un rapport de 2016 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable³ (IGEDD) qui a permis « d'éclairer la réalité des « 3 millions de logements vacants » qui continue à structurer une large partie du discours public, bien qu'ils soient très loin de donner la mesure des logements utilement mobilisables pour y loger des ménage ».

Néanmoins, comme le relève la Cour des comptes, 45 % de la vacance durable relèverait ainsi d'une forme d'obsolescence des logements (petite surface, qualité, confort du logement). À cet égard, la lutte contre la vacance

¹ Étude SDES 2025.

² Rapport « Louer en confiance », 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé, Rapport au Premier ministre, juin 2019.

³ Évaluation de politique publique - Mobilisation des logements et des bureaux vacants, WEBER, Alain, HELARY, Jean-Louis, SAUVEPLANE, Paul, BOQUET, Anne, juillet 2016.

du parc privé s'inscrit plus globalement dans les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de transition énergétique.

Les échéances ambitieuses du calendrier de performance énergétique des logements issu de la loi « Climat et résilience » contribuent sans doute à accélérer ce phénomène lorsque les propriétaires ne sont pas accompagnés.

2) Si les missions de l'Anah n'incluent pas expressément la lutte contre la vacance, ses actions y contribuent assurément

a) Les missions de l'Anah dans la loi

L'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitat fixe les missions de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Les missions propres à l'Anah sont ainsi résumées : promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés, en particulier en ce qui concerne les performances thermiques et l'adaptation à la perte d'autonomie.

Ainsi, l'Anah participe :

- à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, aux actions de prévention et de traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté. Pour ce faire, elle encourage l'exécution d'opérations de résorption d'habitat insalubre et de requalification d'immeubles d'habitat privé dégradé, d'opérations de résorption d'une copropriété dont l'état de carence a été déclaré et d'opérations de portage ciblé de lots d'habitation d'une copropriété en difficulté ;

- à la lutte contre la précarité énergétique et à l'amélioration des structures d'hébergement. Pour ce faire, elle encourage l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation, ainsi que de transformation en logements de locaux non affectés à l'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Elle peut aussi mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des conditions de son occupation, et de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés.

b) Les actions de l'Anah en faveur de la lutte contre la vacance

En pratique, bien que les missions de l'Anah prévues par la loi n'incluent pas expressément la lutte contre la vacance, ces actions y contribuent de manière évidente.

L'Anah peut conclure avec tout bailleur une convention par laquelle ce dernier s'engage à louer son logement à des locataires sous conditions de ressources, à des niveaux de loyer inférieurs aux loyers de marché, pour une durée minimum de six ans : il s'agit du dispositif « Loc'Avantages »,

anciennement « Louer abordable »¹. En contrepartie, le propriétaire bénéficie d'un avantage fiscal sur les recettes de loyer, majorée en cas d'intermédiation locative. Dans le cas de Loc'Avantages, il s'agit d'une réduction d'impôt sur le revenu dont le taux est calculé au regard de l'effort du propriétaire consenti sur le loyer.

Le plan national de lutte contre les logements vacants, lancé en 2021, est quant à lui piloté par le ministère chargé du logement en partenariat étroit avec l'Anah et le Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (devenu l'association Agir contre le logement vacant en 2022). Le plan national de lutte contre la vacance des logements a été assorti d'un appel à projets piloté par l'Anah en direction des collectivités, pour les accompagner dans leur démarche de lutte contre les logements vacants.

Le plan national a aussi été assorti d'**un appui méthodologique et financier de l'Anah aux territoires** pour qu'ils repèrent, caractérisent et traitent la vacance. Cela inclut notamment la publication de guides techniques (comme le *Guide vacance des logements édité en 2018*) coconçu avec des collectivités, afin de partager des méthodes et bonnes pratiques pour agir localement.

En outre, dans le cadre du programme « France ruralités », l'Anah verse, depuis 2024, une aide forfaitaire d'environ 5 000 € par logement aux propriétaires bailleurs qui remettent en location un logement vacant depuis plus de deux ans, sous condition de travaux subventionnés et de localisation en zone rurale.

L'Anah est par ailleurs engagée aux côtés de l'État et des collectivités à travers l'association « Agir contre le logement vacant » lancée en novembre 2022 à Strasbourg.

Globalement, l'Anah contribue à la lutte contre les logements vacants, comme le relève la Cour des comptes : « *L'Agence nationale de l'habitat (Anah) met ainsi en œuvre plusieurs dispositifs qui permettent d'agir directement ou indirectement pour réduire la vacance des logements, incluant des aides pour la rénovation énergétique et la réhabilitation des habitats dégradés, ciblant les propriétaires occupants et bailleurs, ainsi que des primes spécifiques pour la remise sur le marché de logements vacants, notamment en milieu rural.* »²

Il faut enfin noter que jusqu'en 2021, le produit de la TLV était reversé à l'Anah dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2022.

¹ Il de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Cour des comptes, *la lutte contre les logements vacants dans le parc privé*, p.9.

B. Le prêt collectif à adhésion simplifiée créé par la loi de 2024

1) La création d'un emprunt global collectif pour le financement des travaux dans les copropriétés

L'article 2 de la loi « habitat dégradé » du 9 avril 2024¹ a créé un emprunt global collectif pour le financement des travaux dans les copropriétés, souscrit par le syndicat dans son ensemble aux mêmes conditions que le vote des travaux.

Coexistent ainsi quatre types d'emprunts² :

- les emprunts au nom du syndicat des copropriétaires pour le financement soit de travaux régulièrement votés pour les parties communes, soit de travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives. Ils requièrent l'unanimité et sont donc extrêmement rares ;

- les emprunts au nom du syndicat de copropriétaires en vue de préfinancement des subventions publiques accordées au syndicat pour la réalisation des travaux. Ils sont votés à la même majorité que les travaux ;

- les emprunts au nom du syndicat de copropriétaires à adhésion individuelle, c'est-à-dire que seuls les copropriétaires décidant d'y participer en bénéficient. Ils sont eux aussi votés à la même majorité que les travaux ;

- les emprunts au nom du syndicat de copropriétés à adhésion collective simplifiée, c'est-à-dire que chaque copropriétaire est réputé avoir accepté de participer à ce mode de financement des travaux, sauf opposition transmise au syndic dans un délai de deux mois et versement de la totalité de sa quote-part dans les six mois. Ces emprunts sont aussi votés à la même majorité que les travaux.

Les trois premiers emprunts restaient peu utilisés, car trop lourds à mettre en place, même dans le cas de l'emprunt collectif à adhésion individuelle. L'intérêt de l'emprunt à adhésion collective simplifiée, créé par la loi de 2024 est, outre la simplification de la souscription, le fait qu'il ne donne pas lieu à un examen individuel de la situation financière de chaque copropriétaire.

La loi a prévu le versement des fonds sur un compte bancaire dédié, le paiement des travaux étant réalisé sur présentation des factures par le syndic. Les copropriétaires bénéficiant de l'emprunt seront tenus de contribuer chaque mois à son remboursement, en capital et intérêts, au syndicat des copropriétaires et au paiement des frais et des honoraires dans leurs charges.

Comme le prêt à adhésion individuelle, le prêt à adhésion collective simplifiée repose sur une garantie du syndicat des copropriétaires en totalité,

¹ LOI n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

² Article 26-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

sans franchise et sans délai de carence, par un cautionnement solidaire après constat de la défaillance d'un copropriétaire¹.

2) L'absence de mise en œuvre

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Habitat dégradé » en 2024, ce prêt n'a jamais été mis en œuvre.

Les difficultés juridiques identifiées par les acteurs résultent principalement de l'association de paramètres individuels et collectifs dans le montage de ce prêt.

D'une part, le prêt vise à apporter un financement à l'échelle du syndicat des copropriétaires, la banque disposant d'informations relatives à la situation financière de la copropriété et non des copropriétaires.

D'autre part, le mécanisme de garantie repose sur un cautionnement en cas de défaillance individuelle d'un copropriétaire, ce qui conduit à désolidariser le syndicat de copropriétaires alors même que c'est ce syndicat qui emprunt à titre collectif.

Selon la profession bancaire, cela explique que peu de cautions se soient engagées sur ce prêt, puisqu'elles ne disposent pas d'informations détaillées à l'échelon individuel permettant de juger du risque associé, au-delà de celles incluses dans le fichier national des incidences de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) – dont la consultation avait d'ailleurs été ouverte aux prêteurs à l'initiative du Sénat.

Peu d'organismes, à l'exception de Domofinance et de la CEGC, se sont effectivement implantés depuis sur le marché de la garantie de ces prêts.

Enfin, il n'existe pas de mécanisme visant à soutenir le financement des travaux dans les copropriétés en difficulté. Le rapport de la Banque des territoires sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté² a clairement pointé le besoin d'une contre-garantie publique au cautionnement privé puisque, selon ce document, 60 % des copropriétés ne sont pas éligibles actuellement à un prêt collectif en raison du niveau des impayés de charges.

Dans le cadre de l'examen de la loi visant à lutter contre l'habitat dégradé, le Gouvernement avait proposé de mettre en place une contre-garantie publique pour permettre de prêter aux copropriétés fragilisées. Pour ce faire, la solution trouvée était d'élargir le champ d'intervention du fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE) à l'ensemble des travaux de rénovation des copropriétés en difficulté et pas uniquement aux travaux de rénovation énergétique. Néanmoins, cette contre-garantie n'était assortie d'aucun financement spécifique à l'habitat dégradé, le FGRE étant financé par des certificats d'économies d'énergies (CEE).

¹¹ Articles 26-7 et 26-12 de la loi de 1965 précitée.

² Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté, Banque des territoires, 2023.

La commission des affaires économiques du Sénat avait alors estimé qu'un financement *via* le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) aurait été plus approprié que celui du FGRE. En effet, le FGAS repose sur des crédits évaluatifs. En outre, les travaux pouvant être financés par le nouveau prêt dépassent la rénovation énergétique et n'ont donc pas vocation à être couverts par des crédits d'économie d'énergie.

Partant de ce constat qui s'ajoutait à celui de l'absence de financement, la commission avait supprimé la disposition, dans l'attente que le Gouvernement réintroduise un mécanisme de contre-garantie plus satisfaisant et, cette fois-ci, assorti de financements. Les règles de recevabilité financière des amendements ne permettent effectivement pas aux sénateurs de proposer une solution alternative.

Le Gouvernement n'a néanmoins jamais proposé de nouveau mécanisme que ce soit par amendement à la loi « Habitat dégradé », à un autre texte ou par le biais d'une loi de finances.

II. Le dispositif envisagé – Des ajustements au mécanisme de garantie attaché au prêt collectif à adhésion simplifiée

Le I de l'article 18 vise à inscrire la lutte contre la vacance des logements parmi les missions de l'Agence nationale de l'habitat.

Son II vise à rendre davantage opérationnels les prêts collectifs à adhésion simplifiée créés par l'article 4 de la loi « Habitat dégradé » de 2024.

Il vise notamment à modifier les mécanismes de garanties associés à ce prêt, en l'ouvrant à d'autres mécanismes que le seul cautionnement car peu d'organismes s'y intéressent actuellement.

L'article 26-12 de la loi de 1965 serait ainsi modifié pour préciser que l'emprunt collectif à adhésion simplifiée peut être garanti selon deux modalités alternatives :

- soit par une caution ou par un autre mécanisme de sûreté estimé équivalent par le prêteur, garantissant le syndicat de copropriétaires dans les conditions prévues par le droit actuel ;

- soit par une caution, un mécanisme de sûreté estimé équivalent par le prêteur ou par un mécanisme d'assurance, après constat de la défaillance non plus d'un copropriétaire, mais du syndicat des copropriétaires emprunteur.

III. La position de la commission – L'essor de ce prêt nécessitera, outre des modifications législatives, un développement d'une offre bancaire adaptée et un soutien aux syndicats

La commission soutient le renforcement des missions de l'Anah et la consécration de ses missions en matière de lutte contre la vacance au sein de la loi.

Par ailleurs, la commission a soutenu la création du prêt collectif à adhésion simplifiée dans le cadre de l'examen de la loi « Habitat dégradé » de 2024. Elle est donc naturellement favorable au développement de cet outil au bénéfice de la lutte contre l'habitat dégradé.

Partant du constat que le mécanisme de garantie est effectivement un des freins identifiés par la profession bancaire au développement de ce frein, la commission a souhaité consolider le dispositif proposé par le texte initial. Par l'amendement COM-111 des rapporteurs, la commission a donc apporté deux modifications à l'article 18 :

- il vise à renforcer l'information des copropriétaires sur la nature de la garantie proposée dans le cadre du prêt collectif ;

- il vise à préciser le sort des fonds des copropriétaires ayant refusé d'adhérer au prêt, en indiquant que les sommes dues entrent définitivement dans le patrimoine du syndicat des copropriétaires.

Comme l'ont rappelé les rapporteurs, l'essor de ce prêt dépendra non seulement d'un cadre juridique approprié, mais également – et surtout – de l'existence d'une offre bancaire suffisante et de conditions favorables à l'exercice du métier des syndics qui assurent la gestion de ce prêt.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 18 bis

**Élargissement des données transmises par l'administration fiscale
aux collectivités et services et agences de l'État
compétents en matière de logement**

Introduit par amendement des rapporteurs portant article additionnel après l'article 18, cet article vise à élargir la liste des données pouvant être transmises par l'administration fiscale aux collectivités et services et agences de l'État compétents en matière de logement, afin de mieux les outiller dans leurs diagnostics territoriaux, dans l'élaboration de leurs stratégies notamment de lutte contre les logements et commerces vacants, et dans la mise en œuvre de ces stratégies.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – L'administration fiscale transmet certaines données relatives à la vacance des locaux aux collectivités et aux services de l'État

L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales pose le principe d'une transmission par l'administration fiscale aux collectivités locales et à leurs groupements de plusieurs séries de données.

En particulier, l'administration fiscale est tenue de transmettre gratuitement, à leur demande, aux services de l'État, à l'agence nationale de l'habitat (Anah), aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe.

Introduite à l'origine uniquement au bénéfice des collectivités locales et de leurs groupements¹, afin d'outiller les collectivités dans leur lutte contre la vacance de logements et pour la mobilisation du parc privé, la mesure a été élargie l'année suivante à l'Agence nationale de l'habitat et précisée en détaillant la liste des informations concernées (à savoir, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe)².

L'administration fiscale transmet également à l'EPCI concerné la liste des locaux à usage de logement soumis à la taxe sur les logements vacants au

¹ Article 118 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

² Article 21 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

sens de l'article 232 du code général des impôts (TLV) ou ceux relevant de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) visés à l'article 1407 bis du même code¹.

En outre, l'article 76 de la loi de finances rectificative pour 2015 a fait obligation aux services fiscaux de fournir gratuitement aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre la liste des locaux commerciaux et professionnels qui n'ont pas été soumis à la cotisation foncière des entreprises (CFE) l'année précédente², afin de faciliter le recouvrement de la taxe annuelle sur les friches commerciales.

Les informations transmises aux collectivités locales et à leurs groupements sont couvertes par le secret professionnel et soumises à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Leur utilisation respecte les obligations de discrétion et de sécurité selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État.

II. Le dispositif envisagé – Une transmission élargie de données par l'administration fiscale concernant les logements vacants

En 2023, environ 3,1 millions de logements seraient vacants en France (hors Mayotte), soit 8,2 % du parc de logements, ce chiffre ayant augmenté de 60 % depuis 1990, et continuant de croître plus vite que le nombre total de logements. Le phénomène touche presque tous les départements³.

Le taux de vacance commerciale a également connu depuis la fin des années 2000 une augmentation tendancielle, non seulement dans les centres-villes, mais aussi dans les zones commerciales périurbaines, dont le taux de vacance a doublé entre 2007 et 2020⁴.

Pour endiguer cette dynamique, un plan national de lutte contre le logement vacant a été lancé en 2020, qui vise notamment à outiller les collectivités dans le repérage, la caractérisation et le suivi des logements vacants. La mise en œuvre de ce plan passe notamment par la mise à disposition de la base « Lovac », opérée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour le compte de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Cette base est alimentée notamment par des données issues des fichiers fiscaux et fonciers. Les données détaillées par logement peuvent être obtenues par les collectivités territoriales à fiscalité propre, les services de l'État et l'Anah, à la fois à des fins de diagnostic

¹ Article 113 de la loi de finances pour 2011.

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ « 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique », Insee Première n° 1978, paru le 16 janvier 2024.

⁴ « Zones commerciales et centre-ville : trouver le bon équilibre », Cerema, Techni.Cités, 16 novembre 2021.

et pour leur permettre d'entrer en contact avec les propriétaires afin de les inciter à remettre leur bien sur le marché.

Les rapporteurs ont souhaité reprendre un amendement portant article additionnel introduit par M. Patrick Chaize lors de l'examen en commission de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Il avait été retenu par la commission mixte paritaire mais censuré en tant que cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

Cet amendement visait à mieux outiller les collectivités et les services et opérateurs de l'État dans leur lutte contre la vacance des logements, en :

- permettant la transmission des données relatives à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés (THRS), à la taxe annuelle sur les locaux vacants (TLV) et à la taxe d'habitation sur les locaux vacants (THLV) à l'ensemble des collectivités, groupements de collectivités, aux services de l'État compétents. Lors de la commission mixte paritaire relative à la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, la transmission de ces données au Cerema avait été ajoutée : les rapporteurs ont souhaité reprendre cet apport ;

- enrichissant la liste des informations fournies, notamment de la nature et du mode d'occupation et de la forme juridique de l'occupant personne morale ;

- prévoyant également la transmission, pour les seuls locaux vacants, de l'adresse postale et de l'adresse électronique du propriétaire ;

- prévoyant la transmission, à destination des services centraux du ministère chargé du logement et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), des montants des loyers déclarés à l'administration ;

- élargissant la transmission des données relatives aux locaux commerciaux et professionnels vacants aux mêmes services et opérateurs de l'État, alors que seuls les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre en sont pour l'instant destinataires.

