



DOSSIER DE PRESSE

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Texte adopté à l'Assemblée nationale et au Sénat en première lecture

29 octobre 2013

Contact presse

Service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
72, rue de Varenne, 75007 Paris - 01 44 49 85 13
www.territoires.gouv.fr

Sommaire

Introduction.....	page 4
Résumé des mesures.....	page 5
Un besoin de régulation.....	page 7
▶ Encadrer durablement les loyers	page 7
- Un dispositif destiné aux zones tendues	
- Un mécanisme stable, fondé sur le loyer médian	
- Un dispositif qui va bénéficier aux ménages aux revenus modestes et moyens	
- Plus d'un quart des loyers baissera dans l'agglomération parisienne	
- Mécanisme de recours pour le locataire en cas de loyer supérieur au loyer médian majoré	
- Contenir fermement la progression des loyers	
- Mécanisme de recours pour le propriétaire en cas de loyers situés sous le loyer médian minoré	
▶ Simplifier et sécuriser la location	page 13
- Limiter les justificatifs exigibles d'un locataire	
- Créer un formulaire type pour le bail et l'état des lieux	
- Mieux répondre aux besoins	
- Mieux protéger les locataires de meublés	
- Encadrer les locations de meublés touristiques	
- Prolonger l'expérimentation de l'occupation temporaire de locaux vacants	
▶ Réduire et rééquilibrer les coûts du logement	page 16
- Clarifier les frais d'agence liés à la mise en location	
- Clarifier la rémunération et l'activité des syndics	
▶ Donner des règles claires aux professionnels	page 18
- Mettre fin aux dérives liées aux marchands de listes	
- Instaurer une obligation de formation continue	
- Créer des instances de contrôle	
▶ Engager la transition écologique des territoires	page 20
- Densifier en zone urbaine, pour construire là où sont les besoins	
- Donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols	
- Lutter contre l'étalement urbain	
▶ Moderniser les règles d'urbanisme	page 25
- Favoriser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux	
- Renforcer la participation des citoyens en amont des projets	
- Clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme	
Une logique de protection.....	page 27
▶ Vers une garantie universelle des loyers	page 27
- Protéger les propriétaires des risques d'impayés et encourager la mise en location	
- Faciliter l'accès au logement et améliorer la prévention des expulsions	
▶ Lutter contre l'habitat indigne	page 30
- Interdire l'achat de biens immobiliers aux marchands de sommeil	
- Contraindre les propriétaires indécents à faire des travaux	

- ▶ Orienter la politique d'hébergement vers le logement..... page 33
- Prolonger la trêve hivernale
- Améliorer la prévention des expulsions
- Rapprocher les secteurs de l'hébergement et du logement
- Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo)
- Mettre les usagers au cœur des instances de décision

- ▶ Prévenir et prendre en charge la dégradation des copropriétés..... page 36
- Mieux connaître les copropriétés
- Améliorer la gestion des copropriétés et prévenir leur dégradation
- Renforcer la prise en charge des copropriétés dégradées

Une dynamique d'innovation..... page 39

- ▶ Favoriser le développement de l'habitat participatif..... page 39
- L'habitat participatif, une alternative pleine d'avenir
- Créer dans la loi deux statuts pour l'habitat participatif

- ▶ Introduire plus de transparence dans le logement social..... page 41
- Réformer le système d'attribution des logements sociaux
- Rendre la gouvernance plus efficace
- Améliorer le contrôle du secteur

Annexes page 44

- ▶ Une série d'ordonnances pour accélérer la construction
- ▶ La loi de mobilisation du foncier public du 18 janvier 2013

Introduction

Au cœur du pacte républicain, les questions de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du logement occupent une place particulière parce que la question sociale se présente bien souvent en premier lieu comme une question spatiale. Le cadre de vie s'avère générateur d'inégalités nouvelles, la première étant souvent celle de l'accès au logement.

Forte augmentation des prix, pénurie de logements, baisse du pouvoir d'achat des ménages : la crise du logement est devenue une réalité incontournable en France. Des décennies de laisser faire ont aggravé les difficultés rencontrées par les Françaises et les Français pour se loger et creusé les inégalités. Loin d'être un bien de consommation courante, le logement est en réalité une dépense de première nécessité.

Pour rétablir une égalité d'accès au logement, il faut aborder les enjeux économiques, sociaux, écologiques dans une approche globale. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) est structuré selon **trois axes complémentaires**, qui marquent la volonté de garantir l'intérêt général : il est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection et d'une dynamique d'innovation.

La régulation d'abord. Abandonner au seul marché le choix de société qui découle de la question du logement et de l'immobilier nous a amenés dans une impasse. Depuis trop longtemps, la politique du logement et de l'immobilier s'est fondée sur la certitude qu'il s'agissait d'un marché comme un autre et que sa dérégulation permettrait son équilibre.

La conséquence de cette approche politique est désormais connue : l'asymétrie entre l'offre et la demande n'a cessé de se creuser. Jamais les Français n'ont eu autant de difficulté à payer leur loyer et avoir accès à un logement. Enfin, et c'est là une faute écologique : des logements ont été construits, mais parfois là où il n'y avait pas de besoin et souvent en consommant des espaces naturels et agricoles. La sortie de crise passe par la voie de la responsabilité et une régulation des loyers, une régulation des professions immobilières, une régulation écologique des constructions, notamment via l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sur le périmètre des intercommunalités.

Le deuxième axe, c'est celui de la protection. Propriétaires et locataires doivent être protégés de la violence de la crise. Il faut protéger les plus fragiles qui, dans une période de grande tension du marché locatif, sont à la merci de tous les abus. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité agir avec force contre les marchands de sommeil et les propriétaires indécents.

Il faut aussi chercher à apaiser les relations entre propriétaires et locataires afin que se loger ou louer son bien ne soit plus une épreuve de force. La relation entre propriétaires et locataires ne peut se nouer sur le mode du conflit permanent. Et l'esprit de la garantie universelle des loyers, c'est précisément de protéger à la fois les propriétaires et les locataires contre les risques, de prévenir les expulsions et de prémunir les bailleurs contre les locataires indécents.

Enfin, il est du rôle de l'État d'**encourager et de soutenir l'expérimentation et l'innovation portées par les habitantes et les habitants**. Dans cet esprit, par exemple, l'habitat participatif constitue une manière inédite de se poser la question du logement, il représente une alternative viable, une troisième voie entre le logement individuel et l'habitat collectif.

Le projet de loi Alur est la traduction législative d'une démarche politique de longue haleine. Elle puise son inspiration dans les revendications portées des années durant par la société mobilisée pour que les questions de logement soient abordées dans un esprit de justice sociale et que l'urbanisme ne soient pas abandonné à la seule logique de dérégulation.

Résumé des mesures

Un besoin de régulation

Encadrer durablement les loyers

Dans les zones de tensions fortes entre l'offre et la demande, les niveaux de loyer sont devenus incompatibles avec le budget des ménages. Ces loyers très élevés sont la conséquence d'un marché livré à lui-même depuis des années. En créant dans la loi un mécanisme d'encadrement des loyers, le Gouvernement va pouvoir éliminer les excès, contenir une évolution des prix supportable et protéger le budget des Français.

Simplifier et sécuriser la location

Bon nombre de tensions entre locataire et bailleur sont liées à une réglementation trop complexe. Dans ce champ aussi, il faut procéder à un choc de simplification. Pour éviter les abus, une liste des justificatifs exigibles d'un locataire sera déterminée. Pour améliorer la transparence et l'information, un formulaire type pour le bail sera créé et des modalités types d'élaboration de l'état des lieux seront définies. Les meublés comme résidence principale seront soumis aux mêmes obligations que les biens loués vides, pour plus de justice. Et la location de meublés touristique est encadrée.

Réduire et rééquilibrer les coûts du logement

Alors que les marchés de l'immobilier ont connu cette dernière décennie des hausses des prix et des loyers sans précédent, il convient de remettre de la mesure et de la clarté dans deux domaines : les frais payés par les locataires aux agents immobiliers, qui seront plus transparents et plus ciblés, et l'activité des syndicats qui sera mieux encadrée au bénéfice des copropriétaires.

Donner des règles claires aux professionnels

Alors que les professionnels immobiliers proposent un service essentiel, le développement de certaines pratiques abusives a contribué à dégrader l'image de l'intermédiaire et a pesé sur le dynamisme du secteur. Pour restaurer la confiance, il faut réorganiser la profession, en définissant des règles déontologiques et en améliorant la formation.