Par l'amendement COM-112 portant article additionnel après l'article 18, les rapporteurs ont proposé à la commission de reprendre l'ensemble de ces dispositions, dans leur rédaction issue des négociations de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi précitée.

La commission a approuvé, pour la seconde fois, cet élargissement des données transmises par l'administration fiscale aux collectivités car il facilitera les opérations d'aménagement incluant la remobilisation de locaux d'habitation et d'activité.

Pour rappel, la commission estime proportionné l'élargissement de la liste des informations fournies à l'adresse courriel du propriétaire, compte tenu de la possibilité déjà existante de transmission de l'adresse postale et des

difficultés croissantes à contacter les propriétaires par voie postale, et de la restriction de cet élargissement aux seules fins de lutte contre le logement vacant, dans un contexte de crise du logement.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

TITRE VI – MIEUX LOGER LES JEUNES ET LES TRAVAILLEURS

Article 19

Mesures en faveur du logement des travailleurs

Cet article vise à :

- permettre aux préfets de déléguer tout ou partie de leur contingent à Action Logement ou à des entreprises réservataires ainsi qu'à des bailleurs sociaux, hors fonctionnaires ;

- permettre aux employeurs publics de garantir les emprunts des bailleurs et d'acquérir des droits de réservation associés ;

- prévoir une exemption à la gestion en flux pour les employés de certaines sociétés à l'instar des entreprises de transport public en zones tendues ;

- simplifier la clause de fonction dans le logement social et l'étendre à toutes les fonctions publiques et, en zones tendues, aux employés des entreprises de transport public ;

- relever de 10 % à 50 % la part de contingent au profit du logement des agents de l'État en cas de cession d'un foncier avec décote dite « Duflot » et l'étendre au-delà de la seule administration ayant cédé le terrain en question ;

- enfin, clarifier le fait qu'une personne morale puisse prendre à bail un logement intermédiaire tant qu'il est loué effectivement à une personne physique dans le respect des plafonds de ressources et qu'elle l'occupe à titre de résidence principale. Cela revient à entériner une situation existante notamment en faveur de certains établissements hospitaliers.

La commission a adopté l'article enrichi de deux amendements des rapporteurs, visant à :

- ouvrir la possibilité pour un employeur de recourir, *via* une convention avec un bailleur, à l'usufruit locatif employeur dans le logement intermédiaire pour assurer le logement de ses salariés ;

- autoriser des établissements publics, mais aussi des entreprises publiques, à obtenir des droits de réservation en contrepartie d'un apport de terrain – et non plus en contrepartie d'une garantie financière.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Plusieurs dispositifs permettent de loger des salariés et agents publics dans le parc social et intermédiaire

A. Le logement social repose sur un système de droits de réservation qui peut bénéficier aux salariés et agents publics dans certains cas

En vertu des règles de financement du logement social, chaque programme de logement social fait l'objet de réservations au profit de différents acteurs, appelés « réservataires ».

Les bénéficiaires des réservations de logements peuvent être l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les employeurs, la société Action Logement services et les organismes à caractère désintéressé¹. Tout bénéficiaire conclut avec l'organisme bailleur à l'échelle du département une convention de réservation².

1) Les droits de réservation de l'État

a) Le contingent préfectoral

Le préfet de département dispose de droits de réservation pouvant atteindre 30 % du flux annuel de logements attribués par chaque organisme bailleur pour loger des ménages reconnus « DALO » ou à défaut, des publics prioritaires³. Parmi ces 30 %, 5 % des attributions sont au bénéfice d'agents civils et militaires - sauf décision contraire du préfet.

Afin de permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique, un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites, pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an.

Sauf stipulation contraire, la part du flux annuel de logements réservés par le préfet s'applique uniformément dans chacune des communes où l'organisme bailleur dispose de logements locatifs sociaux, et la part du flux annuel de logements mis à disposition du contingent préfectoral sur le patrimoine du bailleur située hors des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ne peut être inférieure à 30 %, afin de garantir la mixité sociale.

Le préfet peut déléguer son contingent préfectoral soit auprès des bailleurs sociaux qui sont alors chargés de présenter des candidats sur les logements réservés pour le compte de l'État⁴ soit auprès des intercommunalités dans le cadre des conventions de délégation des aides à la pierre dès lors que l'EPCI prend la responsabilité des attributions DALO et supporte les éventuelles pénalités⁵.

¹ Article L. 441-1, al. 35 et 37 du code de la construction et de l'habitation.

² Article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ Troisième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

b) Les droits de réservation en contrepartie d'une cession avec décote dite Duflot

L'État dispose d'un autre levier : celui des droits de réservation contrepartie de la cession d'un terrain avec décote dite « Duflot », du nom de la ministre ayant instauré ce mécanisme¹. L'administration qui cède un immeuble avec décote peut obtenir jusqu'à 10 % des droits de réservation des logements sociaux du programme construit sur ce terrain, au-delà du contingent dont dispose l'État.

À titre exceptionnel, jusqu'au 31 décembre 2025, lorsque l'administration cédante est le ministère des armées, la décote ne peut être accordée que si la cession permet la réalisation d'un programme de logements sociaux intégralement réservé à ses agents.

Cette dérogation a été introduite par la loi de programmation militaire pour 2019-2025², à l'initiative de la commission des affaires étrangères du Sénat, afin de tenir compte de la situation spécifique du ministère des armées en matière de logement et de mobilité de ses personnels. Ceux-ci sont en effet particulièrement sollicités et fréquemment déployés, y compris sur le territoire national : dans ce contexte, l'accès au logement constitue un enjeu majeur de fidélisation des agents. Le dispositif visait également à tenir compte des moins-values importantes³ observées lors des cessions de terrains du ministère des armées. Ces constats avaient conduit les deux assemblées, lors de la commission mixte paritaire de 2015, à limiter le taux de décote à 30 % pour les terrains occupés par le ministère, avant que ce mécanisme ne soit finalement abrogé par la loi de finances initiale pour 2016.

2) Les réservations d'Action Logement

En contrepartie de financements issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)⁴, Action Logement services (ALS), collecteur de la PEEC, dispose de droits de réservations.

Depuis la loi « Égalité et citoyenneté » de 2017, un quart des attributions annuelles de logements mentionnés à l'article L. 441-1, pour lesquels Action Logement services dispose de contrats de réservation, est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi reconnus « DALO » ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1⁵.

¹ Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Article 47 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018.

³ Selon la commission des affaires étrangères du Sénat, « Ces moins-values se sont élevées à 25 millions d'euros depuis la mise en œuvre de la loi « Duflot », avec des taux de décote compris entre 27 % et 100 %. À ce montant, il faut ajouter environ 50 millions d'euros de décote estimée, dans le cadre de la vente en cours d'une partie de l'Îlot Saint-Germain à Paris (pour 29 millions d'euros au lieu de 80 millions d'euros estimés), qui doit permettre, en contrepartie, la réservation de 50 logements sur 250 pour le personnel militaire. »

⁴ Article L. 313-26 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article L. 313-26-2 du même code.

Pour atteindre cet objectif et fixer les modalités de mise en œuvre de cette obligation, un accord est passé avec le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, dans la région. En 2020, sur 36 départements prioritaires pour la mise en place de ces accords du fait de la présence de plus de 50 ménages reconnus « DALO » (qui incluent l'ensemble des départements de la Région Île-de-France), 18 protocoles ont été signés avec Action Logement services.

Les modalités d'application de cette convention sont fixées par un accord entre le préfet de département et ALS. En cas de manquement d'ALS à ces obligations, le préfet procède à l'attribution des publics concernés d'un nombre de logements équivalents au nombre de logements restant à attribuer, qui s'imputent sur les logements réservés par la société.

En pratique, en tenant compte des droits de réservation de l'État à hauteur de 30 %, de ceux des collectivités à hauteur d'environ 20 %, Action Logement dispose généralement jusqu'à 40 % de droits de réservation dans les zones tendues lorsqu'il est un financeur significatif d'un programme.

D'après les données du système d'enregistrement des demandes de logements sociaux, 11 % des logements attribués en 2022 l'ont été sur le contingent d'Action Logement. Néanmoins, cette répartition correspond à une moyenne nationale : la part du contingent d'Action Logement est beaucoup plus élevée dans les zones tendues où le coût du foncier oblige les maîtres d'ouvrage à mobiliser davantage de financements complémentaires, et donc à consentir à davantage de droits de réservation. Ainsi, en Île-de-France, 18,4 % des logements ont été attribués en 2022 sur le contingent d'Action Logement.

3) Les réservations au profit des collectivités locales

Un décret détermine les limites et les conditions dans lesquelles les OHLM peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation d'un flux annuel de logements lors d'une mise en location initiale ou ultérieure, à l'exception des logements réservés par des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure ou des établissements publics de santé qui sont identifiés précisément¹.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales et aux établissements publics groupant en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme².

Des réservations supplémentaires peuvent être consenties à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics les groupant par les organismes d'HLM, en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement.

¹ Alinéa 39 de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Quatrième alinéa de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

Au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité ou un groupement est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable de la commission de médiation ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application de l'article L. 441-1¹.

B. D'autres dispositifs sont spécifiques au logement des agents publics dans le parc social

1) La clause de fonction dans le logement social

Le législateur a prévu dès 1978, à l'article L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation, une exception au principe du droit au maintien dans les lieux pour les agents de l'État qui cessent d'exercer leurs fonctions lorsque le logement a été réservé par leur employeur en contrepartie d'une majoration de prêt. Cet article prévoit que le locataire d'un logement ainsi réservé doit libérer ce dernier dans un délai de 6 mois suivant sa cessation de services ou sa mutation. Ses ayants droits ne bénéficient du maintien dans les lieux après le décès du locataire que dans le même délai.

Il s'agit d'une exception liée au cas spécifique des logements attribués en lien direct avec l'exercice d'une fonction, à distinguer du contingent de 5 % bénéficiant aux fonctionnaires de l'État.

Dans ces situations particulières, le maintien prolongé dans les lieux peut empêcher l'employeur public d'attribuer le logement à un nouvel agent après une mutation, compliquant la gestion des effectifs et l'organisation des services. Cela réduit l'efficacité des politiques d'attractivité dans les zones tendues et peut compromettre la continuité du service public. Cette contrainte freine également l'intérêt des employeurs publics à investir dans le logement social *via* des conventions de réservation.

Néanmoins, cette disposition, qualifiée de « clause de précarité », est peu usitée : elle ne vise que la fonction publique de l'État, ne s'applique qu'aux logements attribués dans le cadre d'une majoration de prêt², excluant de fait l'essentiel des conventions de réservation et, enfin, ne concerne que les logements relevant d'organismes HLM, à l'exception des SEM ou d'autres opérateurs.

La clause de précarité est aujourd'hui tombée en désuétude, à l'exception du ministère des armées pour favoriser la rotation dans les logements qu'il a réservés dans le parc social.

Le rapport de David Amiel sur le logement des travailleurs des services publics, publié en avril 2024³, précise que, dans la pratique, la clause

¹ Alinéa 39 de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

² En avril 1989, une réponse du ministre de l'équipement à une question parlementaire a néanmoins précisé que le ministère considère que toute forme de financement complémentaire (donc les subventions autant que les prêts) justifie l'application de la clause de fonction de l'article L. 442-7.

³ Loger les travailleurs des services publics, Mission auprès du Gouvernement, David Amiel, avril 2024.

de précarité nécessite de la part de l'administration réservataire « *un suivi précis de l'affectation des agents ayant bénéficié d'une attribution de logements sociaux dans le passé* » et qu'« *elle implique également d'informer en temps utile le bailleur social concerné en lui demandant de mettre fin à l'occupation des logements. Elle nécessite enfin que ce bailleur se plie à cette demande, alors qu'il n'a en général aucun motif de se plaindre de ces locataires et peut préférer voir leur bail se poursuivre. Pour clarifier la gestion de cette clause de fonction, le ministère des armées a d'ailleurs entrepris de l'inscrire expressément dans les nouvelles conventions de réservation en exigeant qu'elle soit mentionnée dans les baux* ».

2) Des exceptions limitées à la gestion en flux

La loi Élan¹ a rendu obligatoire la gestion en flux des réservations de logements sociaux. La loi « 3DS »² a ensuite fixé l'obligation de la conversion en flux de l'ensemble des conventions contractées en stock au plus tard le 24 novembre 2023.

Avant cela, la gestion des réservations était dite « en stock », c'est-à-dire que les logements réservés étaient identifiés dans chaque programme dès sa réalisation et pour la durée de vie du bâtiment avec sa fonction sociale. Ce mode a fait l'objet de nombreuses critiques, liées principalement aux rigidités de gestion associées. C'est pourquoi, certains organismes avaient pris l'habitude, avec l'accord des réservataires, de gérer les réservations en flux. On raisonne alors en pourcentage d'un nombre global d'attributions sur une année sur tout le parc du bailleur. En pratique ce nombre dépend de la mobilité observée dans le parc géré. C'est alors le bailleur qui, au moment où un logement se libère, choisit de le proposer à tel ou tel réservataire.

Depuis 2023, les réservations portent sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage.

Cette évolution s'explique par un souci majeur de plus grande souplesse pour les bailleurs et les réservataires dans la gestion des attributions. Dans le cas de la gestion en stock, le demandeur doit attendre qu'un logement adapté à son profil et appartenant au contingent dont il relève se libère. La gestion en stock imposait donc souvent un temps d'attente plus long et pouvait facilement générer une incompréhension des locataires qui avaient connaissance d'un logement qui se libérait correspondant à leur demande sans pour autant connaître le réservataire. À contrario, dans la gestion en flux, les logements réservés n'étant plus figés au moment de la livraison des programmes, le bailleur peut choisir d'orienter un logement libéré vers tel ou tel réservataire au regard des caractéristiques du logement et des engagements pris avec chaque

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Loi n° 2022 217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

réservataire, ou bien rechercher lui-même des candidats considérant que le logement fait partie du parc non réservé.

De plus, la gestion en flux facilite la mise en œuvre et le respect des objectifs fixés dans le cadre des politiques intercommunales d'attribution, nécessairement différenciées selon les caractéristiques du parc, sa localisation et son occupation actuelle.

Seules les réservations au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure restent identifiés précisément – et relèvent donc encore de la gestion dite « en stock ». Cette exception est justifiée par les exigences inhérentes à ces fonctions, exigeant bien souvent pour les personnes les exerçant de ne pas résider dans certaines zones où ils pourraient être identifiés et où leur sécurité pourrait être compromise. La loi « 3DS »¹ a ajouté à cette liste les logements réservés par les établissements publics de santé, à l'initiative du Sénat car il est alors essentiel que les logements à proximité des hôpitaux restent réservés à leur personnel.

II. Le dispositif envisagé – Une série de mesures en faveur du logement des travailleurs

L'article 19 propose six mesures en faveur du logement des travailleurs.

Tout d'abord, il introduit la possibilité pour le préfet de déléguer le contingent de l'État à Action Logement et aux bailleurs sociaux ainsi qu'aux employeurs bénéficiant de droits de réservation, à l'exception des réservations au profit des agents civils et militaires de l'État. Cette disposition avait été introduite par amendement des rapporteurs au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, dont le texte initial ne prévoyait que la délégation du contingent de l'État à Action Logement.

Le contingent ainsi délégué devra être utilisé pour loger des salariés reconnus « DALO » ou identifiés préalablement comme prioritaires par les services de l'État.

Ces attributions s'ajoutent à la proportion dont bénéficie ALS en vertu de son contingent, cette proportion demeurant calculée sur les seules réservations acquises directement par ALS.

Cela correspondrait donc à 25 % des logements, 5 % restants à la main des préfets pour loger les agents publics.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

L'ANCOLS a établi dans une note préparée en février 2024¹ qu'Action Logement avait beaucoup progressé dans la proportion des ménages reconnus DALO logés sur contingent, même si les résultats désormais satisfaisants en Île-de-France masquent des disparités régionales.

L'article 19 vise ensuite à permettre à des employeurs, établissements publics, de garantir les emprunts des bailleurs sociaux et d'acquérir des droits de réservation associés. Il s'agit à nouveau d'une disposition déjà adoptée par la commission lors du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, résultant d'un amendement des rapporteures.

L'article 19 entend aussi prévoir l'augmentation de 10 % à 50 % des réservations acquises par l'État en contrepartie de la cession de son foncier avec décote et étendre le bénéfice de ce contingent au-delà de la seule administration qui cède l'immeuble, à tous les agents de l'État, conformément à la proposition n° 16 du rapport de David Amiel de 2024.

En outre, conformément aux amendements des rapporteures dans le cadre du projet de loi précité, l'article vise à prévoir une exemption à la gestion en flux pour les employés des sociétés de transport public en zone tendue car, pour celles-ci, la localisation précise du logement est un élément central leur permettant d'assurer la proximité entre le domicile et le lieu de travail de travailleurs essentiels aux horaires atypiques.

Par cohérence, l'article propose d'élargir, conformément à la proposition n° 18 du rapport Amiel, la clause de fonction dans le logement social à toutes les fonctions publiques et, en zones tendues, aux employés des entreprises de transport public.

Enfin, reprenant un amendement de M. Franck Menonville au même projet de loi, l'article 19 clarifie le fait qu'une personne morale peut prendre à bail des logements intermédiaires pour les louer à une personne physique ne dépassant pas les plafonds de ressources réglementaires, tant que le logement est occupé en tant que résidence principale. L'objectif est d'entériner une situation déjà existante, en ce qu'il n'est pas rare que des baux logements intermédiaires soit convenus avec des personnes morales, comme cela se pratique déjà par les organismes HLM avec certains établissements hospitaliers. Cette possibilité a par exemple été utilisée par Immobilière 3F dans le cadre d'un projet pour loger les élèves infirmières de l'hôpital du Sud Francilien, et offre un cadre pour le logement des travailleurs des grands chantiers.

¹ ANCOLS - Février 2024 - Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages DALO ou prioritaires du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction - Exercice 2022.

III. La position de la commission – Loger les travailleurs, une priorité

Les mesures proposées par l'article 19 ont déjà fait l'objet d'une approbation de la commission dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

Elles visent à faciliter le logement des salariés et des agents publics dans un contexte où la crise du logement n'épargne pas les actifs : environ 40 % des ménages reconnus DALO sont des salariés et 52 % présentent des revenus supérieurs au SMIC¹.

Le rapport de David Amiel en 2024 a, quant à lui, mis en lumière les difficultés des agents publics, œuvrant à des services publics essentiels, à se loger alors que l'État peine parfois à atteindre les 5 % de son contingent. À l'échelle nationale, en 2022, seuls 2,4 % des logements avaient été attribués pour les agents de l'État. Cette proportion s'élève à 4,5 % en Île-de-France. Comme le souligne le rapport, un tel taux de chute est anormal.

La commission a néanmoins apporté plusieurs ajustements au dispositif de l'article 19.

Elle n'a notamment pas retenu la possibilité pour les établissements publics de garantir les prêts des organismes HLM, en raison de difficultés liées aux spécificités du modèle de financement du logement social qu'il n'est pas question de remettre en cause. Ces prêts, de très long terme, s'appuient dans le cadre actuel sur des garanties accordées par des collectivités territoriales ou, à défaut, par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cela permet à la Caisse des dépôts d'accorder des prêts sans limitation aux organismes HLM compte tenu de ses règles prudentielles. L'introduction de garanties accordées par des établissements publics, qu'ils soient administratifs ou à caractère industriel et commercial, risquerait de remettre en cause ce système en exigeant d'importantes immobilisations en fonds propres de la Caisse des dépôts.

Pour ces raisons, et considérant que l'objectif est bien de permettre aux employeurs publics d'avoir la main sur leur foncier pour y loger les travailleurs, les rapporteurs ont proposé, par un amendement COM-114 que la commission a adopté, de ne retenir que la possibilité pour les établissements publics employeurs d'acquérir des droits de réservation en échange d'un apport de terrain. Cette possibilité a par ailleurs été étendue aux entreprises publiques. La clause de fonction dans le logement social a été adaptée en conséquence afin d'inclure les salariés et agents contractuels de droit public ou privé des établissements publics et des entreprises publiques.

Par amendement des rapporteuses au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, la commission avait également souhaité encourager l'usufruit locatif employeur (ULE) dans le

¹ Communiqué de presse du ministère de la transition écologique, Le ministère du logement a partagé au Haut Comité pour le droit au logement les chiffres du Droit au Logement Opposable (DALO) et à l'Hébergement Opposable (DAHO), 6 avril 2023.

logement social, dans le prolongement d'une proposition portée par le député Dominique Da Silva. Elle avait ainsi ouvert la possibilité pour un employeur de recourir, *via* une convention avec un bailleur, à l'usufruit locatif social (ULS) pour assurer le logement de ses salariés. Cette disposition intéresse tout particulièrement les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Néanmoins, la commission constate que cette formule innovante nécessiterait des dérogations aux règles d'attribution des logements sociaux et aux droits de réservation de l'État pour se développer.

La commission a également supprimé l'inscription dans la loi de la possibilité pour les personnes morales de sous-louer les logements intermédiaires au profit de leurs salariés, considérant que dans le droit existant, les organismes HLM¹ ainsi que les SEM² peuvent déjà louer, meublés ou non, des logements intermédiaires à des personnes morales de droit public ou privé qui les sous-louent à leurs agents ou salariés.

Par un amendement COM-113 des rapporteurs, la commission a donc décidé de consacrer, dans le cadre de cet article 19, la possibilité pour un employeur de recourir, *via* une convention avec un bailleur, à l'usufruit locatif employeur dans le logement intermédiaire pour assurer le logement de ses salariés, qui ne nécessite pas de telles dérogations.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 481-2 du code de la construction et de l'habitation.

Article 19 bis
Prêt subventionné par l'employeur

Introduit par amendement des rapporteurs portant article additionnel après l'article 19, cet article vise à soutenir la primo-accession à la propriété en laissant la possibilité aux employeurs de prendre en charge tout ou partie des intérêts d'un crédit immobilier.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Des difficultés d'accès à la propriété qui n'épargnent pas les actifs

L'accès à la propriété pour les primo-accédants en France est devenu particulièrement difficile depuis plusieurs années. Cette tendance s'explique en partie par le durcissement des conditions d'octroi de crédit posées par le Haut conseil de stabilité financière, à savoir un taux d'endettement maximal de 35 % et une durée d'emprunt limitée à 25 ans.

Entre 2019 et 2024, le nombre de primo-accédants a chuté de 36,2 %, soit une baisse de 228 400 ménages d'après l'Observatoire du Financement du Logement de l'Institut CSA.

Selon une enquête de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de novembre 2023, 19 % des dirigeants rencontrant des difficultés de recrutement affirment que des candidats ont renoncé à rejoindre leur entreprise pour des raisons liées à l'accès au logement.

Il existe plusieurs dispositifs soutenant l'accès à la propriété des salariés, à l'instar du prêt « accession » d'Action logement, proposé à un taux préférentiel de 1 %. Il peut atteindre 30 000 euros pour un achat immobilier dans le neuf ou l'ancien et se cumule facilement avec d'autres prêts aidés comme le prêt à taux zéro ou le prêt d'accession sociale.

Certaines grandes entreprises travaillent également avec l'entreprise Sofiap, permettant à leurs salariés d'accéder à des prêts subventionnés où l'employeur prend en charge une partie des intérêts. Ce dispositif représente une prise en charge moyenne annuelle de 1727,64 euros¹.

II. Le dispositif proposé – Consacrer le prêt subventionné par l'employeur tout en évaluant son incidence sur les finances publiques

Les rapporteurs ont souhaité consacrer au niveau législatif le prêt subventionné par l'entreprise, déjà expérimenté avec succès, qui permet à tout employeur de prendre en charge tout ou partie des intérêts du crédit

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi visant à renforcer le pouvoir d'achat des salariés primo-accédants, déposée par Valérie Rossi, Lionel Causse et plusieurs de leurs collègues, 18 mars 2025.

immobilier de ses salariés pour l'acquisition d'une résidence principale. Ce mécanisme améliore l'apport et la capacité d'emprunt des ménages les plus fragiles et se révèle souvent décisif pour la faisabilité des projets. Pour les entreprises, ce type de dispositif est intéressant car le logement des salariés est un enjeu majeur de recrutement et d'attractivité.

Les rapporteurs ont gardé à l'esprit qu'un dispositif comparable, assorti d'une exonération de cotisations sociales et de contributions patronales des sommes versées par les employés, avait été introduit au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) par amendements du député M. Lionel Causse et du rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. La commission des affaires sociales du Sénat l'avait ensuite supprimé, considérant qu'il créait une nouvelle niche affectant l'objectif de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale dans des proportions qui n'étaient pas chiffrées. La ministre du budget et des comptes publics, Mme Amélie de Montchalin, avait en effet déclaré que la mise en place du dispositif proposé pouvait entraîner « *un coût de centaines de millions d'euros voire de milliards d'euros* »¹.

Les rapporteurs ont donc estimé que s'il semble légitime d'encourager les employeurs à recourir au prêt subventionné, par exemple via une exonération de cotisations sociales, son incidence budgétaire doit être précisément évaluée avant d'envisager son introduction au sein d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Par un amendement COM-116 portant article additionnel après l'article 19, les rapporteurs ont donc proposé à la commission de demander au Gouvernement la remise, d'ici le 30 septembre 2026, d'un rapport évaluant l'opportunité de créer une exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale en contrepartie de la prise en charge par les employeurs des intérêts des crédits immobiliers contractés par les salariés primo-accédant. Le rapport établirait une évaluation chiffrée de l'incidence d'une telle exonération sur le budget de l'État et des administrations de sécurité sociale et identifierait les voies et moyens pour encourager le soutien, par les employeurs, à l'accès au logement de leurs salariés.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

¹ Compte rendu de la deuxième séance publique du vendredi 7 novembre 2025 de l'Assemblée nationale.

Article 20
Gage

Cet article consiste en un « gage » visant à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le dispositif envisagé – Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 20 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales. Conformément à la pratique, les conséquences financières pour l'État sont gagées, à due concurrence, par une augmentation des droits sur le tabac tandis que les conséquences financières pour les collectivités territoriales sont gagées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), elle-même à son tour gagée par une augmentation d'autres recettes au profit de l'État (gage « en cascade »).

II. La position de la commission – Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

(Mardi 6 janvier 2026)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous commençons nos travaux de l’année 2026 avec l’examen de la proposition de loi visant à conforter l’habitat, l’offre de logements et la construction. À l’issue du délai limite fixé au 23 décembre dernier, 113 amendements ont été déposés sur cette proposition de loi, dont certains ont été retirés. Parmi les 108 restants, six ont été déclarés irrecevables au titre de l’article 40 de la Constitution et ne seront, par conséquent, pas discutés. Leurs auteurs en ont été informés. En outre, il vous sera proposé de déclarer huit autres amendements irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

J’ajoute, enfin, que le choix a été fait, conformément à la pratique habituelle avec la commission des finances, de ne pas retenir de mesures fiscales dans cette proposition de loi, qu’il s’agisse du texte initial ou des amendements, car elles ont leur place en loi de finances.

Avant de laisser la parole aux rapporteurs Sylviane Noël, Marc Séné et Amel Gacquerre, je tiens à les remercier pour leur travail, accompli à une période de l’année particulièrement chargée, puisque les auditions ont eu lieu avant les fêtes et l’examen des amendements entre Noël et le jour de l’An.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – La proposition de loi visant à conforter l’habitat, l’offre de logements et la construction, déposée par la présidente de notre commission et par Mathieu Darnaud, président du groupe Les Républicains, va au-delà des mesures sectorielles et de simplification auxquels nous avons été accoutumés au cours des derniers mois. Ainsi, ce texte traite du parc social et du parc privé, ce qui est rare. Il allie programmation d’objectifs, différenciation des territoires, nouveaux outils aux mains des collectivités et assouplissements bienvenus des contraintes pesant sur les acteurs économiques et sur nos concitoyens.

Nos treize auditions nous ont confirmé le bien-fondé d’une telle proposition de loi. C’est pourquoi nous ne vous proposerons que des amendements visant à conforter l’intention sous-tendant le texte initial ou à le compléter. Parmi nos trente-sept amendements, vous retrouverez plusieurs dispositions familières, reflet de positions constantes de notre commission ou reprises de mesures votées par le Sénat dans le cadre de textes qui n’ont pas prospéré.

Loin du simple affichage politique, la programmation prévue par l’article 1^{er} est indispensable pour construire une réponse concertée à la crise du logement : c’est une boussole, comme tous les élus locaux et les bailleurs sociaux nous le demandent. Quant à l’objectif de construction retenu, soit

400 000 logements d'ici à 2030, il est largement approuvé. Le Gouvernement se refuse quant à lui à chiffrer le besoin total : ainsi, aucune estimation officielle n'a été publiée depuis 2012 et l'étude parue en 2025 se garde bien d'explicitier le total des besoins. Tout au plus la somme des scénarios du ministère du logement permet-elle d'aboutir à un nombre compris entre 315 000 et 360 000 logements, ce qui témoigne d'une moindre ambition, puisque l'horizon ainsi retenu de la résorption du mal-logement est de trente ans, soit deux fois plus que celui de la proposition de loi. Cette dernière fixe, par conséquent, un objectif ambitieux au regard de la production, tombée à 280 000 mises en chantier fin 2024, mais qui reste réaliste.

Au-delà, le texte comporte un important volet consacré à nos territoires. Tout d'abord, l'article 2 vise à renforcer les autorités organisatrices de l'habitat (AOH), créées à l'initiative du Sénat par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) et dotées de pouvoirs insuffisants par rapport aux intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat.

Cependant, le maire reste, bien évidemment, l'acteur central du logement à l'échelle locale. Ainsi, l'article 3 vise à assouplir le cadre issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), tirant les enseignements de l'expérience d'élus découragés en raison de l'application uniforme de la loi par un État perçu comme déconnecté des réalités locales. L'article reprend donc des mesures déjà adoptées par notre commission afin de supprimer les sanctions contre-productives et de laisser place à une négociation entre le maire et le préfet adaptée aux réalités de chaque territoire. Nous ne formulons qu'une seule proposition nouvelle : lisser les effets de seuils liés à la loi SRU, afin de mieux accompagner les communes, nouvelles et autres, qui risquent aujourd'hui de voir leurs objectifs augmenter du jour au lendemain. C'est ce qu'a subi celle de Marignier, dans mon département de la Haute-Savoie, dont la cible a été rehaussée de 117 logements et le prélèvement doublé du fait d'un décret de mars 2023 à l'application rétroactive.

L'article 4 est aussi essentiel pour les maires, puisqu'il vise à leur donner une meilleure maîtrise du peuplement de leur commune. En effet, aujourd'hui, le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux n'est pas à la hauteur de leur responsabilité en matière de production de logements, alors que ce sont eux qui accordent les permis de construire, apportent un terrain, voire des financements, et sont responsables du vivre-ensemble de la commune. L'article 4 reprend donc le dispositif de la proposition de loi de l'ancienne présidente de notre commission, Sophie Primas, visant à renforcer le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux. Nous y proposons un seul ajustement, visant à permettre aux réunions des commissions d'attribution, extrêmement fréquentes, de se tenir en l'absence du maire. Aux détracteurs de l'article 4, je précise que notre amendement a été rédigé en lien

avec les bailleurs sociaux, qui sont conscients du fait que le renforcement du rôle du maire dans les attributions peut contribuer à encourager la production.

Dans un contexte de hausse des prix du foncier et de l'immobilier, ainsi que de contrainte sur l'artificialisation des sols, les articles 5, 6 et 7 visent à faciliter la mobilisation du foncier et la reconversion du bâti existant. Deux de ces mesures ont déjà été adoptées par notre commission ou par le Sénat : il s'agit du droit de préemption pour régulation du foncier, à l'article 5, et de la réduction du délai d'appropriation des biens sans maître, à l'article 7. L'article 6, quant à lui, tend à inciter à la reconversion des bureaux en logements dans les opérations de revitalisation de territoire (ORT), en facilitant l'éviction des occupants et en accordant des bonus de constructibilité automatiques. Nous vous proposerons d'en élargir le spectre, afin de permettre la pleine application de cet article aux zones commerciales d'entrée de ville, dont le potentiel de production de logements est estimé à un million, bien plus que pour les seules reconversions de bureaux. À cela s'ajoutent des mesures ponctuelles visant à sécuriser juridiquement ces opérations de transformation.

M. Marc Séné, rapporteur. – Il me revient de présenter les articles visant à revaloriser la propriété, relancer les parcours résidentiels et soutenir la rénovation énergétique du parc privé, sur lesquels nous proposons uniquement des ajustements ayant pour objet de renforcer l'esprit du texte initial.

L'article 8 vise à remédier à une absurdité de notre droit en matière de lutte contre le squat : le maintien par le biais de violences ou de manœuvres au sein d'un logement n'est pas pénalisé s'il n'est pas précédé d'une introduction par les mêmes moyens.

L'article 9, quant à lui, précise que le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) doit prendre en compte l'accès au logement dans l'exercice de ses missions. Cette instance de surveillance du système financier fixe, notamment, les règles d'octroi de crédits. Par conséquent, ses décisions, contraignantes depuis 2023, ont une grande incidence sur l'accès des ménages au crédit à l'habitat, que ce soit pour devenir propriétaire ou pour investir et proposer des logements à la location, ce dont nous avons un grand besoin. Le rapport sur la crise du logement, rédigé par Dominique Estrosi Sassone, Amel Gacquerre et Viviane Artigalas, l'avait justement souligné dès le printemps 2024.

Le texte qui vous est proposé tient compte du retrait en séance, en 2024, de la proposition de loi visant à compléter les dispositions applicables au Haut Conseil de stabilité financière du député Lionel Causse, qui tendait à atteindre un objectif analogue. Je souligne l'existence de ce point de convergence transpartisane. Ledit texte avait buté sur l'obligation de consultation de la Banque centrale européenne (BCE), qui avait fait connaître son opposition. Ainsi, le Gouvernement, à qui il revient d'opérer cette consultation, n'y procédera qu'une fois le texte stabilisé. Nous préconisons

donc son adoption sans modification, car nous n'estimons pas possible d'aller beaucoup plus loin dans cadre européen.

L'article 11 vise, quant à lui, à élargir aux meublés le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente, en miroir du droit applicable au logement nu, tandis que l'article 16 a pour objet de faciliter les rénovations énergétiques grâce à la création d'un congé pour travaux, lorsque ces derniers sont incompatibles avec le maintien de l'habitant dans les lieux. Ces dispositions relèvent d'une démarche mesurée.