Engager la transition écologique des territoires

Pour construire des logements là où sont les besoins, il faut tout à la fois favoriser la densification des quartiers pavillonnaires, donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des espaces naturels et agricoles et limiter l'étalement urbain notamment dû à un urbanisme commercial souvent trop débridé.

Moderniser les règles d'urbanisme

Il faut changer d'échelle et mettre à la disposition des élus les moyens d'élaborer les plans locaux d'urbanisme sur le périmètre des intercommunalités afin de construire les logements là où ils sont le plus utiles. L'aménagement durable du territoire passe aussi par une participation citoyenne en amont et renforcée.

Une logique de protection

Vers une garantie universelle des loyers

Pour protéger les bailleurs contre le risque d'impayés, favoriser la mise en location, faciliter l'accès au logement et prévenir les expulsions, un dispositif de garantie universelle des loyers va être mis en place sur l'ensemble du parc privé. Tous les locataires et tous les propriétaires bailleurs bénéficieront de ce dispositif.

Lutter contre l'habitat indigne

En France, près de 450 000 logements sont considérés comme indignes. La panoplie actuelle des outils à la disposition de l'État pour lutter contre ce phénomène croissant s'avère trop peu efficace. Le Gouvernement entend les améliorer afin de lutter contre la dégradation des copropriétés, contraindre plus fortement les bailleurs à réaliser les travaux qui leur ont été prescrits et donner un coup d'arrêt aux activités des marchands de sommeil.

Orienter la politique d'hébergement vers le relogement

Les parcours de l'hébergement vers le logement seront facilités en réglant mieux les rapports entre la puissance publique et les associations œuvrant dans ce domaine. Une telle évolution passe aussi par un signalement des impayés très en amont, un renforcement du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) et du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) et une amélioration des dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo).

Prévenir et prendre en charge la dégradation des copropriétés

Pour pallier le manque d'informations disponibles sur les copropriétés, un registre d'immatriculation sera créé au niveau national. La gestion des copropriétés sera améliorée par une réforme de la gouvernance et des mesures favorisant la réalisation des travaux. Des dispositions sont aussi prévues pour détecter plus vite les copropriétés en difficulté et renforcer les outils mis à la disposition des pouvoirs publics.

Une dynamique d'innovation

Favoriser le développement de formes d'habitat alternatives

Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement souhaite accompagner le développement d'alternatives au logement classique, comme l'habitat participatif qui se verra doté de deux statuts juridiques possibles.

Introduire plus de transparence dans le logement social

Afin de redonner confiance dans un système trop souvent perçu comme peu lisible et peu efficace, voire injuste, le dispositif d'attribution des logements sociaux va être réformé pour être plus transparent, plus simple et plus efficace. Les rapports avec les partenaires sociaux d'Action logement font également l'objet d'une profonde réforme, renouant avec un mode de rapport contractuel, s'écartant de la gestion unilatérale par l'État retenue dans la période précédente.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Encadrer durablement les loyers

La question de l'encadrement des loyers n'est pas nouvelle. La loi du 6 juillet 1989, qui régit aujourd'hui les rapports locatifs, prévoyait des dispositions en la matière, illustrant déjà l'acuité du problème de la hausse non régulée des loyers, qui n'a cessé d'augmenter et de s'amplifier ces dernières années.

Faute de portage politique, ces dispositions et ces tentatives succinctes de régulation ont finalement laissé place au libre jeu du marché et à ses excès. Résultat : les loyers ont augmenté deux fois plus vite que les salaires et les prix à la consommation, ce qui a provoqué un véritable décrochage entre les revenus des ménages et le coût du logement, une dérive du taux d'effort et une précarisation du parc locatif privé. Ainsi, en 2010, les locataires du parc locatif privé dépensaient en moyenne plus de 26 % de leurs revenus pour se loger, soit 8 % de plus que l'ensemble des ménages.

Face à cette situation, le Gouvernement a choisi d'agir, par étape et de manière concertée.

Un décret d'urgence a été pris dès l'été 2012 pour donner un premier signal politique et montrer l'attachement du Gouvernement à mettre en œuvre au plus vite l'un des engagements pris par le président de la République durant sa campagne. Grâce à ce décret, la hausse des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail est encadrée dans les agglomérations qui connaissent une forte tension du marché locatif.

Parallèlement, le Gouvernement a lancé un travail de fond avec pour objectif la **création d'un mécanisme pérenne d'encadrement des loyers**.

Le dispositif, créé par le projet de loi Alur, est le fruit de cette réflexion et va plus loin que le décret. Tout en ayant l'ambition d'encadrer durablement les loyers, il se veut suffisamment contraignant pour être efficace et suffisamment souple pour ne pas rentrer dans une logique de prix administrés qui gèlerait le secteur de la location. La finalité recherchée est bien de :

- ▶ éliminer les loyers excessifs, voire abusifs, constatés dans les secteurs les plus tendus ;
- ▶ limiter le niveau des loyers et contenir fermement leur progression ;
- ▶ préserver le pouvoir d'achat des Français et faciliter l'accès au logement.

À l'étranger

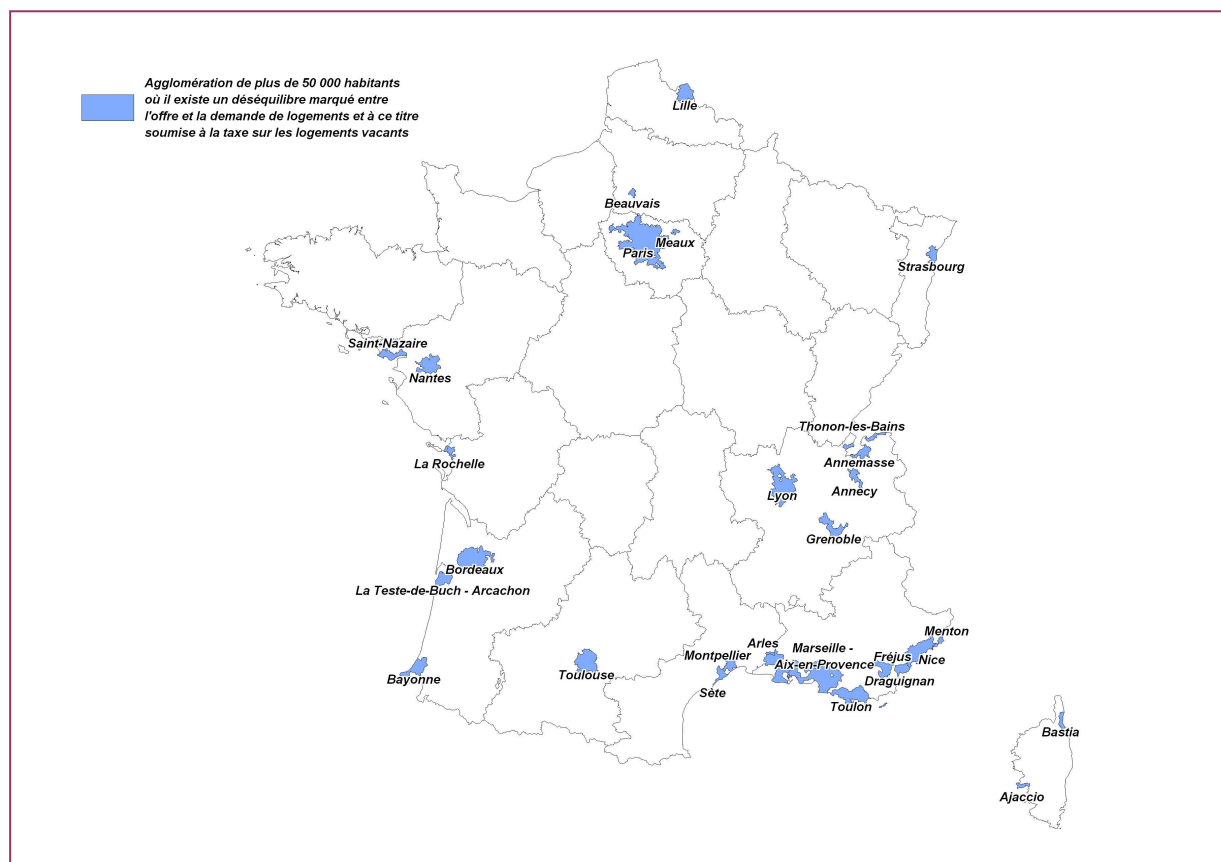
Dans d'autres pays européens, les loyers sont encadrés : c'est le cas en Allemagne ou en Suède. Ainsi, en 2012, à Munich, ville allemande où le prix des logements est le plus haut, les loyers s'établissaient en moyenne à 9 €/m² alors qu'ils s'élevaient à 24 €/m² à Paris, près de 18 €/m² en Île-de-France, ou encore un peu plus de 14 €/m² à Nice (moyenne constatée sur l'ensemble du territoire français : 12,5 €/m² en 2011).

Un dispositif destiné aux zones tendues

Seront concernées par le nouveau dispositif les zones dites « tendues ». Elles correspondent aux 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (et qui sont à ce titre soumises à la taxe sur les logements vacants) : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch – Arcachon, Lille, Lyon, Marseille – Aix-en-Provence, Meaux, Menton – Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse.

Ces agglomérations rassemblent environ 4,6 millions de logements locatifs, soit 70 % du parc locatif privé.

Au-delà du cadre métropolitain, le Gouvernement souhaite aussi élargir le périmètre de ce dispositif aux zones tendues d'outre-mer où les habitants subissent également de graves difficultés pour se loger.



Ces territoires devront être dotés d'un observatoire local des loyers, agréé par l'État et dont les méthodes de récolte et de traitement des données seront transparentes, impartiales, supervisées par un comité scientifique indépendant au niveau national et officiellement reconnues par le Conseil national de l'information statistique (Cnis).

Cet outil permettra d'avoir une connaissance complète et précise du montant des loyers, par type de bien et par secteur géographique.

À noter que les observatoires ne tiendront pas compte uniquement des loyers à la relocation, mais qu'ils intégreront l'ensemble des loyers pratiqués sur un même territoire, c'est-à-dire à la fois le « flux » des nouveaux loyers, mais aussi le « stock » de tous les loyers, même les plus anciens qui sont par hypothèse les moins élevés.

Un réseau en cours de déploiement

En décembre 2012, **une première phase de mise en place a été engagée** sur 19 sites pilotes, répartis sur l'ensemble du territoire et qui vont permettre d'observer un parc d'environ 2,6 millions de logements, soit près de 40 % du parc locatif privé.

Ces expérimentations s'appuient sur certains dispositifs locaux d'observation des loyers déjà existants, issus d'initiatives locales impulsées par des agences départementales d'information sur le logement (Adil) qui auront accès notamment aux données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), des agences d'urbanisme, des services déconcentrés de l'État.

Chacun de ces observatoires est le fruit d'une collaboration d'acteurs multiples : collectivités locales, Adil, agences d'urbanisme, fédérations et syndicats de l'immobilier, acteurs du logement social, caisses des allocations familiales, associations représentant les locataires, etc. Le **projet de loi prévoit l'obligation, pour les professionnels de l'immobilier, de collaborer et de communiquer leurs données à l'observatoire des loyers** (voir page 19).

D'ici la fin de l'année 2013, les 19 sites pilotes pourront faire l'objet d'une première évaluation de la méthodologie. Et un second appel à projet national sera lancé pour **généraliser ce dispositif aux 28 agglomérations concernées par l'encadrement des loyers**.

Un mécanisme stable, fondé sur le loyer médian

À partir des données représentatives des loyers pratiqués produites par les observatoires des loyers, le préfet de département prendra chaque année un arrêté qui fixera, **pour chaque catégorie de logement et par quartier**, trois indicateurs :

- ▶ un **loyer au m² médian de référence** (attention, le loyer médian n'est pas le loyer moyen, voir encadré ci-dessous), calculé à partir du « stock » de tous les loyers existants, ce qui le placera d'emblée très en-dessous du niveau auquel les logements sont aujourd'hui loués ou reloués dans la zone concernée ;
- ▶ un **loyer au m² médian de référence majoré, dit « loyer élevé »**, dont le niveau sera fixé chaque année, par décret, sur chaque territoire et qui ne pourra excéder 20 % au-dessus du loyer médian de référence, ce qui créera l'intervalle de fixation libre des loyers ;
- ▶ un **loyer au m² médian de référence minoré**, dont le niveau ne pourra être supérieur au loyer médian de référence diminué de 30 % (précision apportée lors du débat parlementaire).

Le loyer au m² médian, une valeur sûre

Loyer moyen/loyer médian

Le loyer moyen calcule la moyenne des prix des loyers (somme de tous les loyers divisée par le nombre de loyers considérés). Le loyer au m² médian est celui qui divise en deux groupes égaux en nombre les loyers considérés : la première moitié est inférieure au médian, la seconde, supérieure.

Prenons un immeuble de 10 logements. Si le loyer médian est de 20 €/m², cela signifie que cinq logements affichent un loyer supérieur à 20 €/m² et que les cinq autres ont un loyer moins cher. Dans cet immeuble, le loyer moyen pourrait être de 25 €/m², si certains loyers sont élevés, ou de 15 €/m² si certains loyers sont très peu onéreux.

Pourquoi avoir choisi le loyer médian ?

Le loyer moyen est plus volatile. Reprenons l'exemple de l'immeuble de dix logements. Il suffit que quelques-uns des 10 loyers augmentent fortement pour que le loyer moyen augmente.

Le loyer médian dispose d'une inertie plus forte : il ne bouge que si un des cinq loyers inférieurs à 20 €/m² dépasse cette valeur médiane de 20 €/m². Ainsi, les loyers peuvent tous augmenter de valeur : du moment que cinq des dix loyers demeurent inférieurs à 20 €/m², le loyer médian ne connaîtra aucune augmentation.

Toutes ces données seront mises à la disposition du public. Dans le contrat de location (voir page 13), seront stipulés le niveau du loyer médian, celui du « loyer élevé » ainsi que le loyer appliqué au locataire précédent, de façon à favoriser la plus grande transparence.

Sur les territoires concernés, **le loyer hors charges au mètre carré, qui détermine le montant du loyer fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations, ne peut excéder le niveau du médian de référence majoré**, correspondant aux caractéristiques du logement (surface et quartier).

En dessous du niveau du « loyer élevé », le loyer est fixé librement par les parties. Les différences de loyers, qui reflètent l'état et les caractéristiques du bien, vont perdurer.

Le complément de loyer exceptionnel

Pour certains logements présentant des **caractéristiques exceptionnelles**, qu'il faudra justifier **dans le bail**, le contrat pourra déroger à ce plafond en imputant au loyer **un complément de loyer exceptionnel**. Seules certaines caractéristiques dont seraient dépourvus les biens de même type situés dans le même quartier (par ex. : grande terrasse ou niveau de performance énergétique très élevé) pourront justifier un tel complément de loyer. **Les conditions et modalités d'application de ce complément seront précisées par un décret.**

S'il le juge injustifié, le locataire pourra contester ce complément de loyer. Cette démarche comprendra d'abord une phase amiable devant la commission départementale de conciliation, qui rendra son avis sous deux mois. En cas d'échec de la conciliation, le locataire pourra saisir le juge, qui décidera ou non s'il faut diminuer le loyer.

Un dispositif qui va bénéficier aux ménages aux revenus modestes et moyens

Sur tous les territoires concernés, l'entrée en vigueur de la loi impliquera une baisse du niveau des loyers les plus élevés au mètre carré. Les loyers dépassant le loyer médian majoré seront ramenés dans la fourchette de fixation libre des loyers.