L'article 17 tend à lever l'obligation de solidarité financière dans le cadre des groupements momentanés d'entreprises (GME), comme cela avait été proposé par la commission d'enquête de 2024 sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, présidée par Dominique Estrosi Sassone et dont le rapporteur était Guillaume Gontard, et comme les deux assemblées l'avaient voté dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Notre collègue Viviane Artigalas a également déposé un texte comprenant une mesure similaire, sous la forme d'une expérimentation. C'est donc une mesure largement partagée. En effet, il n'y a guère de sens, pour des entreprises artisanales à la taille et aux capacités financières limitées, à être responsables les unes envers les autres, surtout compte tenu de la spécialisation des activités de la rénovation.

Enfin, l'article 18 vise, d'une part, à inscrire la lutte contre la vacance parmi les missions de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et, d'autre part, à rendre opérationnels les prêts collectifs à adhésion simplifiée créés par la loi visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, dont Amel Gacquerre était rapporteure. Ces deux modifications ont été bien accueillies, que soit par l'Anah, par la profession bancaire ou par les syndicats, même s'il reste du chemin à parcourir pour accélérer la rénovation de nos copropriétés.

Nous vous proposerons, enfin, d'insérer un article additionnel concernant la transmission d'informations aux collectivités sur les logements vacants.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Je vais maintenant détailler le contenu des articles relatifs au logement social.

L'article 10 tend à accélérer le développement de l'accession sociale à la propriété, grâce à trois mesures, dont la première, que nous avons déjà défendue avec Sophie Primas, consiste à autoriser la vente HLM avec une décote de 20 % pour les locataires et les gardiens. En effet, son objet est de permettre l'accession à la propriété de ménages modestes, prioritairement des locataires du parc social. Or nos auditions ont mis en évidence des pratiques, certes non généralisées, mais qui interrogent, laissant penser que des investisseurs bailleurs s'implantent sur le marché de la cession HLM, notamment dans les zones touristiques. Pour prévenir ce phénomène sans

limiter excessivement la vente HLM, souvent indispensable à l'équilibre de certaines opérations, nous vous proposerons d'en renforcer les clauses dites « anti-spéculatives ».

L'article 10 a également pour objet d'encourager l'inscription de l'offre de logements faisant l'objet d'un dispositif d'accession sociale au sein des programmes locaux de l'habitat, par exemple la location-accession soutenue par un prêt social ou encore le bail réel solidaire (BRS). Enfin, il facilite le recours aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP), mode innovant d'accession sociale créé à l'initiative du Sénat il y a vingt ans, mais qui peine à émerger malgré de premières opérations réussies.

Comme l'a indiqué à l'instant Sylviane Noël, le Conseil constitutionnel a censuré de nombreux articles de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement pour des motifs de procédure. Plusieurs concernaient le logement social. Nous proposons donc à nouveau la simplification des conventions d'utilité sociale (CUS), réforme très attendue par les bailleurs et qui résoudrait le blocage actuel.

J'en viens aux articles 12 et 13, qui concernent la programmation du financement du logement social. Avec la définition d'une trajectoire de baisse du niveau de la réduction de loyer de solidarité (RLS), l'article 13 traduit une position constante du Sénat depuis la création de cette ponction en 2018. Je rappelle que l'opposition à la RLS ne signifie pas un refus de mettre à contribution les bailleurs sociaux. D'ailleurs, les récents débats budgétaires ont montré que ces derniers étaient prêts à financer le fonds national des aides à la pierre (Fnap), car il crée, contrairement à la RLS, un effet d'entraînement sur la production de logements.

En revanche, les bailleurs sociaux ne doivent pas être les seuls financeurs du Fnap. Voilà pourquoi, dans le prolongement du rapport de la commission des finances sur le bilan du Fnap, publié à l'été 2025, l'article 13 prévoit le retour de l'État dans le financement dudit fonds à l'horizon 2030, sur une base paritaire, comme cela avait été prévu lors de sa création en 2016. Certes, ces deux mesures sont coûteuses pour l'État, mais ce n'est que le reflet de l'ampleur de son désengagement ! En effet, au total, le logement social, donc les ménages les plus modestes, aura été privé de 13 milliards d'euros, montant considérable. Nous nous battons tous ici pour y mettre un terme.

L'article 14 vise à porter des assouplissements et flexibilités en faveur des bailleurs sociaux, pour favoriser l'équilibre économique de leurs opérations. Il reprend, là encore, des mesures adoptées en 2024 par notre commission. Nous avons enrichi cet article en reprenant des mesures de la loi de simplification de l'urbanisme qui avaient été censurées, concernant les sociétés civiles de construction-vente, la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) inversée et les échanges de données sur les demandeurs. Nous

proposons aussi de faciliter l'accompagnement des ménages dans le cadre des reventes de BRS.

L'article 15 reprend un dispositif que nous avons adopté en 2024 dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, permettant aux bailleurs sociaux de déroger aux plafonds de loyers HLM après réhabilitations, et ce uniquement pour les nouveaux locataires. Cette mesure attendue permettra de procéder à des augmentations de loyer encadrées et adaptées selon les territoires, le type de logement et l'ampleur des réhabilitations. En effet, seule une amélioration de la qualité du logement peut justifier une augmentation de loyer. C'est aussi une manière de responsabiliser les bailleurs, alors que le coût moyen des opérations de rénovation est compris entre 30 000 et 35 000 euros par logement et que les loyers représentent les deux tiers des produits d'exploitation des bailleurs.

Enfin, l'article 19 de la proposition de loi vise à favoriser le logement des travailleurs, qu'ils soient salariés ou agents publics. Il reprend, pour ce faire, des apports de notre commission au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, que nous avons examiné en juin 2024, comme la majoration des droits de réservation en cas de cession de foncier de l'État ou encore l'élargissement de la clause de fonction dans le logement social aux fonctions publiques territoriales et hospitalières. À ces mesures, qui reprennent en partie le rapport de David Amiel sur le logement des travailleurs des services publics, nous en avons ajouté deux : la consécration de l'usufruit locatif employeur (ULE), qui intéresse tout particulièrement les entreprises de moins de cinquante salariés, et une invitation du Gouvernement à soutenir le prêt subventionné par l'employeur.

Mme Marianne Margaté. – Cette proposition de loi présente, certes, quelques avancées en matière, par exemple, de lutte contre la spéculation ou d'accession sociale. Cependant, son axe majeur est le démantèlement de notre modèle généraliste avec, notamment, la remise en cause de la loi SRU au travers de l'intégration des logements locatifs intermédiaires (LLI) et l'affaiblissement du rôle de l'État comme garant de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo). Or 115 000 personnes sont actuellement reconnues au titre du Dalo. J'y ajoute l'affaiblissement du rôle de l'État dans la mise en œuvre de la loi SRU, laquelle a déjà fait l'objet de multiples modifications pour améliorer le dialogue entre les communes et l'État.

Je souligne également la fragilisation des droits des locataires, particulièrement au travers de l'augmentation du loyer et de la fin de bail. Ainsi, à l'article 19, il est prévu un délai de six mois de maintien dans les lieux à la suite d'un décès, d'une démission ou d'une mutation, ce qui condamne la famille à la précarité dans un délai extrêmement court.

Quant à la réapparition du droit de veto – nous y reviendrons en séance –, elle est absolument inacceptable.

Au total, sont proposées des mesures très lourdes, qui ne répondent pas au besoin de logement social et qui affaiblissent le modèle généraliste auquel nous tenons, comme nous l'avons déjà affirmé. Par conséquent, en l'état actuel des choses, notre groupe se positionnera contre cette proposition de loi.

M. Yannick Jadot. – Nous formulons le même diagnostic que les rapporteurs sur le caractère dramatique de la situation du logement, avec une hausse terrible du nombre des personnes en situation de mal-logement ou éprouvant une difficulté à accéder à un logement abordable. Nous souscrivons également à un certain nombre de vos objectifs, que ce soit sur le nombre de rénovations ou sur la production de logements sociaux. Nous pourrions toujours aller plus loin, mais cela va dans la bonne direction.

En revanche, selon la philosophie qui sous-tend ce texte, il conviendrait de modifier la répartition du public concerné par le logement social. Ainsi, les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) représentent 75 % des demandes, contre 3 % pour les LLI. Face à cela, nous constatons une volonté d'élargir l'accessibilité au logement abordable à des personnes, issues des classes moyennes ou moyennes supérieures, qui ont incontestablement des difficultés, mais ne sont pas prioritaires.

De la même façon, s'agissant du droit des maires, la loi SRU est remise en cause. Pourtant, même si je ne connais pas le cas de la commune de Marignier, les dérogations fonctionnent bien et toutes les évaluations confirment que cette loi a été et continue d'être un instrument positif en matière de construction de logement social. Par conséquent, faire perdre du pouvoir aux préfets au profit des maires, que ce soit dans la planification de la construction de logements sociaux comme dans l'attribution de ces derniers, nous apparaît contre-productif, tant pour la construction que pour les trois millions de familles qui en ont besoin et pour les publics les plus fragiles.

En outre, alors que le droit au logement est reconnu dans notre Constitution comme étant inconditionnel, il est prévu de créer une conditionnalité liée au travail pour l'accès au logement social. Sans nier les difficultés d'accès au logement pour ceux qui travaillent, il s'agit d'un changement philosophique majeur.

C'est pourquoi nous défendrons des amendements de suppression d'article. Nous aurons cette discussion en séance. Je vous invite toutefois à ne pas nous tromper de moyens, afin que lutter contre la crise du logement ne se fasse pas au détriment des publics les plus en difficulté.

M. Denis Bouad. – Cette proposition de loi répond au constat unanime selon lequel, depuis quelques années, nous sommes face à une crise du logement et du bâtiment, qui a pour conséquence le licenciement d'un nombre considérable de personnes dans toutes les entreprises du secteur. Ainsi, aujourd'hui, un grand nombre de demandeurs de logement n'ont pas de réponse adéquate.

Si j'approuve très largement le texte, j'émetts quelques réserves. Votre volonté est de produire 400 000 logements par an, dont 120 000 logements sociaux : très bien ! Cependant, il n'y a pas si longtemps, une ministre proposait de construire 250 000 logements sociaux en deux ans, alors que nous avons atteint, au mieux, un total de 80 000 à 85 000. Nous sommes donc loin du compte.

J'en arrive à la RLS, qui plombe l'ensemble du secteur et de ses artisans depuis des années, ainsi que, malheureusement, celles et ceux qui ont besoin d'un logement. Or depuis le début, nous avons mis les organismes d'HLM dans une situation financière quasi impossible, avec des fonds propres censés financer de nouvelles constructions quasiment à zéro.

J'approuve, pour l'essentiel, cette proposition de loi. Bien sûr, je ne vais pas m'opposer à la volonté politique de mettre un terme à la disposition catastrophique pour le logement qu'est la RLS. Cependant, je rappelle que Julien Denormandie, que j'avais rencontré lors de la mise en œuvre de la mesure, avait affirmé que la RLS s'appliquerait dès le lendemain, pour un montant bien défini. Je trouve donc que nous sommes remarquablement bienveillants à l'égard du Gouvernement en lui accordant cinq ans pour revenir sur une disposition prise il y a déjà sept ans...

Cela étant, nous avons des désaccords avec vous sur certains points, déjà évoqués par mes collègues, notamment sur la nature des expulsions ou sur la reprise de logements ; nous aurons l'occasion d'y revenir.

Globalement, ce texte répond à un certain nombre d'objectifs, qui sont aussi les nôtres. Toutefois, certains articles nous obligeront à voter contre une proposition qui, dans sa quasi-intégralité, répond à des problèmes avérés.

Nous avons évoqué le logement intermédiaire. Tout comme moi, vous en avez certainement visité. Mis à part une salle de bains ou une cuisine quelque peu améliorée, il s'agit du même constructeur, du même architecte que pour le logement social, mais avec un loyer complètement différent. Vouloir intégrer, dans les villes carencées, davantage de logements intermédiaires me paraît donc dangereux et inadapté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Sans surprise, de part et d'autre, nous retrouvons des arguments auxquels nous avons été habitués dans l'hémicycle. Chacun défend ses positions selon des positions qui restent constantes, ce qui est cohérent.

M. Yannick Jadot. – Comment aboutissez-vous à un montant de 13 milliards d'euros pour la RLS ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Par rapport au montant plus bas que vous avez mentionné par le passé en séance publique, je précise qu'il s'agit du cumul de la RLS de sa création jusqu'en 2031 selon la trajectoire baissière proposée dans le texte, soit une durée plus longue.

Pour revenir sur les propos de nos collègues, deux lignes se distinguent, même si nous sommes tous d'accord sur le constat.

Sur le droit de veto du maire, nous sommes fondamentalement convaincus qu'il faut écouter les élus. Or pour construire, ces derniers ont besoin de reprendre le pouvoir sur leur politique de peuplement. Voilà pourquoi, sans surprise, nous avons déjà eu ce positionnement lors de l'examen de la proposition de loi de Sophie Primas. En effet, ce sont les maires qui sont face à leur population.

J'en arrive au congé pour travaux. Actuellement, nous constatons un déséquilibre entre les droits des locataires et des propriétaires. Avec ce congé, bien encadré, mais qui pourra être rediscuté en séance, nous voulons redonner la possibilité aux propriétaires et aux bailleurs d'agir sur leurs propres biens, qu'ils ont souvent du mal à remettre sur le marché. Nous sommes tous témoins du même phénomène. J'ai été interpellée directement par des propriétaires qui me disent que, même s'ils sont prêts à acheter ou à mettre des logements sur le marché, ils ont le sentiment que l'on ne maîtrise plus rien. Nous n'observons pas du tout les dérives qui existent dans d'autres pays.

Enfin, le lien entre travail et logement correspond à une demande extrêmement forte. En Île-de-France, dans les Hauts-de-France et ailleurs, le sujet est majeur, alors que sans logement, il est très compliqué de parler d'emploi. Cela ne concerne pas que les collectivités territoriales ou les entreprises publiques, mais aussi les entreprises privées. C'est pourquoi nous nous devons d'apporter des réponses, lesquelles, dans le texte que nous examinons, sont bien encadrées. Il ne s'agit donc pas de revenir sur le droit au logement qui est, comme vous l'avez très justement dit, mon cher collègue, inconditionnel. Voilà l'occasion pour vous d'aller plus loin pour favoriser l'emploi dans nos territoires.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Je suis issue d'un territoire frontalier avec la Suisse où, lorsqu'une infirmière franchit la frontière, son salaire est multiplié par trois ou quatre. Ainsi, l'une des solutions adoptées par les collectivités pour freiner la fuite consiste donc à proposer des logements à ces professionnels de santé, pour les retenir au maximum sur notre territoire. Le lien entre le logement et l'emploi trouve là tout son sens, ce qui a guidé notre réflexion.

Concernant le LLI, il ne saurait remplacer le logement social. Toutefois, l'on ne peut nier le fait que, dans certains territoires, le coût du foncier et du logement est tel que des habitants se maintiennent dans le logement social alors qu'ils trouveraient davantage leur place dans le LLI. Développer l'un libérerait donc des places dans l'autre.

Enfin, s'agissant de la commune que j'évoquais dans mon exposé, elle a vu son taux cible de logements sociaux passer de 20 % à 25 % du jour au lendemain, avec une pénalité de 87 000 euros parce que le nouvel objectif

n'était pas atteint, et ce de manière rétroactive. Je peux vous en apporter les preuves, cher collègue Jadot.

Tout cela constitue, à mon sens, un véritable irritant, un frein à l'application de la loi SRU, ce qui finit par décourager tous les élus, même ceux qui ont les meilleures volontés. Nous souhaitons donc remédier à ces difficultés.

Mme Marie-Pierre Bessin-Guérin. – Dans cette proposition de loi, les communes rurales sont oubliées, puisque sont principalement mentionnées celles qui comptent plus de 3 500 habitants. Par exemple, dans bien des petites communes, des maisons pourraient être réhabilitées. Cependant, Nantes Métropole Habitat m'a clairement dit qu'il n'était pas possible d'y créer des logements sociaux, faute de rentabilité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Un amendement de M. Serge Mérellou porte sur la réhabilitation des logements en zones peu denses.

La difficulté première est de mobiliser des opérateurs dans des communes où il y a peu de besoins, donc peu de logements à construire, ce qui pose également la question de leur gestion et de leur entretien. Nous sommes bien au fait de ces problématiques.

Certes, les territoires ruraux n'ont pas les mêmes besoins en logements que les zones tendues ou beaucoup plus urbanisées, mais ils nécessitent aussi des logements, ne serait-ce que pour qu'ils soient plus adaptés à la vie de nos concitoyens, notamment pour les familles. En outre, il s'agit de ne pas assigner à résidence des habitants qui, dans les zones rurales, aspirent à des logements plus modernes et plus confortables. Nous évoquons donc bien ce sujet.

Cela étant, le texte vise avant tout à augmenter l'offre de logement abordable, ce qui concerne en premier lieu les départements les plus tendus, où les besoins sont les plus importants. Pour autant, il n'y a pas de volonté de notre part de mettre de côté les communes rurales et la ruralité, pour lesquelles nous essayons également de trouver des réponses.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la programmation et aux objectifs de la politique du logement en matière de construction et de rénovation des logements ; aux compétences et aux prérogatives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de politique de l'habitat et aux programmes locaux de l'habitat ; à l'application de l'article 55 de la loi SRU ; aux procédures d'attribution des logements sociaux, aux droits des réservataires et au logement des travailleurs dans le parc social ; aux dispositifs permettant de limiter les prix du foncier (hors

mesures fiscales) ; au droit de préemption urbain ; à la transformation des bâtiments existants en logements(hors mesures fiscales), notamment dans les secteurs d'opérations de revitalisation des territoires ; à la procédure d'appropriation des biens sans maître ; à la lutte contre le squat et contre le maintien sans droit ni titre dans un local appartenant à autrui ; à l'exercice des missions du Haut Conseil de stabilité financière, lorsqu'elles ont un lien avec l'accès au logement ; aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété et aux baux réels solidaires ; au congé donné par un propriétaire à son locataire en raison de sa décision de vendre un logement ou en raison de la réalisation de travaux de rénovation énergétique incompatibles avec le maintien du locataire dans les lieux ; à la réduction de loyer de solidarité et au financement du fonds national des aides à la pierre ; à la vente de logements sociaux ; aux modalités de gestion et de construction, d'acquisition ou de vente de logements, y compris en démembrement de propriété, par les organismes HLM ; aux mécanismes dits de Vefa inversée au bénéfice de ces mêmes organismes ; au lien entre le logement social et l'emploi dans la fonction publique ; aux modalités de révision des loyers HLM ; aux conditions de réalisation des marchés privés de bâtiments réalisés en cotraitance ; à la lutte contre la vacance des logements ; à l'emprunt collectif à adhésion simplifiée prévu par l'article 26-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Ne sont notamment pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives : aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives à la réglementation de l'urbanisme, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions précitées ; au droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) ; à l'encadrement des loyers ; au régime général des baux d'habitation, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions précitées ; aux conditions d'éligibilité des travaux de rénovation énergétique à des aides de l'État et à la lutte contre la fraude à ces mêmes aides ; au régime de l'indivision.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-87 rectifié vise à inscrire parmi les objectifs de rénovation énergétique des objectifs propres au parc social. D'après les scénarios de la Banque des territoires, au moins 100 000 logements devraient être rénovés thermiquement pour respecter les échéances de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Les objectifs de rénovation énergétique des logements fixés dans cette proposition de loi sont évidemment complémentaires et non contradictoires avec ceux de la proposition de loi de programmation et de simplification dans le secteur économique de l'énergie de notre collègue Daniel Gremillet. C'est pour cette raison que nous avons repris l'objectif de 800 000 rénovations de logements à l'horizon 2030 adopté par le Sénat en deuxième lecture. C'est aussi pour cela que nous faisons un renvoi au code de l'énergie pour éviter de légiférer en silo.

L'amendement COM-8, qui prône la réalisation de 900 000 rénovations d'ampleur, dont 300 000 rénovations performantes dès 2026, est donc contradictoire avec ce que le Sénat a voté dans le cadre de la PPL Gremillet. On ne peut pas prévoir 800 000 rénovations d'ampleur dans le code de l'énergie et 900 000 dans le code de la construction ! Sur le fond, ce sont en outre des objectifs extrêmement ambitieux. Enfin, l'amendement renvoie à 2026 : nous considérons que cet horizon est trop proche pour un texte de programmation qui a pour objet de fixer un cap à moyen terme.

Nous émettons donc un avis défavorable à l'amendement COM-8 au profit de notre amendement COM-87 rectifié.

L'amendement COM-87 rectifié est adopté. L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'objectif de production de 120 000 logements sociaux par an d'ici à 2030 inscrit dans la PPL répond à plusieurs estimations récentes du Sénat et constitue, selon les acteurs, un bon compromis entre leurs capacités de production à moyen terme et les besoins en logements.

Quelque 120 000 logements sociaux produits, ce sont au moins 140 000 logements sociaux agréés par an puisqu'il existe un taux de chute entre agréments et livraison d'environ 12 % sur longue période, qui a d'ailleurs augmenté ces dernières années. En 2025, nous avons presque atteint les 100 000 agréments, ce qui est déjà un progrès par rapport aux années précédentes et résulte sans doute de la baisse de la RLS.

L'objectif de 120 000 logements sociaux produits nous semble donc déjà suffisamment ambitieux pour 2030. Il serait contre-productif d'inscrire des objectifs que le secteur n'atteindrait pas et qui permettraient aux détracteurs de l'objectif de production de logements sociaux de dire que les aides sont inutiles et que la production ne suit pas.

Même si nous comprenons l'intention de l'amendement COM-7, demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant l'amendement COM-9, la circulaire du Premier ministre du 25 août dernier prévoit effectivement la production de 15 000 logements étudiants par an d'ici

à 2027, soit 45 000 nouveaux logements : cela correspond à 10 000 places à vocation sociale et 5 000 logements intermédiaires par an.

Cet amendement traduit ces objectifs dans le droit, ce à quoi notre commission ne peut qu'être favorable. Nous avons eu l'occasion de le rappeler lors de l'examen du rapport d'information de nos collègues Martine Berthet, Yves Bleunven et Viviane Artigalas en octobre dernier. Avis favorable.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'isolation des combles perdus est effectivement un geste clé pour réaliser d'importantes économies d'énergie. Néanmoins, nous identifions deux difficultés dans l'amendement COM-79 rectifié *bis*.

L'article 1^{er} n'a pas vocation à réviser, une nouvelle fois, la politique de soutien à la rénovation énergétique des logements. Au contraire, son objectif est de donner de la visibilité aux acteurs du logement en fixant de grands objectifs en matière de rythme de construction et de rénovation. En outre, le fait de mentionner tel ou tel geste nous expose à devoir tous les énumérer, car ils sont tous importants, selon les caractéristiques du logement et du territoire dans lequel il se situe. Or ce n'est pas l'objet de la PPL. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-79 rectifié bis n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-40 vise à reconnaître le statut d'AOH aux départements à titre subsidiaire. Nous avons envisagé cette évolution. Néanmoins, elle soulève de nombreuses interrogations. Comment articuler les compétences entre les intercommunalités AOH et le département AOH ? Que se passera-t-il en cas de reconnaissance d'un nouvel EPCI comme AOH sur le territoire d'un département AOH ? Nous craignons d'introduire de la complexité là où il faut plutôt renforcer clairement les compétences pour que les intercommunalités se saisissent enfin de ce statut.

La priorité est de concrétiser le statut d'AOH. Seules huit intercommunalités sont reconnues comme telles à ce jour.

En outre, sur le fond, les conditions d'éligibilité des EPCI, liées au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à la conférence intercommunale du logement (CIL), permettent d'obtenir une cohérence entre planification, financement et politique de peuplement. Il ne faut pas y renoncer.

C'est pourquoi nous vous demandons le retrait de cet amendement, éventuellement pour le retravailler et lever les risques de complexification que nous avons identifiés.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Article 2

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-66 vise à supprimer la possibilité de conclure des pactes territoriaux pour adapter des normes en lien avec l'État tandis que notre amendement COM-88 vise à conforter le statut de l'AOH : d'une part, en étendant le champ de sa consultation sur les zonages à ceux qui portent sur la délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui a des incidences sur l'accession sociale puisque le taux de TVA y est réduit à 5,5 % ; d'autre part, en requérant l'avis conforme de l'AOH avant la prise des décrets ou des arrêtés modifiant les zonages applicables aux communes de leur ressort territorial.

Enfin, nous avons supprimé la possibilité d'adapter les normes législatives par de simples pactes territoriaux. Ces pactes territoriaux sont des conventions conclues entre l'État et les AOH : elles ne sauraient bien évidemment se substituer au Parlement. Les pactes territoriaux pourraient néanmoins conduire à des adaptations de normes réglementaires. L'amendement COM-66 est donc satisfait sur ce point.

L'objectif des pactes territoriaux n'est pas de donner aux collectivités un blanc-seing pour contourner la loi, mais de leur offrir un cadre de négociation avec l'État pour adapter certaines normes aux spécificités de leur territoire.

Nous émettons donc une demande de retrait, ou à défaut un avis défavorable sur l'amendement COM-66 que nous estimons satisfait.

L'amendement COM-88 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-66 devient sans objet.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-38 vise à instituer une consultation préalable des AOH sur tout projet de production de logements intermédiaires. Nous comprenons l'esprit de cet amendement, car certains élus locaux estiment parfois être mis devant le fait accompli sur les projets de logement locatif intermédiaire. Mais il ne nous semble pas opérant en l'état.

En effet, demander une consultation de l'AOH pour chaque projet de production de logement alourdirait considérablement les procédures.

Pour rappel, la procédure d'agrément a été remplacée dans la loi de finances de 2021 par une obligation de déclaration à l'administration pour permettre le suivi de la réalisation des logements intermédiaires. Les conditions de localisation, notamment le respect de la clause de mixité sociale

qui a été simplifiée dans la loi de finances précitée, sont appréciées au moment du dépôt de la demande de permis de construire.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'article 3 traduit une position de longue date de la commission. Il reprend bien évidemment les évolutions adoptées en 2024 lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, mais aussi certaines évolutions que nous avons votées dans la loi « 3DS », à la suite du rapport de Valérie Létard et de Dominique Estrosi Sassone.

Contrairement à ce qu'affirment les amendements identiques de suppression COM-10, COM-29, COM-61, l'article 3 ne vise pas à autoriser les communes réfractaires au logement social à en produire moins que d'autres. Il vise au contraire à recréer les conditions de la confiance des élus locaux envers l'État, qui est vu comme un donneur de leçons qui se contente de sanctionner sans être capable de faire mieux que les communes en difficulté. La commission nationale SRU est l'un des symboles de cette application uniforme de la loi SRU, sans prise en compte des contextes locaux : de nombreux élus locaux n'y voient pas une instance de concertation, mais plutôt un tribunal sans réel contradictoire.

Si les résultats du bilan triennal 2020-2023 sont plus défavorables que ceux de la période précédente, il n'échappe à personne que la crise du logement y contribue. Il faut savoir adapter les objectifs lorsque la conjoncture met les communes en difficulté. C'est ce que nous proposons par cette réforme qui crée un cadre SRU réellement négocié entre l'État et les territoires. Les objectifs à atteindre dans l'absolu – 20 ou 25 % de logements sociaux – ne sont pas amoindris.

Enfin, nous avons sorti les logements intermédiaires du décompte des résidences principales pour éviter que leur production ne désincite les communes à produire des logements sociaux. Produire du logement intermédiaire permet en outre de désengorger une partie du logement social : 50 % des ménages habitant un logement intermédiaire sont également éligibles au logement social.

Pour toutes ces raisons, nous émettons un avis défavorable aux trois amendements de suppression de l'article.

Les amendements identiques COM-10, COM-29 et COM-61 ne sont pas adoptés.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L’amendement COM-72 rectifié *ter* prévoit une réforme extensive du cadre posé par la loi SRU avec des objectifs en flux et non en stock.

La position constante de la commission est de refuser une telle évolution qui changerait substantiellement la loi SRU dont l’objectif est le rééquilibrage territorial.

En outre, si cet amendement était adopté, il ferait tomber tous les amendements suivants jusqu’au COM-76 inclus, ainsi que les amendements COM-11, COM-12, COM-13 et COM-41 portant articles additionnels après l’article 3. Avis défavorable.

L’amendement COM-72 rectifié ter n’est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – La rédaction proposée par l’amendement COM-74 rectifié *ter* conduirait à appliquer le taux de 20 % à des communes appartenant à une agglomération dans laquelle le parc social est tendu au motif qu’elles appartiennent à un EPCI où il l’est moins. Rappelons que le seuil de tension est établi selon un ratio de demandes par rapport aux emménagements supérieur à quatre.

Les contrats de mixité sociale (CMS) « mutualisants » sont un bon outil à l’échelle de l’EPCI pour permettre à certaines communes de prendre à leur charge une part plus importante de rattrapage. Avis défavorable.

L’amendement COM-74 rectifié ter n’est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Depuis une décision du Conseil d’État du 10 mai 2022 concernant la commune d’Émerainville, le cadre juridique est clair : les EPCI ne peuvent pas légalement refuser de proposer une commune à l’exemption au seul motif de désaccords politiques. La non-proposition à l’exemption doit reposer sur des critères objectifs concernant les caractéristiques de la commune et les critères posés par la loi.

L’amendement COM-71 rectifié *ter* ne précise pas la durée à compter de laquelle l’absence de suite donnée à la demande d’une commune par l’EPCI permet de saisir le préfet.

Nous émettons donc un avis défavorable compte tenu de la jurisprudence administrative qui clarifie le sujet depuis 2022.

L’amendement COM-71 rectifié ter n’est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L’amendement COM-77 vise à réduire les objectifs de logements sociaux pour les communes disposant d’un établissement pénitentiaire sur leur territoire. Les prisons ne sont pas des logements et encore moins des logements sociaux ! Notre commission a déjà eu l’occasion de le rappeler. Nous sommes donc défavorables à de tels objectifs spécifiques.

En revanche, nous avons déjà convenu que la mobilisation foncière que requiert une prison doit être prise en compte dans l’appréciation de

l'effort d'une commune, notamment dans le cadre du CMS, le préfet connaissant parfaitement l'effort fait par la commune. Mais c'est davantage une question d'artificialisation qu'une question d'objectifs SRU.

Dans la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, dite Trace, nous avons exclu les logements sociaux du décompte de l'artificialisation des sols pour ne pas pénaliser les maires de communes à faible disponibilité foncière dans l'atteinte des objectifs de la loi SRU. Avis défavorable.

L'amendement COM-77 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-70 rectifié *ter* tend à préciser les notions de territoires urbanisés et d'inconstructibilité par un décret en Conseil d'État. Cet amendement a été adopté, avec un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, dans le cadre de la loi « 3DS » au Sénat.

L'amendement COM-70 rectifié ter est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-90 vise à supprimer la condition d'avoir conclu un contrat de mixité sociale pour avoir la possibilité de rattraper une fraction des objectifs sous la forme de logements intermédiaires, conformément aux orientations adoptées par la commission dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

L'amendement COM-90 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-76 pour les mêmes raisons que précédemment, puisqu'il inclut les prisons dans les logements sociaux comptabilisés pour l'application de la loi SRU.

L'amendement COM-76 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-89 vise à mieux lisser les effets de seuils liés à l'application de la loi SRU. Cela concerne directement les communes nouvelles, dans la lignée des constats de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Mais cela concerne aussi certaines communes qui voient leurs objectifs de logements sociaux augmenter brutalement, parfois de manière rétroactive, en raison d'évolutions réglementaires, et ce sans aucun accompagnement de la part de l'État. Comme je le disais en introduction, c'est notamment le cas de la commune de Marignier en Haute-Savoie qui a vu son objectif augmenter de 117 logements à la suite d'un décret de mars 2023 à l'application rétroactive.

Cet amendement ne conduit aucunement à réduire les objectifs de production de logements sociaux, mais simplement à créer une période de respiration pour les communes lorsque les règles qui leur sont applicables changent, que ce soit à la suite d'une fusion de communes, d'une évolution

démographique ou d'une modification réglementaire liée à l'appréciation des communes « détendues » soumises au taux de 20 %.

Nous proposons des objectifs adaptés pendant trois périodes triennales – et non deux – et la suppression de l'application des objectifs en cours de période triennale. Nous proposons également une exonération de prélèvement pour les communes nouvellement soumises à SRU pendant deux périodes triennales. En cas de changement de taux, les communes disposeraient d'un délai de trois ans au cours duquel le prélèvement serait calculé sur la base de l'ancien taux.

L'amendement COM-89 est adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-91 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Il ne s'agit pas de remettre en cause la loi SRU, mais d'en assouplir le cadre pour rapprocher son application des réalités territoriales. Les rapporteurs ont tâché d'œuvrer en ce sens au travers de leurs amendements. Nous disons ainsi aux maires que nous comprenons leurs difficultés et veillons à les accompagner.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-12 a pour objet d'inclure une part de résidences secondaires dans la part de résidences principales prise en compte pour le calcul des taux de logements sociaux au titre de la loi SRU.

Nous partageons la préoccupation de ses auteurs. Cependant, une modification de la loi SRU n'est pas une solution adaptée. Votre amendement conduirait, à l'inverse, à pénaliser les communes touristiques qui disposent historiquement d'un nombre élevé de résidences secondaires.

Pour éviter de futures évictions du parc locatif vers la location touristique, les élus locaux disposent des outils que nous leur avons donnés par la loi du 19 novembre 2024. La commune de Chamonix a notamment utilisé la servitude de résidences principales qui permet d'affecter, dans une zone délimitée, toutes les nouvelles constructions à un usage de résidence principale. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-11 tend à créer un taux cible de 30 % de logements sociaux dans certaines communes tendues. Nous sommes opposés à une modification des taux cibles. Pour rappel, le taux de 25 % n'a été introduit qu'en 2013, et sans réelle évaluation de la possibilité de l'atteindre, comme l'avait démontré le rapport de Valérie Létard et de la présidente. Nous devons d'abord donner aux communes les moyens de l'atteindre avant de fixer des objectifs plus ambitieux.

Dans les territoires très tendus, comme la Martinique, l'Occitanie ou l'Île-de-France que vous mentionnez, fixer un objectif de 30 % de logements sociaux dans le parc de résidences principales ne résoudra ni la cherté, ni la faible disponibilité du foncier, ni le déséquilibre économique des opérations de logements à faible loyer. Avis défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-73 rectifié ter a pour objet d'interdire la production de nouveaux logements sociaux en PLAI dans les communes présentant plus de 40 % de logements sociaux.

La présidente Dominique Estrosi Sassone avait déposé cet amendement, qui avait été adopté lors de l'examen de la loi « 3DS » au Sénat. L'objectif était de répondre au constat d'échec de la loi SRU en matière de mixité sociale, dressé par le rapport d'évaluation de la loi SRU de 2021.

Depuis, la circulaire de 2021 d'Emmanuelle Wargon et celle de Patrice Vergriete en 2023 ont soit repris cette limite de 40 %, soit interdit aux préfets de créer des places d'hébergement et de loger des ménages relevant du Dalo dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour apporter de la diversification sociale par le logement et l'habitat dans les zones les plus en difficulté. Avis favorable.