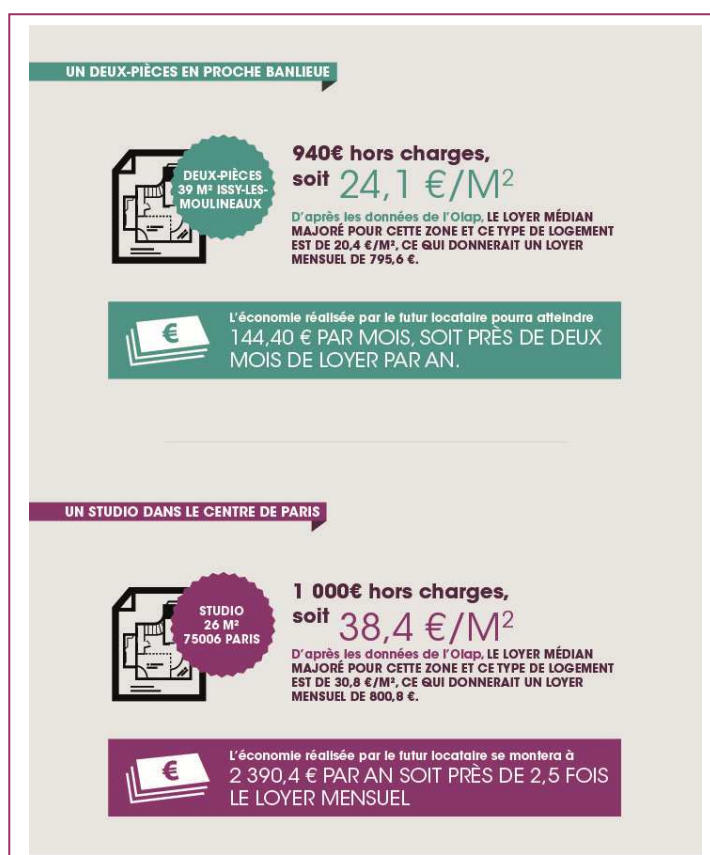
L'encadrement des loyers bénéficiera donc en priorité aux logements de petite et moyenne surfaces. C'est en effet ce type de bien qui affiche les loyers au mètre carré les plus élevés et qui sont bien souvent occupés par les ménages les plus modestes (qui n'ont pas les moyens de louer un logement d'une plus grande superficie).

En France, les personnes aux revenus les plus modestes sont très majoritairement locataires. **Les classes moyennes et populaires seront donc les premières bénéficiaires de ce dispositif.**

Plus d'un quart des loyers baissera dans l'agglomération parisienne

Il est possible de calculer l'impact que le mécanisme aurait s'il était dès à présent appliqué dans l'agglomération parisienne, qui bénéficie déjà de la base de données de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap).

D'après les données de l'Olap, **26,5 % des biens mis en location en 2012 en région parisienne** affichent un loyer au mètre carré supérieur au niveau du « loyer élevé ». Ainsi, **en Île-de-France, un locataire sur quatre emménageant au moment de l'entrée en vigueur du dispositif verra le loyer abaissé** et ramené dans la fourchette.



Mécanisme de recours pour le locataire en cas de loyer supérieur au loyer médian majoré

Si le loyer (hors charges et hors éventuel complément exceptionnel de loyer) fixé au moment de la mise en location est supérieur au niveau du loyer élevé, **le locataire pourra, dans les 3 mois suivant la signature du bail, engager une action en diminution de ce loyer.**

Dans le cas du renouvellement d'un bail en cours, si le locataire habite un logement situé dans une zone concernée par le dispositif et dont le loyer (hors complément exceptionnel) est supérieur au loyer médian majoré, il pourra entreprendre **un recours en diminution du loyer.**

Ces démarches comprendront, en premier lieu, une phase amiable, formalisée devant de la commission départementale de conciliation, qui rendra son avis sous deux mois à compter de la saisine. En cas d'échec de la phase amiable, la demande du locataire pourra être portée devant le juge qui déterminera, le cas échéant, la diminution du loyer.

Contenir fermement la progression des loyers

Le mécanisme proposé par le projet de loi ne fige pas le montant des loyers, il vise à contenir strictement l'évolution à la hausse pour qu'elle progresse au même rythme que les revenus des locataires.

La révision annuelle du loyer en cours de bail, limitée à l'indice de référence des loyers (IRL), interviendra dans les mêmes conditions que celles prévues initialement dans la loi de 1989.

À la relocation ou au renouvellement du bail, un bailleur pourra aussi **augmenter son loyer à l'IRL, sous réserve que ce nouveau loyer reste inférieur au loyer médian de référence majoré.**

Le gouvernement prendra en effet chaque année un décret limitant à l'IRL les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail dans les zones les plus tendues. Ainsi, pour les logements dont le loyer serait inférieur au loyer médian ou au loyer médian majoré, il ne sera pas possible d'augmenter fortement le loyer pour mettre le bien au niveau du plafond. Cette disposition sera d'autant plus efficace que le projet de loi prévoit que le loyer de l'ancien locataire devra figurer au nouveau bail (voir page 13).

Seule exception visant à permettre l'entretien du parc locatif, en prévision ou à la suite de travaux d'amélioration : une majoration de loyer pourra intervenir, avec l'accord des deux parties, via une clause spécifique ou un avenant au contrat.

Le dispositif global permettra donc aux loyers d'évoluer, mais grâce à la stabilité du loyer médian, l'augmentation restera contenue.

Mécanisme de recours pour le propriétaire en cas de loyers situés sous le loyer médian minoré

Afin de ne pas pénaliser les bailleurs qui n'auraient pas revalorisé le niveau de loyers au fil des années ou qui souhaiteraient réaliser des travaux pour améliorer l'état du logement (à l'occasion d'un changement de locataire, par exemple), il est prévu une possibilité d'introduire un recours visant une réévaluation du loyer au-delà le l'IRL.

Cette réévaluation au-delà de l'IRL est possible uniquement :

- ▶ au moment de la signature d'un nouveau bail ;
- ▶ si le loyer **jusqu'alors appliqué est inférieur au loyer médian de référence minoré de 30 %** ;
- ▶ sur justification des raisons rendant légitime une telle réévaluation.

Le propriétaire devra exprimer son souhait de voir évoluer le loyer à son cocontractant **au moins six mois avant la date de renouvellement du bail**. Une possibilité d'étalement de la hausse est prévue pour le locataire.

Ces démarches comprendront nécessairement, en premier lieu, une phase amiable. Le locataire pourra contester cette demande d'augmentation devant la commission départementale de conciliation, qui rendra son avis sous deux mois à compter de la saisine, et ensuite, le cas échéant, devant le juge, en produisant des références démontrant que son loyer n'est pas sous-évalué compte tenu de caractéristiques spécifiques ou de l'état du logement.

Le débat parlementaire a permis de préciser que **le nouveau loyer résultant de la réévaluation devra rester inférieur au loyer médian minoré**.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Simplifier et sécuriser la location

Limiter les justificatifs exigibles d'un locataire

Actuellement, la loi détermine une liste de pièces justificatives que les bailleurs et leurs intermédiaires n'ont pas le droit de demander à un possible locataire. Censée protéger le locataire, cette disposition est contournée et inefficace.

Le projet de loi inverse la logique et crée une liste exhaustive des pièces exigibles, comme cela est déjà le cas pour l'accès au parc social. Cette liste sera définie par décret.

Le bailleur qui exigerait du candidat à la location, ou à sa caution, des pièces justificatives non prévues par le décret pourra se voir infliger une amende administrative par le représentant de l'État dans le département, dont le montant pourra atteindre jusqu'à 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

Une liste des pièces pouvant être demandées par un bailleur à la personne se portant caution pour un candidat locataire est également créée. Cette liste sera elle aussi définie par décret.

Créer un formulaire type pour le bail et encadrer l'état des lieux

Le projet de loi propose de mieux sécuriser le contrat de location en imposant aux parties d'établir le bail conformément à un **bail type, qui sera défini par décret**. De nouvelles mentions obligatoires sont prévues, comme :

- ▶ le nom du locataire ;
- ▶ les équipements ;
- ▶ le montant et la description des travaux effectués depuis la fin du dernier contrat ou du dernier renouvellement ;
- ▶ le montant du loyer médian de référence dans la zone où est situé le logement ;
- ▶ le montant du dernier loyer acquitté par le dernier locataire.

Le contenu des états de lieux d'entrée et de sortie sera fiabilisé de façon à favoriser leur comparaison et à diminuer le contentieux. **Des modalités types d'élaboration de l'état des lieux seront définies** par décret. Il est prévu :

- ▶ un parallélisme des formes entre l'état de lieux d'entrée et de sortie ;
- ▶ la remise d'un exemplaire signé à chacune des parties.

Mieux répondre aux besoins

Un délai de préavis raccourci

Le délai de préavis minimum imposé au locataire qui souhaite quitter son logement est réduit à un mois en zone tendue (ailleurs, l'application du préavis réduit devra obligatoirement s'accompagner d'une justification par le locataire).