L'amendement COM-73 rectifié ter est adopté et devient article additionnel.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant l'amendement COM-41, la prise en compte des dépenses du pénultième exercice, donc de l'exercice n-2, répond à une difficulté pratique : l'année n-2 est bien souvent la dernière base complète disponible.

La référence au pénultième exercice permet donc d'éviter des estimations incertaines et d'assurer une meilleure sincérité budgétaire. La loi SRU n'est pas le seul cadre juridique y faisant référence. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-13 vise à transférer automatiquement les droits de réservation de la commune à l'État en cas de carence. Cet amendement s'inscrit à rebours de ce texte et des amendements que nous défendons et qui visent à supprimer les sanctions contre-productives. Avis défavorable.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Article 4

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les dispositions renforçant le rôle des maires dans les attributions de logements sociaux ont déjà été adoptées à deux reprises par notre commission : une fois en 2023 à l'occasion du vote de la proposition de loi de Sophie Primas et une fois en 2024 du fait

de l'introduction de ce texte dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables à l'initiative des rapporteurs, Amel Gacquerre et Sophie Primas.

Il s'agit de donner aux maires davantage de maîtrise sur la politique de peuplement de la commune. C'est une demande forte des maires chez qui progresse, comme chez les habitants, un sentiment de dépossession très défavorable à la production de logements sociaux.

Il faut être très clair sur un point : le droit de veto motivé du maire ne remet absolument pas en cause les règles de priorité d'attribution ni les règles de réservation, qu'il s'agisse de ceux de l'État, des collectivités, d'Action logement ou d'entreprises comme la SNCF. Il ne compromet pas le contingent préfectoral qui permet de loger les personnes reconnues Dalo.

Le droit de veto du maire devra s'exercer de manière motivée et s'appuyer sur des caractéristiques objectivées liées à la qualification du parc social et de son occupation au regard d'éléments transmis par le bailleur. Pour cette raison, vos craintes ne nous semblent pas fondées.

Avis défavorable aux trois amendements identiques de suppression COM-14, COM-30 et COM-62.

Les amendements identiques COM-14, COM-30 et COM-62 ne sont pas adoptés.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-92 a pour objet de préciser qu'en cas d'absence du maire ou du président de l'EPCI à la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol), ce sont les représentants des organismes d'HLM qui élisent en leur sein un président.

L'objectif est de permettre aux Caleol de se tenir en l'absence du maire ou de son représentant, sachant qu'elles sont parfois très fréquentes.

L'amendement COM-92 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-75 rectifié *ter* nous semble très complexe à mettre en œuvre puisqu'il vise à associer le maire à toute instance tendant à sélectionner des candidatures à soumettre à la Caleol. C'est notamment le cas d'instances créées parfois de manière informelle par les réservataires pour préparer la soumission de trois candidatures à la Caleol.

Le droit de veto motivé est suffisant pour assurer le droit de regard du maire ; il n'est pas utile d'imposer l'association de ce dernier dès ce stade anticipé. Avis défavorable.

*L'amendement COM-75 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

L'amendement de coordination juridique COM-93 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Nous comprenons la préoccupation de l'auteur de l'amendement COM-4 visant à consacrer le rôle du maire dans les politiques de l'habitat. Mais un tel amendement nous semble peu opérant. La rédaction risquerait de créer des difficultés d'articulation avec le rôle de l'intercommunalité, *a fortiori* lorsque l'intercommunalité dispose d'un programme local de l'habitat (PLH) ou d'un PLUi ou est délégataire des aides à la pierre.

Mais cela n'enlève rien au fait que le maire est, comme vous l'indiquez, l'acteur de proximité qui assume au quotidien les conséquences concrètes des politiques du logement, *via* la délivrance des autorisations d'urbanisme, mais aussi les projets d'équipements collectifs.

Sur le fond, nous sommes en accord avec vous. Les articles 3 et 4 de la proposition de loi visent d'ailleurs à valoriser le rôle du maire, dans la lignée de ce que vous proposez. Nous vous demanderons donc le retrait de cet amendement.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-2 a pour objet d'imposer la prise en compte du casier judiciaire dans l'attribution des logements sociaux. Priver de logement social une personne qui a déjà été condamnée, y compris lorsqu'elle a déjà purgé sa peine et est réinsérée, pose une question de principe. On ne peut pas présumer de la récidive. Pour rappel, le droit à un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.

Cela ne signifie pas que la sécurité dans le parc social n'est pas une priorité. La loi du 14 juin 2025 relative à la lutte contre le narcotrafic a d'ailleurs durci les sanctions à l'égard des participants au trafic de stupéfiants en créant une mesure d'interdiction de paraître pour les personnes impliquées dans les trafics, mais qui ne sont pas domiciliées sur site, et une procédure de résiliation des baux d'habilitation diligentée par le préfet.

Enfin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a déjà estimé illégale l'utilisation de données judiciaires par les commissions d'attribution des logements sociaux. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-6 tend à supprimer la durée limitative des droits de réservation des communes à cinq ans postérieurement au remboursement de l'emprunt.

La prolongation des droits de réservation cinq ans après le remboursement a été introduite par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005. C'est donc une mesure ancienne. À notre connaissance, elle n'a pas été remise en cause depuis lors et ne nous a, pour l'instant, pas été signalée comme une difficulté par les associations d'élus. Demande de retrait.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-54 revient à diminuer la marge de manœuvre des élus pour définir les servitudes de mixité sociale en réduisant leur champ aux logements locatifs sociaux. Par principe, nous n'y sommes pas favorables ; les élus doivent pouvoir tenir compte de circonstances locales dans l'élaboration de ces servitudes. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-80 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-55 a pour objet de proposer prioritairement aux organismes de logement social les biens qui seront acquis grâce au nouveau droit de préemption créé par l'article 5.

Ce faisant, il reviendrait sur une modification apportée par la commission au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, dont cet article 5 est largement inspiré. La commission avait alors préféré une rédaction qui définissait les projets réalisables avec ces biens préemptés non pas par l'opérateur, mais par leur objectif, à savoir l'accès au logement et à la mixité sociale.

Dès lors, désigner des bénéficiaires prioritaires paraîtrait inutilement restrictif et contraindrait inutilement les collectivités. Demande de retrait.

L'amendement COM-55 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

Les amendements COM-24 rectifié ter, COM-28 rectifié ter, COM-26 rectifié ter, COM-27 rectifié ter et COM-25 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-81 tend à préciser et prolonger la disposition de l'article 6 qui prévoit que les locataires de bureaux sous bail commercial ayant vocation à être transformés en logements dans une opération de revitalisation du territoire sont tenus de quitter les lieux dès le versement d'une indemnité d'éviction provisionnelle.

Premièrement, il applique cette nouvelle règle également aux locaux qui ne font pas eux-mêmes l'objet d'une transformation en logements, mais dont l'exploitation professionnelle ou commerciale est rendue impossible par les travaux.

Deuxièmement, il étend cette modalité d'éviction aux locaux commerciaux, avec l'objectif de faciliter notamment la requalification des zones commerciales d'entrée de ville.

Troisièmement, il étend l'application de cette règle au-delà des seules ORT, aux grandes opérations d'urbanisme (GOU) qui sont également un outil d'urbanisme opérationnel particulièrement adapté aux requalifications de grande ampleur. C'est un élargissement que nous vous proposerons pour l'ensemble des dispositions de l'article 6.

L'amendement COM-81 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-85 vise à faciliter la transformation de bâtiments à usage de bureaux ou commerces en bâtiments à usage d'habitation, en ouvrant la possibilité, pour mener les travaux, de recourir aux contrats du même type que ceux qui sont utilisés pour les ventes d'immeubles à rénover (VIR).

Les contrats de VIR concernent les ventes d'immeubles d'habitation dont les travaux de rénovation sont pris en charge par le vendeur.

Actuellement, sont exclus de ces contrats les travaux rendant à l'état neuf la majorité des façades, ainsi que la majorité de certains éléments de second œuvre, ce qui empêche, en pratique, la conclusion de ce type de contrats pour les opérations de transformation de bureaux en logements.

Or le régime de la VIR est mieux adapté aux travaux de transformation, en ce qu'il limite les garanties légales aux travaux effectivement réalisés, et offre une plus grande souplesse de modification en cours de réalisation de la liste des travaux à effectuer.

L'amendement COM-85 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-82 vise à prolonger les dispositions du II de l'article 6, qui facilite les opérations de transformation des bureaux en logements dans les ORT.

Premièrement, il inclut dans les objectifs des ORT l'amplification de l'offre de logement, notamment *via* des opérations de transformation du bâti existant. Ainsi, ne seront plus seulement concernées les opérations de transformation des bureaux en logements, mais aussi la transformation des commerces vacants.

Deuxièmement, il permet qu'une ORT concerne uniquement des zones commerciales et des zones tertiaires en déprise.

Troisièmement, il explicite le fait que les actions ou opérations menées dans ces nouveaux secteurs pourront notamment concerner la transformation du bâti existant en vue de créer du logement.

L'amendement COM-82 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-83 tend à enrichir le III de l'article 6, qui prévoit un droit à déroger de 30 % au volume constructible pour transformer des bureaux en logements, dans les ORT.

D'une part, il étend le champ des dérogations applicables de droit aux opérations de transformation des locaux d'activité en logements dans les ORT, en permettant une majoration des plafonds de densité, en plafonnant le nombre de places de stationnement exigible par logement et en rendant automatique l'autorisation de la destination logement - avec un droit d'opposition du maire. Il permet aussi de déroger, au cas par cas, aux typologies de logements fixées par le document d'urbanisme, pour des opérations de transformation de bâtiments existants en logements.

D'autre part, il étend ces dérogations au-delà des seuls cas de transformation des bureaux en logements dans les ORT. Il les rend applicables à l'ensemble des opérations de transformation des bâtiments existants en logements, notamment aux locaux commerciaux. Il les rend également applicables dans le périmètre des GOU, qui sont un outil d'urbanisme pensé en particulier pour la requalification de zones urbaines ou de zones commerciales périphériques, et aussi dans les périmètres des opérations de transformation urbaine (OTU) créées par la récente loi Huwart pour faciliter la requalification des zones pavillonnaires et commerciales.

Toutes ces dispositions ont vocation, dans le secteur d'opérations de requalification urbaine coordonnée, à faciliter la transformation du bâti existant en logement.

L'amendement COM-83 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-84 vise à créer un certificat de projet pour les projets de transformation de bâtiments existants en logements. Il permettra au porteur de projet de disposer d'une vision globale de l'ensemble des réglementations et procédures applicables, en amont du dépôt des différentes demandes d'autorisations d'urbanisme.

L'amendement COM-84 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-86 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Marc Séné, rapporteur. – L'article 8 vise à remédier à la situation paradoxale dans laquelle nous nous trouvons, où le maintien violent dans un local n'est pas pénalisé s'il n'est pas précédé d'une introduction irrégulière.

Nous émettons donc un avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-16, COM-56 et COM-64.

Les amendements identiques COM-16, COM-56 et COM-64 ne sont pas adoptés.

M. Marc Séné, rapporteur. – Comme présenté à l’instant, la rédaction actuelle de la loi conduit à des absurdités : une personne qui trouve une porte ouverte et se maintient dans le logement en changeant les serrures et en transférant les contrats ne serait pas en situation de squat et pourrait se dire chez elle, dans son domicile. L’amendement COM-94 vise à y remédier.

C’est une question de logique : celui qui s’introduit par des manœuvres ou violences dans un local doit être pénalisé, de même que celui qui se maintient par ces mêmes moyens violents ou malhonnêtes sans pour autant que l’introduction soit manifestement irrégulière.

Comme dans le texte initial, il sera précisé que les locataires titulaires d’un bail ne sont pas visés, car leur cas se traite au contentieux civil.

L’amendement COM-94 est adopté.

M. Marc Séné, rapporteur. – L’amendement COM-95 tend à consolider l’intention sous-tendue par l’article 8 et à éviter que des personnes mal intentionnées ne réservent un logement *via* une plateforme de location meublée touristique en vue de l’occuper illégalement à l’issue de la période prévue lors de la réservation.

Les propriétaires ou locataires du local concerné sont alors privés de tout moyen d’action immédiat et sont contraints d’engager de longues procédures civiles coûteuses. Ils ne peuvent pas recourir à la procédure administrative *ad hoc* créée pour les squatteurs, qui ne s’applique qu’en cas d’entrée illégale dans les lieux et requiert le dépôt d’une plainte, ce qui n’est pas possible dans le droit actuel puisque le seul maintien, même violent, dans un logement, sans introduction irrégulière préalable, n’est pas un délit au sens du code pénal.

Notre amendement vise à y remédier, en qualifiant de manœuvre le maintien dans un local à l’expiration des droits d’occupation liés à un contrat de location meublée touristique.

La loi est claire : un contrat de location touristique est destiné à une clientèle de passage qui n’y élit pas domicile. Le local squatté n’est pas le domicile de la personne qui l’occupe illégalement. Il devrait pouvoir être évacué rapidement.

L’amendement COM-95 est adopté.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 8

L'amendement COM-78 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L'amendement de coordination juridique COM-96 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-52 rectifié et COM-99 précisent l'articulation du bail réel solidaire avec les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (Sciapp), un modèle innovant, hybride entre la location et l'accession créé en 2006 par le Sénat, mais dont le développement reste marginal. Ainsi, l'organisme d'HLM, s'il est agréé organisme de foncier solidaire (OFS), peut signer un BRS avec la Sciapp. Il peut aussi lui apporter les droits réels issus d'un BRS conclu par ailleurs. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-52 rectifié et COM-99 sont adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-98 vise à renforcer le droit d'opposition des maires à la vente HLM, que les communes soient déficitaires en logements sociaux ou non, dans la lignée des modifications apportées par la commission au projet de loi relatif au développement de logements abordables.

L'amendement COM-98 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-97 vise à renforcer les mécanismes anti-spéculatifs dans le cadre de la vente de HLM, afin d'éviter que, par effet d'aubaine, des logements sortis du champ social n'alimentent la spéculation foncière et l'attrition du marché locatif. Même si le phénomène est loin d'être généralisé, de plus en plus d'investisseurs s'implantent progressivement sur le marché de la cession HLM, notamment en zone touristique.

Notre amendement vise à encadrer l'usage des logements vendus pendant une période limitée, sans limiter excessivement la vente HLM, souvent indispensable pour équilibrer les opérations des bailleurs sociaux.

Nous avons donc conditionné la vente HLM au respect d'une clause d'occupation en tant que résidence principale pendant cinq ans, hormis lorsqu'il s'agit de la vente au locataire. Nous avons prolongé de cinq à dix ans le délai durant lequel un acheteur doit reverser sa plus-value de revente à l'organisme HLM ou doit appliquer des plafonds de loyers fixés par l'autorité administrative.

L'amendement COM-97 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-44 et COM-100 reprennent *in extenso* une disposition votée dans le cadre de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier législatif.

La simplification des conventions d'utilité sociale est très attendue par les bailleurs sociaux pour lever un blocage depuis fin 2024 et supprimer une insécurité sur les plans de vente et les mesures relatives aux loyers. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-44 et COM-100 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 11

M. Marc Séné, rapporteur. – Il existe déjà un contrôle des congés abusifs : le juge peut, même d'office, vérifier la réalité du motif du congé et le respect des obligations des propriétaires. Il peut notamment déclarer le congé non valide si la non-reconduction du bail n'est pas justifiée par des éléments sérieux et légitimes.

Dans le cadre juridique actuel, tout locataire peut déjà contester *a posteriori* la régularité du congé pour reprise ou pour vente et solliciter auprès du juge la réparation du préjudice découlant d'un départ prématuré.

L'amendement COM-35 va donc à l'encontre du signal que nous souhaitons envoyer en faveur de l'investissement locatif. Avis défavorable.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-101 vise à préciser la trajectoire de RLS prévue à titre programmatique par le texte initial. Selon la position constante du Sénat, opposé à la RLS dès sa création, en cohérence avec l'adoption d'amendements aux projets de loi de finances pour 2025, puis 2026, il se fonde sur un rythme annuel de réduction de la RLS de 200 millions d'euros : une telle trajectoire conduirait à son extinction en 2031. Au total, la ponction serait de près de 13 milliards d'euros sur les organismes d'HLM entre 2018 et 2030.

Nous souscrivons à l'objectif sous-tendu par l'amendement COM-17 ; néanmoins, en matière programmatique, pour respecter la jurisprudence

constitutionnelle et notamment le principe de séparation des pouvoirs, il faut veiller à ce que les dispositions adoptées conservent leur nature d'orientation. Nous demandons donc le retrait.

L'amendement COM-101 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-17 devient sans objet.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-102 reprend des dispositions que nous avons adoptées dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables en 2024 puis dans la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement avant l'été.

Il s'agit de simplifier le régime juridique des sociétés civiles de construction-vente (SCCV), en portant leur durée de vie de dix à vingt ans, en autorisant la réalisation de locaux à usage commerciaux et en permettant aux organismes d'HLM d'acquérir des logements intermédiaires auprès de la SCCV dans le cadre de la Vefa inversée.

L'amendement COM-102 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – J'en viens aux amendements identiques COM-53 rectifié et COM-103. Effectivement, les premières reventes de BRS ces dernières années ont mis en lumière la complexité de ces opérations que les acteurs de marché connaissent peu, voire pas. Elles nécessitent un accompagnement par des professionnels spécifiques.

Les amendements identiques COM-53 rectifié et COM-103 sont adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-104 porte sur des dispositions familiales, car elles sont issues, soit d'amendements que nous avons défendus lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, soit d'amendements inscrits dans la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement censurés par le Conseil constitutionnel. La seule nouveauté réside dans la possibilité pour les organismes d'HLM de vendre des logements en vente d'immeubles à rénover (VIR) « inversée ».

L'amendement COM-104 est adopté, de même que l'amendement de correction rédactionnelle COM-105.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

L'amendement COM-3 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Le renforcement des missions des offices publics de l’habitat (OPH) prévu à l’amendement COM-34 rectifié *bis* se situe dans la continuité de la position du Sénat qui avait, dans le cadre du projet de loi Climat et Résilience, étendu leurs missions aux travaux de rénovation énergétique pour compte de tiers – ce qui n’avait malheureusement pas été conservé en commission mixte paritaire (CMP). Une évolution similaire en matière d’adaptation des logements est cohérente, d’autant que l’article 1^{er} inclut des objectifs de programmation en la matière. Avis favorable.

L’amendement COM-34 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-45 rectifié *bis* et COM-106 visent à mettre en place des échanges d’information directs entre l’administration fiscale et le groupement d’intérêt public système national d’enregistrement (GIP-SNE), au bénéfice des bailleurs, comme adopté dans le cadre de la loi de simplification du droit de l’urbanisme et du logement.

Les amendements identiques COM-45 rectifié bis et COM-106 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – J’en viens à l’amendement COM-46 rectifié. L’Union sociale pour l’habitat (USH) a effectivement porté cette demande à notre connaissance. Un décret en Conseil d’État est pertinent pour lui permettre un accès aux données des enquêtes d’occupation du parc social dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD). Avis favorable.

L’amendement COM-46 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Restreindre la vente HLM aux seuls BRS, comme le prévoit l’amendement COM-19, serait excessif. La vente de logements sociaux est parfois nécessaire pour équilibrer les opérations. Elle n’entraîne pas toujours de risque de spéculation foncière. Au contraire, selon l’Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), plus de 55 % des ventes HLM aux personnes physiques sont localisées dans des zones peu ou pas tendues, B2 et C2. À l’inverse, les zones tendues, A *bis* et A, qui regroupent pourtant un tiers du parc social, sont très peu concernées. Pour lutter contre la spéculation foncière, nous avons proposé un dispositif que nous estimons plus équilibré, adopté il y a quelques instants. Avis défavorable.

L’amendement COM-19 n’est pas adopté.

Article 15

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Contrairement à ce qu’affirment les auteurs des amendements identiques COM-20 et COM-63, nous proposons, non pas de faire payer le coût de la RLS aux locataires,

comme le Gouvernement, mais, d'une part, de réduire la RLS jusqu'à l'éteindre en 2030, et d'autre part, de donner des marges de manœuvre accrues, mais encadrées aux bailleurs sociaux afin qu'ils puissent augmenter les loyers des logements anciens réhabilités. Des augmentations de loyer ne sont acceptables que si elles coïncident avec de la qualité. Avis naturellement défavorable à ces amendements de suppression.

Les amendements identiques COM-20 et COM-63 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Avec l'amendement COM-107, nous vous proposons, là encore, une disposition familière, qui reprend un amendement déposé par notre collègue Franck Menonville adopté en 2024. Il s'agit de supprimer le contrôle préfectoral *a priori* sur les délibérations des organismes d'HLM, qui alourdit les démarches et allonge les délais alors que les organismes sont déjà contrôlés *a posteriori*.

L'amendement COM-107 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-109 avise à allonger le délai de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur, de 15 ans à 25 ans.

Les prêts pour la réhabilitation sont désormais majoritairement d'une durée de 25 ans, voire 30 ans.

Les montants forfaitaires pouvant être récupérés mensuellement sont fixés par voie réglementaire et ne seraient pas modifiés. Ces montants sont limités, ce qui explique d'ailleurs que les bailleurs renoncent souvent à utiliser cette contribution, car elle ne couvre qu'une faible partie des travaux. Les montants sont capés à 10, 15 ou 20 euros par mois selon le nombre de pièces du logement.

L'amendement COM-109 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-108 est cohérent avec l'amendement COM-107 qui vise à étendre le bénéfice de l'article 15 à la nouvelle politique des loyers. Il s'agit de supprimer l'autorisation préfectorale pour augmenter les loyers d'un ensemble immobilier dans la limite de 5 % par rapport à l'année précédente.

L'amendement COM-108 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-42 prévoit de remplacer l'indicateur relatif au premier quartile par celui du revenu médian à l'échelle nationale. Effectivement, l'indicateur lié au premier quartile crée des difficultés pour les bailleurs sociaux, car il est publié tardivement, manque de fiabilité et crée des effets de seuil. Néanmoins, la

solution proposée ne nous semble pas totalement satisfaisante. En effet, l'indicateur pris en compte serait celui de 40 % du revenu médian à l'échelle nationale inscrit dans le système national d'enregistrement. On perdrait donc la déclinaison territoriale de cet indicateur, qui est certes imparfaite, mais indispensable. L'arrêté du 3 juin dernier qui fixe le seuil de ressources des demandeurs du premier quartile indique des montants allant d'environ 6 800 euros à La Réunion à plus de 13 000 euros en Nouvelle-Aquitaine. À titre de comparaison, le seuil de 40 % du revenu médian à l'échelle nationale correspondrait à 8 600 euros annuels.

Enfin, l'amendement prévoit que ce taux pourrait être adapté tous les trois ans compte tenu de la situation locale par la conférence intercommunale du logement, sans préciser les modalités de cette adaptation. La solution doit être retravaillée. Demande de retrait ou à défaut avis défavorable.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – J'en viens à l'amendement COM-47 rectifié. Le bailleur est tenu par l'obligation de relogement. Le passage par la Caleol n'est pas expressément prévu par les textes. Aussi, de nombreux bailleurs prévoient un passage en Caleol afin de prévenir toute remarque ou sanction de l'ANCOLS. Cette clarification semble donc bienvenue. Il n'y a pas d'obstacle à ce qu'elle s'applique aux relogements opérés par les sociétés d'économie mixte ainsi que dans les outre-mer. Avis favorable.

L'amendement COM-47 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-39 rectifié tend à élargir la liste des charges récupérables pouvant faire l'objet de dérogations par accords collectifs locaux. Cette possibilité a été introduite par notre commission lors de l'examen de la loi Engagement national pour le logement de 2006. Notre commission avait considéré qu'il fallait, sans remettre en cause le caractère limitatif de la liste des charges prévue par décret, permettre des adaptations en raison d'améliorations du service rendu aux locataires. À l'époque, cela concernait de nouvelles technologies comme les digicodes et les systèmes de vidéosurveillance. Il serait donc légitime d'inclure aujourd'hui des services à caractère social d'intérêt direct pour les locataires.

Conformément au cadre existant, une telle actualisation ne pourrait être effectuée que par la voie d'un accord collectif local, devant donc recevoir l'approbation des associations de locataires. Avis favorable.

L'amendement COM-39 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-51 porte sur la simplification des échanges de logements dans le parc social. Actuellement, l'échange n'est pas interdit lorsque les conditions ne sont pas réunies : il doit simplement faire l'objet d'un accord préalable du bailleur.

C'est pourquoi la modification ne semble pas utile. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-51 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-43 modifie la définition de la sous-occupation du logement. Les spécificités des territoires détendus où l'offre de petits logements est rare pourraient plus utilement faire l'objet de dérogations que nous avons permises par les pactes territoriaux. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'expérimentation visant à soutenir la réhabilitation du parc de logement social en zone peu dense, prévue par l'amendement COM-32, rejoint le dispositif prévu par l'article 15, mais est spécifique à la réhabilitation des logements sociaux anciens en zone détendue. Elle permettrait aux bailleurs de ces logements de modifier par avenant les plafonds des conventions aide personnalisée au logement (APL), ce qui n'est pas possible aujourd'hui, sauf à remplir les conditions très restrictives du dispositif Seconde vie, ce qui n'est pas possible pour tous les logements, *a fortiori* les très anciens. Avis favorable, même si l'articulation entre les deux dispositifs devra être précisée.

L'amendement COM-32 est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-33 prévoit l'expérimentation de territoires zéro vacance. La possibilité d'expérimenter des dérogations ciblées aux règles d'attribution, pour les territoires présentant des enjeux de vacance élevée, est pertinente.

Néanmoins, plusieurs propositions nous laissent à penser que l'expérimentation doit être davantage encadrée et la réflexion poursuivie : les ajustements aux indicateurs du premier quartile ou aux plafonds de ressources ne sont pas précisés, ni renvoyés à un décret ; la possibilité de revenir à la gestion en stock est une dérogation trop importante ; enfin, les EPCI ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire propre. Il n'est pas possible, en l'état actuel, de leur donner des dérogations pour appliquer la loi sans traduction réglementaire. Pour toutes ces raisons, demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Article 16

M. Marc Séné, rapporteur. – Cet article a déjà été adopté par la commission lors du projet de loi Climat et Résilience. Il ne vise qu'à consacrer une jurisprudence constante des tribunaux judiciaires depuis 1996 et contribue de ce fait à clarifier l'application de la loi et à limiter les contentieux inutiles. Le congé pour travaux n'est pas plus défavorable aux locataires que

le droit existant. Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-21 et COM-31.

Les amendements identiques COM-21 et COM-31 ne sont pas adoptés.

M. Marc Séné, rapporteur. – L’amendement COM-110 devrait répondre à une partie des craintes des auteurs des amendements précédents puisque nous proposons de punir la justification frauduleuse du congé par la réalisation de travaux énergétiques d’une amende pénale dont le montant ne peut être supérieur à 6 000 euros pour une personne physique et à 30 000 euros pour une personne morale.

Par cohérence, nous proposons également d’étendre ce congé aux baux meublés.

L’amendement COM-110 est adopté.

L’article 16 est ainsi rédigé.

Article 17

L’article 17 est adopté sans modification.

Article 18

M. Marc Séné, rapporteur. – J’en viens à l’amendement COM-5 rectifié. Le maire disposant, en effet, d’une connaissance approfondie du parc de logements de son territoire, il est cohérent qu’il puisse transmettre à l’Anah des informations sur les situations de vacance afin qu’elle les prenne en compte dans le cadre de son action. Avis favorable.

L’amendement COM-5 rectifié est adopté.

M. Marc Séné, rapporteur. – L’article 18 vise à favoriser le recours au prêt collectif à adhésion simplifiée, instauré par la loi du 9 avril 2024, qui n’a encore jamais été utilisé.

Les caractéristiques de ce prêt en font un produit singulier, car il bénéficie à un syndicat de copropriétaires, sorte d’ovni juridique qui est néanmoins distinct des copropriétaires. Toute la difficulté est de permettre aux banques d’être assurées de la solvabilité de l’emprunteur sans pour autant remettre en cause la nature hybride du dispositif.

L’amendement COM-111 entend lever des freins relatifs au mécanisme de garantie, dont on nous a fait part. Il vise à renforcer l’information des copropriétaires sur la nature de la garantie proposée dans le cadre du prêt collectif et à préciser le sort des fonds des copropriétaires ayant refusé d’adhérer au prêt, en indiquant que les sommes dues entrent définitivement dans le patrimoine du syndicat des copropriétaires.

Enfin, l'essor de ce prêt dépendra de l'existence d'une offre bancaire suffisante et de conditions favorables à l'exercice du métier des syndics, qui assurent la gestion de ce prêt.

L'amendement COM-111 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 18

M. Marc Séné, rapporteur. – L'amendement COM-112 a déjà été adopté par notre commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, dans le cadre de l'examen de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement et conservée par la CMP, mais censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Il vise à renforcer les transmissions de données sur les logements vacants par l'administration fiscale aux collectivités territoriales.

L'amendement COM-112 est adopté et devient article additionnel.

M. Marc Séné, rapporteur. – L'amendement COM-15 rectifié nous semble satisfait. Le code de la construction et de l'habitation prévoit à l'heure actuelle deux procédures de réquisition des logements vacants par le préfet, après avis du maire : l'une vise les locaux en déshérence, dont le propriétaire n'est pas identifié. Elle permet au préfet, pour une durée maximale d'un an, d'attribuer les logements à des personnes privées de logement ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion. L'autre vise les locaux vacants depuis plus de douze mois afin de les mettre au profit d'une collectivité ou d'un bailleur social pour le logement de personnes désignées par le préfet ou pour l'hébergement d'urgence de personnes sans-abri. Le droit actuel est d'ailleurs mieux disant que l'amendement puisqu'il permet de réquisitionner des logements vacants depuis plus de 12 mois et non 24 mois. Il paraît important de laisser au dispositif son caractère facultatif. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Yannick Jadot. – Nous étudierons la question, mais pour l'instant nous ne le retirons pas.

L'amendement COM-15 rectifié n'est pas adopté.

Article 19

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-22 et COM-65 tendent à supprimer cet article, dont le dispositif a déjà été adopté par la commission en 2024. En ce qui concerne le financement du logement social, nous proposons justement un amendement, examiné dans quelques instants, pour sécuriser l'article.

Nous vous rappelons que la délégation du contingent préfectoral à Action logement ou aux bailleurs sociaux ne serait pas systématique, c'est une faculté donnée au préfet.

Enfin, il n'y a pas lieu d'opposer salariés et ménages prioritaires ou relevant du Dalo. Près de 50 % des personnes reconnues éligibles au Dalo sont des travailleurs.

Dans certains territoires tendus, où le logement est un enjeu crucial de recrutement, ces mesures sont très attendues. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-22 et COM-65 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-113 vise à ouvrir la possibilité pour un employeur de recourir, *via* une convention avec un bailleur, à l'usufruit locatif employeur dans le logement intermédiaire pour loger ses salariés. C'est un dispositif qui intéresse tout particulièrement les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Notre commission s'y était intéressée en 2024, dans le champ social. Néanmoins, il nous semble que le dispositif y est plus complexe à mettre en œuvre, car il nécessiterait des dérogations aux règles d'attribution et de réservation, notamment afin que les logements donnés en usufruit locatif social ne soient pas soumis au contingent préfectoral. C'est pourquoi nous avons choisi de recentrer la proposition sur l'usufruit locatif employeur dans le logement intermédiaire.

L'amendement COM-113 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-114 porte sur les droits de réservation des entreprises publiques et des établissements publics en contrepartie d'un apport de terrain.

Pour mémoire, cet article reprenait une disposition déjà adoptée par notre commission qui aurait permis aux établissements publics de garantir les prêts des organismes HLM. L'objectif était de permettre à ces établissements d'acquérir des droits de réservation sur leur foncier, pour y loger leurs agents ou salariés. Or la Caisse des dépôts et consignations (CDC) nous a alertés sur le fait que la faculté offerte aux entreprises de garantir les prêts des bailleurs sociaux risquerait de remettre en cause le système de financement du logement social, qui repose sur des prêts de très long terme garantis par des collectivités.

Pour préserver ce fonctionnement, qui permet à la CDC de prêter sans limitation aux bailleurs sociaux, nous proposons de retenir, à la place, la faculté pour les établissements publics d'obtenir des droits de réservation en échange d'un apport de terrain. Cela satisferait l'objectif initial, qui est de permettre aux employeurs publics d'acquérir des droits sur leur foncier, sans pour autant compromettre le fonctionnement actuel du financement du logement social. Notre amendement vise aussi à étendre cette prérogative aux entreprises publiques.

L'amendement COM-114 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 19

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-116 vise à consacrer au niveau législatif le prêt subventionné par l'entreprise, déjà expérimenté avec succès et qui permet à l'entreprise de prendre en charge tout ou partie des intérêts du crédit immobilier de ses salariés pour l'acquisition de leur résidence principale.

L'Assemblée nationale l'avait introduit au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) par un amendement de M. Lionel Causse, avec un mécanisme d'exonération de cotisations sociales. Le Sénat l'avait ensuite supprimé, à juste titre, en raison de son coût incertain pour les finances publiques. Afin de disposer d'éléments objectifs sur ce dispositif intéressant, nous proposons de demander au Gouvernement de nous remettre un rapport, afin que nous disposions du chiffrage d'une éventuelle mesure d'exonération de cotisations sociales d'ici au prochain débat budgétaire.

L'amendement COM-116 est adopté et devient article additionnel.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-50 prévoit de systématiser la délégation du contingent de l'État au bailleur en matière de logement des jeunes de moins de 30 ans ou des personnes âgées ou en perte d'autonomie. Nous sommes prudents quant à la systématisation de la délégation du contingent préfectoral, que nous n'avons d'ailleurs pas retenue non plus pour Action logement et les bailleurs sociaux à l'article 19. Avis défavorable.