Ce délai de préavis réduit à un mois s'applique désormais à tout locataire qui s'est vu attribuer un logement social, et aussi aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH).

Une amende en cas de congé frauduleux

Les modalités du congé sont précisées. Ainsi, en cas de congé-reprise, le bailleur doit spécifier la nature du lien qui le lie au bénéficiaire de la reprise.

Une amende administrative est créée pour sanctionner un bailleur qui délivrerait frauduleusement un congé pour vente ou un congé-reprise à un locataire. Le montant de cette amende pourra s'élever jusqu'à 6 000 € pour une personne physique et 30 000 € pour une personne morale. Le congé pourra être contesté durant un an après les faits.

Coup de pouce à la colocation

Un bail spécifique est défini pour les colocations. Les règles de cautionnement et de solidarité sont aménagées pour limiter les cautions tout en préservant les intérêts du bailleur.

Pour favoriser la colocation, la clause de solidarité en cas de colocation est limitée : le colocataire sortant sera ainsi libéré de cette clause s'il est remplacé, avec l'accord de son bailleur, par un autre colocataire.

Le calcul des charges et les modalités d'assurance du logement sont également simplifiés et adaptés au cas de la colocation.

Plus de transparence dans les annonces en ligne

Pour ne pas induire en erreur les locataires, les annonces immobilières mises en ligne sur internet devront obligatoirement afficher la surface Carrez du bien.

Mieux protéger les locataires de meublés

Le marché des logements meublés est en plein essor. Si les locations meublées constituant la résidence principale d'un locataire ne représentent qu'environ 7 % du parc locatif national, cette proportion est bien plus importante en zone tendue.

Les meublés concernent des publics très différents : mutation professionnelle, étudiant ayant besoin d'un logement équipé dans un délai rapide et sur une durée limitée, nécessité d'une double domiciliation pour certains ménages, etc. Par ailleurs, ils constituent souvent la seule offre de logements accessible aux ménages les plus démunis.

Cette diversité des situations d'occupation nécessite de garder une certaine souplesse à la réglementation, tout en apportant une protection plus forte aux locataires. Aussi, la proposition de modification de la loi tend à **définir plus strictement la location meublée en tant que résidence principale** et à **étendre la protection juridique des locataires**.

Seront donc appliquées aux meublés les mêmes obligations concernant l'état des lieux, le dossier de diagnostic technique, les clauses réputées non écrites, la rémunération des intermédiaires, les obligations des parties, les règles de prescription ou encore les modalités du congé. Un inventaire et un état détaillé du mobilier du logement meublé devront être réalisés pour la signature du bail, selon les mêmes modalités que l'état des lieux.

Le **dépôt de garantie** applicable aux locaux meublés sera limité à un montant correspondant à **deux mois de loyer**, afin de tenir compte de la valeur des meubles et des équipements.

Le contrat de bail sera établi par écrit conformément à un **bail type**. Sa durée sera d'au moins un an, ou neuf mois pour les étudiants. Ce contrat de bail ne pourra être reconduit tacitement que dans le cas où sa durée est de un an.

La résiliation du contrat sera possible à tout moment par le locataire, à condition de respecter un **préavis d'un mois**.

Concernant le montant du loyer, **le système d'encadrement créé par le projet de loi sera adapté à cette catégorie spécifique**. Le préfet de département appliquera ce dispositif d'encadrement des loyers aux meublés situés dans une zone concernée, en majorant les valeurs de référence contenues dans l'arrêté. Et la révision du loyer des logements meublés sera permise à l'IRL.

Il est également créé un statut de la résidence universitaire, doté de règles adaptées au fonctionnement spécifique de ce type de logements et aux besoins des étudiants.

Encadrer les locations de meublés touristiques

La location de logements meublés à des touristes est un phénomène qui se développe, notamment en Île-de-France et dans les grandes agglomérations, hors de tout cadre réglementaire ou législatif. Il risque aussi de réduire l'offre de résidences principales.

Le projet de loi Alur crée plusieurs dispositions pour encadrer la location de meublés touristiques, définis comme des locaux meublés loués de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

Le bailleur doit désormais faire une demande auprès de la municipalité (ou à l'EPCI, le cas échéant) pour obtenir une **autorisation de changement d'usage du logement, préalablement à la mise en location**. D'un local d'habitation, le bien devient donc « location touristique ».

Cette démarche est obligatoire sauf lorsque le bailleur prévoit de louer occasionnellement sa résidence principale (c'est-à-dire le bien qu'il occupe au moins huit mois par an).

Sur délibération du conseil municipal, il est possible de définir un régime d'autorisation temporaire, dispensant de changement d'usage pour des types de logements ou des cas qu'il définira.

Les professionnels de l'immobilier sont tenus d'informer leurs clients propriétaires de meublés touristiques de leurs obligations en termes de changement d'usage et de recueillir auprès d'eux une déclaration sur l'honneur attestant du respect de la législation.

La compétence des agents des communes sera étendue afin de leur permettre de contrôler les changements d'usage des logements. Les communes percevront le produit des amendes et astreintes versées par les personnes ayant enfreint cette nouvelle législation.

Prolonger l'expérimentation de l'occupation temporaire de locaux vacants

L'article 101 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, a autorisé, « à titre expérimental, un dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires ». La loi précise que l'expérience doit prendre fin le 31 décembre 2013.

L'occupation temporaire de bureaux ne peut en aucun cas être considérée comme une solution contre le mal-logement, mais plutôt comme une possibilité de logement de courte durée, convenant à certaines situations bien particulières.

Les parlementaires ont prolongé cette expérimentation jusqu'à la fin de l'année 2018, tout en précisant ses modalités d'encadrement : les opérateurs qui réalisent de telles opérations doivent être agréés par l'État et un immeuble ne peut être soumis à un régime d'occupation temporaire que pendant une durée maximale de trois ans.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Réduire et rééquilibrer les coûts du logement

Clarifier les honoraires d'agence liés à la mise en location

Sans remettre en cause le rôle essentiel que peuvent jouer les professionnels de l'immobilier au sein du marché locatif privé, le projet de loi Alur souhaite rééquilibrer la répartition des honoraires de location et restaurer la confiance entre les consommateurs et les professionnels.

Le bailleur qui, contrairement au locataire, peut faire le choix de son agence, prendra en charge la totalité des honoraires liés à la mise en location de son bien, à l'exception de deux prestations qui bénéficient à l'ensemble des parties : la réalisation de l'état des lieux et la rédaction du bail.

Pour éviter les dérives et pour que le montant corresponde réellement au service rendu, **le montant imputé au locataire ne pourra excéder celui du bailleur et sera inférieur ou égal à un plafond fixé par décret**. L'élaboration du décret se fera en toute transparence et en concertation avec l'ensemble des acteurs et des professionnels.

Concernant les autres frais à la charge du locataire

Le projet de loi comprend une série d'autres dispositions visant à rééquilibrer et apaiser les relations économiques entre bailleurs et locataires. Il prévoit ainsi notamment que :

- ▶ le délai maximal de remise du dépôt de garantie par le bailleur au locataire soit ramené de deux mois à un mois lorsque l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée ;
- ▶ la rétention abusive du dépôt de garantie par le bailleur (au-delà du délai légal) soit sanctionnée par le versement au locataire d'une pénalité par mois de retard équivalente à 10 % du dépôt (cette pénalité sera due dès le premier jour suivant la fin du délai légal) ;
- ▶ une grille de vétusté soit définie pour mieux calculer les réparations locatives ;
- ▶ le locataire puisse obtenir une diminution du montant de son loyer quand la surface habitable réelle du logement qu'il loue s'avère inférieure à celle indiquée dans le contrat de location ;
- ▶ la pratique de régularisation tardive des charges soit limitée, grâce à la création d'un délai de prescription de 3 ans, les actions en révision de loyer étant prescrites au terme d'un délai d'un an ;
- ▶ le locataire puisse étaler sur douze mois le paiement d'arriérés de charges, si le bailleur procède à une régularisation des charges plus d'un an après leur exigibilité.

Clarifier la rémunération et l'activité des syndic

Pour apaiser les relations au sein de la copropriété et permettre une plus grande transparence, la loi du 10 juillet 1965, qui régit les copropriétés, va être réformée.

Encadrer les tarifs

Actuellement, les frais de gestion courante des syndic doivent être facturés dans un forfait annuel fixe global. D'autres frais, dits frais particuliers, peuvent faire l'objet d'une facturation « à la pièce », et le prix unitaire doit être précisé dans le contrat. La liste des charges réputées courantes a été fixée par l'arrêté dit Novelli.

Malgré ces dispositions, des abus ont été constatés. Certains syndics affichent des forfaits très bas qui attirent des copropriétés peu averties. Par la suite, ils facturent très chers et au titre de prestations particulières certains frais qui ressortissent pourtant à la gestion courante (impression des comptes rendus d'assemblée générale, diagnostics techniques obligatoires).

Pour éviter l'accroissement des prestations particulières, le projet de loi Alur procède à **une inversion : la liste des frais particuliers sera déterminée par décret** ; toutes les autres prestations seront réputées « de gestion courante » et ne pourront faire l'objet d'une facturation supplémentaire en dehors du forfait annuel.

Au cours du débat parlementaire, deux dispositions ont été introduites concernant les enjeux relatifs aux travaux :

- ▶ le montant des travaux doit être connu des copropriétaires avant leur exécution pour éviter tout abus, puisque le syndic est rémunéré en pourcentage des travaux ;
- ▶ les honoraires demandés par les syndics pour les travaux (hors entretien courant) sont encadrés : le syndic reste rémunéré en pourcentage du montant des travaux, mais ce pourcentage est désormais dégressif.

Rendre plus transparente la gestion des fonds via l'obligation de compte séparé

Dans la très grande majorité des cas, les syndics professionnels font voter par l'assemblée générale la dispense de compte séparé, en invoquant les coûts supplémentaires qui seraient générés. Ce coût supplémentaire dissuade souvent le syndicat des copropriétaires de faire le choix du compte séparé, alors même que **c'est le principe affirmé par la loi du 10 juillet 1965**.

En conséquence, le syndic ouvre un compte à son nom, compte unique ou compte avec des sous-comptes pour chaque syndicat de copropriétaires qui l'a mandaté. Le compte ouvert au nom du syndic est rémunéré par la banque au profit du syndic. En cas de liquidation judiciaire du syndic, les copropriétaires doivent supporter une procédure judiciaire lourde, longue et coûteuse pour récupérer leurs fonds placés dans les sous-comptes.

Pour établir plus de transparence dans l'activité du syndic et l'usage qu'il fait des fonds (appels de fonds pour travaux, règlement des factures, etc.), mais aussi pour permettre de mieux identifier des signaux d'alerte (difficultés financières, trésorerie fragilisée), l'article 18 de la loi Hoguet sera modifié sur trois points :

- ▶ **suppression de toute dérogation à l'obligation de l'instauration du compte séparé** ;
- ▶ obligation, pour le syndic, d'établir le budget prévisionnel en concertation avec le conseil syndical, afin de conforter la légitimité du conseil syndical dans la procédure budgétaire ;
- ▶ interdiction pour un syndic d'avancer des fonds à un syndicat de copropriétaires, dans un souci de clarification et de transparence financière.

De cette manière, les fonds appartenant au syndic, d'une part, et à chaque copropriété, d'autre part, seront bien distincts. Et chaque copropriété pourra demander les relevés annuels de son compte, ouvert à son nom et géré par le syndic.

Faire entrer la copropriété dans l'ère du numérique

Le débat parlementaire a introduit une mesure relative à la dématérialisation des communications entre le syndic et les copropriétaires, en particulier pour les convocations aux assemblées générales. Sans être obligatoire, cette dématérialisation pourra occasionner des économies et des simplifications pour les copropriétaires qui le souhaiteront.

Autre disposition nouvelle : le syndic devra mettre en place un « extranet copropriétés », qui permettra d'accéder à distance aux documents de la copropriété.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Donner des règles claires aux professionnels

Les professionnels immobiliers proposent un service essentiel aux ménages, en leur délivrant conseils et accompagnement et en leur apportant leur expertise. Ces professions constituent par ailleurs un secteur économique important et porteur d'emplois.

Cependant, alors que les marchés de l'immobilier ont connu cette dernière décennie des hausses des prix et des loyers sans précédent, le manque de transparence et le développement de pratiques abusives chez certains professionnels ont porté préjudice aux ménages et ont contribué à dégrader fortement l'image de l'intermédiaire immobilier.

Lever ces difficultés est fondamental pour aider les Français à accéder au logement dans de bonnes conditions et favoriser la fluidité et le bon fonctionnement des marchés immobiliers.

Mettre fin aux dérives liées aux marchands de listes

L'activité de marchand de listes a pour objet d'inscrire un bien immobilier sur une liste, à la demande de son propriétaire, et de proposer ces listes à des candidats à la location ou à l'achat d'un bien immobilier. La rémunération des activités de transaction et de marchand de listes est librement fixée.

De nombreux abus émaillent cette activité : liste vendue à un prix allant jusqu'à 450 € sans aucune garantie de succès, biens indisponibles ou plus chers qu'annoncés, listes issues de sites internet gratuits, taux de réussite faible, faiblesse du nombre de biens proposés, etc.

Dans un contexte d'augmentation continue de la dépense de logement et de crise économique affectant les activités d'entremise et de gestion immobilières, il devient urgent de mettre fin à ces dérives, qui touchent particulièrement les jeunes à la recherche d'un logement, les étudiants, les personnes dont les revenus modestes ne leur permettent pas de faire appel à un agent immobilier classique.

À cette fin, le projet de loi Alur impose que **les logements proposés au sein des listes fassent l'objet d'un mandat d'exclusivité avec le marchand de listes**, par lequel le propriétaire du bien s'engage à ne pas confier la location ou la vente de son bien à un autre professionnel.

De même, il est **interdit de faire figurer sur une « liste de logements » une annonce qui est par ailleurs publiée sur internet**.

Grâce à cette mesure, les clients auront l'assurance que la liste qu'ils acquièrent comporte uniquement des biens qui n'ont pas déjà été loués par d'autres agences ou directement entre particuliers.

Instaurer une obligation de formation continue

Il n'existe pas aujourd'hui de formation continue obligatoire pour les activités d'entremise et de gestion immobilières, alors même que les dispositions législatives et réglementaires en la matière se complexifient et nécessitent une expertise de plus en plus grande.

La diversification du rôle du syndic de copropriété donne une nouvelle dimension à cette activité, autrefois majoritairement cantonnée à des tâches de gestion comptable et de relance des impayés. Le besoin de formation apparaît de façon prégnante lorsqu'on

considère le rôle que pourrait être amené à jouer le syndic dans le cadre de la transition écologique de l'habitat, qui implique la mise en œuvre de nouveaux outils (diagnostic de performance énergétique, plan de travaux d'économie d'énergie, contrat de performance énergétique, etc.).

L'instauration d'une obligation de formation continue pour tous les professionnels permettra d'assurer un niveau de compétences minimal et de contrôler la mise à niveau régulière des connaissances des professionnels, afin qu'ils apportent à leurs interlocuteurs, propriétaires comme locataires, un service de qualité adapté aux exigences actuelles de toutes natures.

Créer des instances de contrôle

Actuellement, il n'existe pas de code ou de règles déontologiques communes à l'ensemble des professions immobilières. Un client s'estimant lésé n'a d'autre choix que d'engager une procédure devant la justice, souvent longue et coûteuse.

Pour pouvoir sanctionner certains professionnels peu scrupuleux et ainsi rétablir des relations de confiance entre les autres, qui constituent la grande majorité, et les consommateurs, le projet de loi propose de redonner un cadre solide à la profession.

Il prévoit ainsi de **créer un organisme dénommé Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières**, dont les compétences seront centrées sur l'élaboration :

- ▶ des règles déontologiques pour toute la profession, qu'il proposera au ministre de la Justice pour adoption par décret ;
- ▶ du contenu des formations continues obligatoires et des conditions de leur mise en œuvre.

Le projet de loi prévoit aussi la création de **commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières** qui seront chargées de veiller au respect des règles et des principes déontologiques au sein de ces activités.

Ces commissions seront de nature administrative, sous l'autorité de représentants de l'État et de magistrats, afin que soient garanties l'indépendance et l'impartialité de leurs décisions. Elles pourront être saisies par l'intermédiaire des associations de défense de consommateurs. Ainsi, les consommateurs disposeront d'une voie de recours plus simple et plus rapide qu'un contentieux judiciaire.