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

L'amendement COM-23 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	87 rect.	Inclusion d'objectifs relatifs à la rénovation énergétique du parc social : 100 000 logements sociaux par an d'ici 2030.	Adopté
M. JADOT	8	Accroissement des objectifs de rénovation énergétique des logements à l'horizon 2030.	Rejeté

M. JADOT	7	Accroissement des objectifs de construction de logements sociaux d'ici 2030, de 120 000 à 150 000 par an.	Rejeté
Mme GUHL	9	Inclusion d'objectifs de construction de logements étudiants.	Adopté
Mme BERTHET	79 rect. bis	Inclusion d'objectifs relatifs à l'isolation de l'enveloppe des logements.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BOUAD	40	Reconnaissance du statut d'AOH aux départements à titre subsidiaire.	Rejeté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	88	Renforcement des consultations de l'AOH.	Adopté
Mme MARGATÉ	66	Suppression des dispositions relatives aux pactes territoriaux.	Rejeté
M. BOUAD	38	Création d'une consultation préalable des AOH sur tout projet de production de logements intermédiaires.	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	10	Suppression de l'article.	Rejeté
M. BOUAD	29	Suppression de l'article.	Rejeté
Mme MARGATÉ	61	Suppression de l'article.	Rejeté
M. SAVIN	72 rect. ter	Prise en compte des objectifs de la loi SRU en flux et non plus en stock.	Rejeté
M. SAVIN	74 rect. ter	Application du même taux de logements sociaux au sein d'un même EPCI.	Rejeté
M. SAVIN	71 rect. ter	Possibilité pour la commune dont la demande d'exemption à la loi SRU n'a pas été suivie d'effet par l'EPCI de saisir le préfet de département.	Rejeté
M. CANÉVET	77	Réduction des objectifs de logements sociaux pour les communes présentant un établissement pénitentiaire sur leur territoire.	Rejeté
M. SAVIN	70 rect. ter	Précision des notions de territoires urbanisés et d'inconstructibilité par décret en Conseil d'État.	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	90	Suppression de la condition d'avoir conclu un CMS pour pouvoir réaliser une fraction de l'objectif de rattrapage sous forme de logements intermédiaires.	Adopté

M. CANÉVET	76	Inclusion des prisons dans les logements sociaux comptabilisés pour l'application de la loi SRU.	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	89	Lissage des effets de seuils liés à l'application de la loi SRU notamment pour les communes nouvelles.	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	91	Coordination juridique.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	12	Inclusion d'une part des résidences secondaires dans la part de résidences principales prise en compte pour le calcul des taux de logements sociaux au titre de la loi SRU.	Rejeté
M. JADOT	11	Création d'un taux-cible de 30 % de logements sociaux pour certaines communes tendues.	Rejeté
M. SAVIN	73 rect. ter	Interdiction de nouveaux logements PLAI dans les communes présentant plus de 40 % de logements sociaux.	Adopté
M. BOUAD	41	Déduction des dépenses en faveur du logement social dès le prélèvement SRU de l'exercice suivant.	Rejeté
M. JADOT	13	Transfert à l'État des droits de réservation dont dispose la commune carencée.	Rejeté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	14	Suppression de l'article 4.	Rejeté
Mme ARTIGALAS	30	Suppression de l'article 4.	Rejeté
Mme MARGATÉ	62	Suppression de l'article 4.	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	92	Élection du Président de la CALEOL par les organismes HLM en cas d'absence du maire ou de son représentant.	Adopté
M. SAVIN	75 rect. ter	Association du maire à toute instance intervenant dans la préparation, la priorisation ou la sélection de candidatures préalablement à leur examen par la CAL.	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	93	Coordination juridique.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement

M. FARGEOT	4	Coordination de la politique locale de l'habitat assurée par le maire.	Rejeté
M. FARGEOT	2	Prise en compte du casier judiciaire dans l'attribution des logements sociaux.	Rejeté
M. FARGEOT	6	Suppression de la durée limitative des droits de réservation des communes à cinq ans postérieurement au remboursement de l'emprunt.	Rejeté
Mme ARTIGALAS	54	Précision relative aux logements locatifs sociaux dans les objectifs de mixité sociale dans les documents d'urbanisme.	Rejeté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	80	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme ARTIGALAS	55	Cession des biens préemptés prioritairement à des bailleurs sociaux	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	24 rect. ter	Suppression de l'avis conforme de la CDPENAF pour le changement de destination des bâtiments dans les zones agricoles et naturelles	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. Vincent LOUAULT	28 rect. ter	Non indemnisation des constructions n'ayant pas un usage agricole dans les zones agricoles ou naturelles	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. Vincent LOUAULT	26 rect. ter	Dérogation à l'impossibilité pour les SAFER de préempter exclusivement la nue-propriété	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. Vincent LOUAULT	27 rect. ter	Modalités de fixation des indemnités de préemption par les SAFER	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. Vincent LOUAULT	25 rect. ter	Déclaration préalable des baux emphytéotiques auprès des SAFER	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	81	Modalités d'éviction en cas de bail commercial pour transformation de bâtiments en logements, dans les ORT	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	85	Extension aux transformations du régime de la "vente d'immeubles à rénover"	Adopté

Mme NOËL, rapporteure	82	Modification du régime des ORT pour y inclure la requalification des zones commerciales et tertiaires	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	83	Déroations dans les ORT et les GOU pour la création de logement par transformation du bâti existant	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	84	Certificat de projet pour les transformations de bâtiments existants en logements	Adopté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VERZELEN	68 rect. bis	Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître de 15 à 5 ans	Irrecevable art. 40 C
M. VERZELEN	69 rect. bis	Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître de 15 à 7 ans	Irrecevable art. 40 C
M. FARGEOT	1	Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître de 15 à 10 ans	Irrecevable art. 40 C
Mme NOËL, rapporteure	86	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme BESSIN-GUÉRIN	57	Réduction du délai d'appropriation des biens sans maître de 15 à 5 ans dans les communes rurales de moins de 3500 habitants	Irrecevable art. 40 C
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	16	Suppression de l'article 8.	Rejeté
M. BOUAD	56	Suppression de l'article 8.	Rejeté
Mme MARGATÉ	64	Suppression de l'article 8.	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	94	Pénalisation du maintien à l'aide de manœuvres, contraintes, menaces ou voie de fait.	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	95	Pénalisation du maintien dans une location meublée touristique.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	78	Résiliation de plein droit du bail en cas de troubles anormaux de voisinage ou de dégradations du locataire.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 10			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE , rapporteure	96	Coordination juridique.	Adopté
Mme ARTIGALAS	52 rect.	Articulation des SCI-APP avec les BRS.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	99	Articulation des SCI-APP avec les BRS.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	98	Droit de veto de la commune pour les ventes HLM.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	97	Renforcement des mécanismes "anti-spéculatifs" dans le cadre de la vente HLM.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ARTIGALAS	44	Simplification des conventions d'utilité sociale (CUS).	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	100	Simplification des conventions d'utilité sociale (CUS).	Adopté
Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ARTIGALAS	35	Possibilité pour le locataire de demander communication d'éléments pour établir la réalité du motif de congé.	Rejeté
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE , rapporteure	101	Précision de la trajectoire de réduction de la RLS à horizon 2030.	Adopté
M. JADOT	17	Renforcement du caractère contraignant des objectifs posés par l'article 13.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement

M. JADOT	18	Suppression de la réduction de loyer de solidarité.	Irrecevable art. 40 C
Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE , rapporteure	102	Simplification du régime des sociétés civiles de construction-vente.	Adopté
Mme ARTIGALAS	53 rect.	Autorisation des organismes HLM à accompagner les preneurs de BRS.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	103	Autorisation des organismes HLM à accompagner les preneurs de BRS.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	104	Simplification du régime de la VEFA inversée et extension de ce régime à la vente d'immeuble à rénover (VIR)	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	105	Correction d'une erreur rédactionnelle.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FARGEOT	3 rect.	Création d'un bail de six ans dans le logement social.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. BOUAD	34 rect. bis	Extension des missions des OPH à la réalisation de travaux de rénovation énergétique pour le compte de leurs collectivités de rattachement et de travaux d'adaptation des logements pour compte de tiers.	Adopté
Mme ARTIGALAS	45 rect. bis	Simplification des échanges d'informations dans le cadre du groupement d'intérêt public pour le système national d'enregistrement de la demande de logement social ("GIP SNE").	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	106	Simplification des échanges d'informations dans le cadre du groupement d'intérêt public pour le système national d'enregistrement de la demande de logement social ("GIP SNE").	Adopté
Mme ARTIGALAS	46 rect.	Transmission des données des enquêtes d'occupation du parc social à l'Union sociale pour l'habitat (USH).	Adopté
M. JADOT	19	Limitation de la vente de logements sociaux à celles conclues sous la forme d'un bail réel solidaire.	Rejeté
Article 15			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement

M. JADOT	20	Suppression de l'article 15.	Rejeté
Mme MARGATÉ	63	Suppression de l'article 15.	Rejeté
Mme GACQUERRE , rapporteure	107	Suppression du contrôle préfectoral a priori sur les décisions relatives au loyer des organismes HLM.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	109	Allongement du délai de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur social, de 15 à 25 ans.	Adopté
Mme GACQUERRE , rapporteure	108	Extension des mesures relatives aux loyers à la nouvelle politique des loyers (NPL).	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 15			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ARTIGALAS	42	Remplacement de l'indicateur relatif au premier quartile par celui du revenu médian à l'échelle nationale.	Rejeté
M. BOUAD	47 rect.	Simplification des procédures de relogement dans le cadre d'opérations de démolition/reconstruction, y compris celles réalisées par les sociétés d'économie mixte et y compris dans les outre-mer.	Adopté
Mme ARTIGALAS	39 rect.	Élargissement de la liste des charges récupérables pouvant faire l'objet de dérogations par accords collectifs locaux.	Adopté
M. BOUAD	51	Simplification des échanges de logements dans le parc social.	Rejeté
M. BOUAD	43	Modification de la définition de la sous-occupation du logement.	Rejeté
M. MÉRILLOU	32	Expérimentation visant à soutenir la réhabilitation du parc de logement social en zones peu denses.	Adopté
M. MÉRILLOU	33	Expérimentation de "territoires zéro vacance".	Rejeté
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	21	Suppression de l'article 16.	Rejeté
Mme ARTIGALAS	31	Suppression de l'article 16.	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	110	Lutter contre les justifications frauduleuses du congé pour travaux de rénovation énergétique et extension de cette faculté aux baux meublés.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 17			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GONTARD	67	Possibilité pour une entreprise non labellisée RGE de réaliser des travaux soutenus par MaPrimeRénov' et les CEE sous condition de contrôle sur site par un organisme d'inspection accrédité.	Irrecevable art. 40 C
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FARGEOT	5 rect.	Signalement des locaux vacants par le maire à l'Agence nationale de l'habitat (Anah).	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	111	Renforcement de l'information des copropriétaires sur les prêts collectifs et précisions juridiques relatives aux copropriétaires ayant refusé d'y adhérer.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	112	Transmission de données sur les logements vacants par l'administration fiscale aux collectivités territoriales.	Adopté
M. JADOT	15 rect.	Réquision des locaux d'habitation vacants depuis vingt-quatre mois par le préfet pour y loger des personnes privées de logements.	Rejeté
Article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JADOT	22	Suppression de l'article 19.	Rejeté
Mme MARGATÉ	65	Suppression de l'article 19.	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	113	Ouverture de l'usufruit locatif employeur dans le logement intermédiaire.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	114	Droits de réservation des entreprises publiques et des établissements publics en contrepartie d'un apport de terrain.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE, rapporteure	116	Consécration du prêt immobilier subventionné par l'entreprise.	Adopté
M. BOUAD	50	Systématisation de la délégation du contingent de l'État au bailleur en matière de logement des jeunes de moins de 30 ans ou des personnes âgées ou en perte d'autonomie.	Rejeté

M. JADOT	23	Pérennisation de l'encadrement des loyers.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
----------	----	--	--

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au 9 janvier à midi. Le texte sera examiné en séance publique le 13 janvier et éventuellement le 14 janvier.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mardi 6 janvier 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi,

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

n° 171 (2025-2026) visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la programmation et aux objectifs de la politique du logement en matière de construction et de rénovation des logements ;
- aux compétences et aux prérogatives des établissements publics de coopération intercommunale en matière de politique de l'habitat et aux programmes locaux de l'habitat ;
- à l'application de l'article 55 de la loi SRU,
- aux procédures d'attribution des logements sociaux, aux droits des réservataires et au logement des travailleurs dans le parc social ;
- aux dispositifs permettant de limiter les prix du foncier (hors mesures fiscales) ;
- au droit de préemption urbain ;
- à la transformation des bâtiments existant en logements (hors mesures fiscales), notamment dans les secteurs d'opérations de revitalisation des territoires ;
- à la procédure d'appropriation des biens sans maître ;
- à la lutte contre le squat et contre le maintien sans droit ni titre dans un local appartenant à autrui ;
- à l'exercice des missions du Haut conseil de stabilité financière, lorsqu'elles ont un lien avec l'accès au logement ;
- aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété et aux baux réels solidaires ;
- au congé donné par un propriétaire à son locataire en raison de sa décision de vendre un logement ou en raison de la réalisation de travaux de rénovation énergétique incompatibles avec le maintien du locataire dans les lieux ;
- à la réduction de loyer de solidarité et au financement du fonds national des aides à la pierre ;
- à la vente de logements sociaux ;
- aux modalités de gestion et de construction, d'acquisition ou de ventes de logements, y compris en démembrement de propriété, par les organismes HLM ;
- aux mécanismes dits de « VEFA inversée » aux bénéfices de ces mêmes organismes ;
- au lien entre le logement social et l'emploi dans la fonction publique ;
- aux modalités de révision des loyers HLM ;

- aux conditions de réalisation des marchés privés de bâtiments réalisés en cotraitance ;
- à la lutte contre la vacance des logements ;
- à l'emprunt collectif à adhésion simplifiée prévu par l'article 26-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Ne sont notamment pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives à la réglementation de l'urbanisme, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- au droit de préemption des SAFER ;
- à l'encadrement des loyers ;
- au régime général des baux d'habitation, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- aux conditions d'éligibilité des travaux de rénovation énergétique à des aides de l'État et à la lutte contre la fraude à ces mêmes aides ;
- au régime de l'indivision.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 8 décembre 2025

- *Action Logement Groupe* : **MM. Bruno ARCADIPANE**, président, **Bruno LINDOWNA**, vice-président, **Mmes Nadia BOUYER**, directrice générale, et **Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles.

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, et **M. Antoine GALEWSKI**, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

- *Caisse des dépôts et consignations Habitat (CDC-Habitat)* : **Mmes Anne-Sophie GRAVE**, présidente, et **Anne FRÉMONT**, directrice des affaires publiques.

Mardi 9 décembre 2025

- *Table ronde d'associations d'élus locaux* :

- *Intercommunalités de France* : **MM. Jérôme BALOGÉ**, maire de Niort, vice-président en charge de l'habitat, **Matthieu GROUSSIN**, conseiller habitat, et **Mme Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement ;
- *France urbaine* : **M. Honoré PUIL**, vice-président logement et habitat de Rennes métropole, et **Mme Sarah BOU SADER**, conseillère parlementaire et responsable de la communication par intérim ;
- *Association des maires de France (AMF)* : **M. Daniel CORNALBA**, maire de l'Étang-la-Ville.

- *Table ronde des aménageurs* :

- *Icade* : **M. Charles-Emmanuel KUHNE**, directeur général, et **Mme Véronique MERCIER**, directrice des affaires publiques ;
- *Union nationale des aménageurs (Unam)* : **M. Charles-Henri DU BOISBERRANGER**, délégué général, et **Mme Laure BERTRAND**, directrice juridique ;
- *Fédération des entreprises immobilières (FEI)* : **M. Manuel COLLEAUX**, vice-président de la commission logement, et **Mme Delphine CHARLES-PERONNE**, déléguée générale.

Jeudi 11 décembre 2025

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Damien BOTTEGHI**, directeur, et **Mme Athénaïs MICHEL**, cheffe de cabinet adjointe du directeur.

- *Fédération bancaire française (FBF)* : **M. Pierre BOQUET**, directeur banque de détail et banque à distance, **Mmes Valérie DREUX**, chargée de mission banque de détail et banque à distance, **Emma GENTIL**, chargée de relations institutionnelles, **Nicole CHAVRIER**, responsable affaires publiques Crédit et politique du logement du groupe BPCE, **Christine PASSEMAN-D'HEM**, responsable affaires publiques Crédit et politique du logement du groupe BPCE, **Lilia GUETAT**, chargée de mission affaires publiques du Crédit Agricole, et **M. Alexis DE COSTER**, responsable stratégie métiers de Crédit Agricole immobilier.

- *Conseil supérieur du notariat (CSN)* : **MM. Frédéric VIOLEAU**, notaire associé, **François DEVOS**, directeur des affaires juridiques et directeur de l'institut d'études juridiques, et **Mme Camille STOCLIN-MILLE**, directrice de cabinet, responsable des affaires publiques.

- *Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FOPH)* : **MM. Laurent GOYARD**, directeur général, et **Jean-Christophe MARGELIDON**, directeur général adjoint.

Vendredi 12 décembre 2025

- *Collectif des associations pour le logement* : **M. Manuel DOMERGUE**, directeur des études de la Fondation pour le logement des défavorisés, et **Mme Éléonore SCHMITT**, coordinatrice du Collectif et chargée de mobilisation à la Fondation pour le Logement des défavorisés.

- *Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)* : **M. Sylvain GRATALOUP**, président, et **Mme Coralie ADAM**, directrice de cabinet.

- *Fédération française du bâtiment (FFB)* : **MM. Olivier SALLERON**, président, **Loïc CHAPEAUX**, directeur des affaires économiques, **Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Claire GUDI**, conseillère du président.

- *Agence nationale de l'habitat (Anah)* : **Mme Valérie MANCRET-TAYLOR**, directrice générale, **MM. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint, et **Antonin VALIÈRE**, responsable des relations institutionnelles.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Altaréa-Cogedim
- Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)
- Association des départements de France
- Banque de France
- Caisse des dépôts et consignations
- Centre de Gestion (CDG) de la Haute-Savoie (CDG 74)
- Communauté de Communes Cluses Arve et Montagnes
- Commune de Marignier, Haute-Savoie
- Confédération des artisans et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)
- Coop'HLM
- Direction générale des entreprises (DGE) au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique
- Direction des affaires civiles et du sceau (DACs) au ministère de la Justice
- Établissement public foncier de Haute-Savoie (EPF 74)
- Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (FESH)
- Fédération des entreprises publiques locales (FEPL)
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)
- Foncier Solidaire France
- Knauf Insulation France
- Nexity
- Unafo, union professionnelle du logement accompagné
- Union des syndicats de l'immobilier (Unis)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-171.html>