Les commissions veilleront notamment à ce que les professionnels respectent l'obligation, prévue dans la loi, de collaborer avec l'observatoire des loyers opérant sur leur territoire. L'agent immobilier ainsi fautif risquera des sanctions disciplinaires qui seront déterminées par les commissions de contrôle.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Engager la transition écologique des territoires

Répondre à la crise du logement en construisant plus et mieux, tout en préservant les espaces naturels et agricoles : telle est l'ambition portée par la réforme de l'urbanisme et de l'aménagement menée par le Gouvernement.

Les terres agricoles et naturelles, qui perdent tous les dix ans une surface équivalente à un département, ne doivent plus constituer une variable d'ajustement de l'urbanisation. Parallèlement, il faut créer les conditions pour la construction de 500 000 nouveaux logements par an d'ici à 2017. Il faut **donc construire plus, mais pas n'importe où**.

Pour cela, il faut définir le cadre juridique d'une ville plus dense et moins consommatrice d'espace et lancer un réel processus de modernisation des documents d'urbanisme pour **engager la transition écologique des territoires, en encourageant la densification et en donnant un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols**.

Cette grande réforme de l'urbanisme prend principalement corps autour de **deux vecteurs** :

- ▶ les mesures d'urgence qui ont été identifiées durant la concertation organisée dans le cadre de l'élaboration du projet de loi Alur, et ont été mises en œuvre par le Gouvernement à travers une série d'ordonnances, comme l'a annoncé le président de la République le 21 mars 2013 (voir annexe page 44) ;
- ▶ les mesures structurelles, nécessitant une concertation et un débat parlementaires plus longs, qui sont proposées dans le projet de loi Alur.

Densifier en zone urbaine, pour construire là où sont les besoins

Permettre la densification des quartiers pavillonnaires

Dans les zones tendues, les quartiers pavillonnaires, très peu denses, constituent un gisement de foncier qu'il convient d'exploiter pour construire des logements, tout en contribuant au renouvellement urbain de ces quartiers et en optimisant les équipements existants.

Pour favoriser la densification des tissus pavillonnaires existants, il est proposé de supprimer :

- ▶ la disposition de la loi urbanisme et habitat de 2003 qui fixe **une taille minimale de terrain** et contribue ainsi à l'étalement urbain ;
- ▶ **le coefficient d'occupation des sols (Cos)**. Aujourd'hui, l'éventail des outils réglementaires (règles de hauteur, de recul ou de gabarit) permet de bien mieux définir des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords et donc de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant.

Pour les lotissements, la subdivision des lots sera facilitée : alors que la majorité qualifiée était requise, il est proposé de lui substituer la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement, ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

Préserver ou créer des espaces naturels en ville

Densifier la ville ne doit pas se faire au dépend de la végétation, qui est un facteur clé de la qualité de vie en ville.

Pour répondre à ce risque, le projet de loi Alur introduit un « coefficient de biotope » qui va établir un ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être.

Le PLU pourra ainsi favoriser le maintien ou le renforcement de la biodiversité et de la nature en ville en réservant, lors d'opérations de constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, ou de réhabilitation, une part de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (sols, surfaces en pleine terre végétalisées, toitures et terrasses ou murs et façades végétalisés, surfaces alvéolées perméables, zones humides, etc.).

Moderniser le droit de préemption pour mobiliser des gisements fonciers

Le droit de préemption est fréquemment utilisé par les collectivités pour réaliser une opération d'intérêt général. Toutefois, il est souvent source de contentieux, un grand nombre de décisions de préemption (40 %) faisant l'objet d'un recours.

Pour mettre en œuvre des politiques foncières plus efficaces, le Gouvernement souhaite **fixer un cadre juridique sûr au droit de préemption**, permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, tout en assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants. Le projet de loi va donc :

- ▶ **renforcer l'exercice du droit de préemption par le préfet**, dans les 197 communes qui affichent un retard par rapport à leurs obligations de construction de logements sociaux. Malgré l'avis défavorable d'une commune, le préfet pourra ainsi préempter tout type d'immeubles, quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement ;
- ▶ **sécuriser les modalités de mise en œuvre du droit de préemption** : les intercommunalités pourront se doter d'une zone d'aménagement différencié locale, où s'appliquera leur droit de préemption ; les collectivités pourront avoir plus d'information sur un bien et le visiter avant de préempter.

Donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols

Favoriser le reclassement en zones naturelles des anciennes zones à urbaniser

Le plan local d'urbanisme (PLU) d'une commune prévoit une définition du territoire en quatre grands types de zonage selon la destination retenue pour chaque espace :

- ▶ zones urbaines (zones U) : déjà urbanisées et où les équipements publics ont une capacité suffisante pour desservir de nouvelles constructions ;
- ▶ zones à urbaniser (zones AU) : destinées à être ouvertes à l'urbanisation, qui se subdivisent en zones dites 1AU, constructibles et proches de réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) et en zones 2AU qui, à l'inverse, ne sont pas encore constructibles et distantes de ces réseaux ;
- ▶ zones agricoles (zones A) : à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ;

- ▶ zones naturelles (zones N) : à protéger en raison de la qualité des sites, de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espace naturel.

On observe aujourd'hui dans les PLU un **surdimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation**, sans que cela corresponde à l'usage des terrains ni à la réalité des projets d'aménagement envisagés. Ainsi, bien souvent, sont classées 2AU des zones destinées à constituer une réserve foncière purement « théorique ». En outre, les zones 1AU sont trop souvent privilégiées pour l'accroissement d'une commune ou d'un quartier, au détriment d'une optimisation du tissu déjà urbanisé (zones U).

Pour veiller au juste dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation, le projet de loi Alur impose qu'une collectivité qui prévoit de modifier son PLU pour urbaniser une zone 2AU doit produire **une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire** par un tissu urbain (zones U) qui n'offre pas d'autres possibilités pour la construction.

Suite au débat parlementaire, le projet de loi comprend également deux dispositions :

- ▶ la délibération qui sera prise à l'occasion du bilan des PLU, prévue tous les 6 ans, se prononcera sur l'opportunité de réviser le PLU et interrogera les zones 2AU existantes ;
- ▶ **les zones classées 2AU** qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 12 ans seront **considérées comme zones naturelles ou agricoles**.

Lutter contre le mitage et protéger les espaces agricoles et naturels

Les terres autrefois dévolues à l'agriculture sont aujourd'hui grignotées par des constructions implantées dans des zones rurales ou en périphérie des agglomérations. Ce mitage s'avère coûteux en termes d'équipements, de services publics et de réseaux. Il est en outre consommateur de terres cultivables et préjudiciable à la qualité des paysages. Pour lutter contre cette pratique, certains principes limitant la constructibilité seront renforcés.

Les commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) ont démontré toute leur utilité pour répondre à l'objectif de freiner l'artificialisation des terres agricoles. Le projet de loi Alur élargit leur champ d'intervention.

Dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, **la possibilité existante de recourir à une délibération motivée du conseil municipal pour déroger à la règle d'inconstructibilité est davantage encadrée**. Sont ainsi possibles, à titre exceptionnel, les constructions ou installations que le conseil municipal considère de l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale. Mais ces projets ne devront ni porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, ni entraîner un surcroît important de dépenses publiques. Ces délibérations devront être prises après avis conforme de la CDCEA.

Pour les communes couvertes par un PLU, le projet de loi prévoit de **rendre exceptionnelle la possibilité d'utiliser le « pastillage », qui permet de délimiter, en zone agricole et naturelle**, des secteurs de taille et de capacité limitées. Pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, ces « pastilles » seront désormais délimitées avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

Lutter contre l'étalement urbain

Renforcer l'ingénierie foncière

Après les territoires industriels et en mutation, et les territoires tendus en matière de logement, le Gouvernement souhaite **doter l'ensemble des territoires**, autant que nécessaire, **d'établissements publics fonciers (EPF) d'État et/ou locaux** afin de favoriser :

- ▶ l'égalité et la solidarité des territoires, par la mise à disposition d'une ingénierie performante et la mobilisation d'une ressource fiscale mutualisée et dédiée ;
- ▶ l'impartialité dans le traitement des territoires, l'intervention des EPF étant réalisée dans le cadre de leur programme pluriannuel, qui assure la cohérence entre les orientations stratégiques ministérielles, les politiques régionales et les spécificités des territoires.

La loi définira pour les EPF locaux des missions et objectifs similaires à ceux des EPF d'État, afin d'inscrire leur action au service de la **production de logements**, de la **lutte contre l'étalement urbain** et de la **promotion du développement durable**.

La présence de ces établissements permettra d'apporter à l'ensemble des collectivités les compétences et l'expertise technique et financière nécessaires à la mise en œuvre d'une politique foncière efficace.

Supprimer les Pos

Pour lutter contre l'étalement urbain et améliorer la meilleure prise en compte du volet environnemental dans les politiques locales d'aménagement et de planification, le projet de loi propose notamment de **mettre fin aux plans d'occupation des sols (Pos) pour encourager les collectivités à se doter d'un plan local d'urbanisme (PLU)**.

Les Pos, n'ayant fait l'objet d'aucune évolution depuis de nombreuses années et n'étant pas en révision, font souvent obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales notamment en matière d'environnement ou de logement. Or, on trouve notamment des Pos dans des régions où les enjeux environnementaux et les tensions sur le marché du logement sont importants, en particulier l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le projet de loi précise aussi qu'**en l'absence de transformation en PLU au 31 décembre 2015, le Pos devient caduc et le territoire qu'il couvre se voit appliquer le règlement national d'urbanisme (RNU)**.

Maîtriser l'aménagement commercial

Le développement de surfaces commerciales, notamment en périphérie des villes, est très consommateur d'espaces qui pourraient être destinés à d'autres fonctions, notamment l'habitat. Plus de 3 millions de mètres carrés de surface de vente sont autorisés chaque année, alors que les friches commerciales se multiplient du fait de l'obsolescence des implantations.

Pour mettre un coup d'arrêt au développement de friches commerciales, le projet de loi crée, pour les porteurs de projets d'équipements commerciaux, une **obligation d'organiser la remise en état du terrain ou de traiter une friche**.

Pour limiter la consommation d'espaces et l'imperméabilisation des sols, la superficie des parcs de stationnement des équipements commerciaux sera limitée. Le code de l'urbanisme fixe actuellement un plafond équivalent à 1,5 fois la surface bâtie. Le projet de loi va **abaisser ce plafond de façon à ce que la superficie du parking représente au maximum les trois quarts de la surface du bâti** (les places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ne sont pas prises en compte dans ce ratio).

Depuis trois ans, les « drive », ces points de retrait permettant au client de venir retirer ses achats sans sortir de son automobile, connaissent une véritable explosion : entre janvier 2012 et février 2013, il s'est ouvert l'équivalent de 5 « drive » par jour, tandis que 87 ouvertures étaient annoncées rien que sur le mois de janvier 2013. Ce phénomène a entraîné l'implantation désordonnée d'entrepôts, loin de toute considération d'aménagement du territoire ou de développement durable.

Afin de proscrire le mitage du territoire, le projet de loi va **soumettre à autorisation d'exploitation commerciale la localisation de ces « drive »** afin qu'ils soient implantés au sein des zones urbanisées, dans les zones commerciales existantes, à proximité des lieux de vie et d'activités habituellement fréquentés par les consommateurs.

Renforcer la loi pour mieux traiter les sols pollués

La France compte plus de 300 000 sites potentiellement pollués et plus de 4 000 présentant une pollution avérée susceptible d'engendrer des risques sanitaires importants. L'enchevêtrement et la complexité des règles actuelles engendrent une multiplication des contentieux (150 % en trois ans).

Le projet de loi Alur a été amendé lors du débat parlementaire pour poursuivre l'évolution et la clarification indispensables pour permettre le recyclage maîtrisé d'anciens sites industriels pour les nouveaux besoins immobiliers liés aux stratégies de renouvellement urbain et de lutte contre l'étalement urbain.

Cet amendement poursuit quatre objectifs majeurs :

- ▶ améliorer l'information des populations sur la pollution des sols et prévenir l'apparition des risques sanitaires qui y sont liés ;
- ▶ encourager l'engagement des acteurs publics et privés dans le redéploiement des friches industrielles vers un usage résidentiel dans le respect du principe pollueur-payeur ;
- ▶ opérer une clarification des responsabilités des acteurs et établir un cadre sécurisé propice à la réhabilitation des friches, dans le respect du principe pollueur-payeur, alors que l'incertitude des règles actuelles paralyse les acteurs du secteur, n'ayant pas l'expérience de la gestion des sites pollués ;
- ▶ concourir au développement d'entreprises spécialisées dans le traitement des sites et sols pollués et à l'essor d'une filière économique intégrée.

UN BESOIN DE RÉGULATION

Moderniser les règles d'urbanisme

Depuis 30 ans, l'urbanisme est une compétence décentralisée. Les élus locaux ont ainsi la responsabilité d'élaborer des documents d'urbanisme qui doivent permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales, la mixité sociale, la satisfaction des besoins en logements grâce à la prise en compte des différents modes d'habitat sur leur territoire, dans le respect des objectifs de développement durable.

Favoriser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux

À l'heure actuelle, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exercent pas de plein droit la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU).

Or, la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. Pour affronter les questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie de logements, telles qu'elles se posent aujourd'hui, le niveau communal n'est plus le mieux approprié. Enfin, l'intercommunalité, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires.

Le projet de loi prévoit donc **le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération. Ainsi, demain, l'intercommunalité sera la règle et non plus l'exception.**

Le dispositif proposé, enrichi durant le débat parlementaire, est suffisamment souple pour s'adapter aux communautés dans leur grande diversité et ne pas déposséder les élus de leur faculté à exercer leurs compétences, en particulier cette prérogative essentielle que sont les autorisations d'urbanisme. **L'intercommunalité vise à coordonner et non pas à se substituer à l'action des communes.**

Ainsi, le projet de loi prévoit les dispositions suivantes :

- ▶ le transfert de la compétence PLU des communes vers les intercommunalités intervient au terme d'un **délai de trois ans suivant la publication de la loi**, afin de laisser aux intercommunalités et aux équipes municipales le temps de se préparer ;
- ▶ un mécanisme de **minorité de blocage** donne aux maires qui ne souhaitent pas voir transférer la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération le moyen que leur volonté soit respectée. Cette minorité devra être composée d'« un quart des communes représentant au moins 10 % de la population » d'une communauté ;
- ▶ une **clause de revoyure**, qui prévoit que le conseil communautaire délibère sur le transfert de compétence au niveau intercommunal à chaque fois qu'il est renouvelé.

Le projet de loi rend facultative l'intégration des plans locaux de l'habitat et des plans de déplacement urbain dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

Repères

Seules 64 % des communes sont actuellement couvertes par un document d'urbanisme.

Uniquement 14 communautés d'agglomération et 175 communautés de communes exercent actuellement la compétence PLU intercommunal.

Renforcer la participation des citoyens en amont des projets

Le développement de la concertation dans les prises de décisions publiques constitue un enjeu de premier plan. Il permet de placer le citoyen au cœur de la conception des politiques d'urbanisme, qui le concernent au quotidien, et ainsi de respecter pleinement le principe de participation du public défini dans la Charte de l'environnement.

Le droit actuel prévoit la réalisation d'enquêtes publiques en fin de procédure. Or, **la concertation préalable est essentielle à l'acceptation du projet et permet de limiter les risques de contentieux.**

Il existe déjà des procédures de participation du public pour les projets et documents d'urbanisme ayant une incidence importante sur l'environnement. Ainsi, un débat public doit être organisé pour les projets d'aménagement ou d'équipement à fort impact environnemental (construction d'autoroute, de ligne ferroviaire...). Pour l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (Scot, PLU) et la création de Zac, une concertation doit être menée pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Le projet de loi Alur envisage l'instauration d'une modalité de concertation dès l'avant-projet, et tout au long de la procédure, qui pourra constituer une alternative très efficace à l'enquête publique qui arrive parfois trop tardivement pour prendre en compte dès l'origine du projet l'ensemble des incidences de ce dernier sur son environnement.

Clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme

Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est garant de la cohérence des politiques publiques. C'est un outil de planification qui coordonne les différentes politiques sectorielles composant la vie d'un territoire (habitat, déplacement, développement commercial, etc.).

Dans un contexte de multiplication de normes supérieures qui s'imposent à la fois au Scot et au plan local d'urbanisme (PLU), le risque d'incohérences augmente, entraînant des risques juridiques de plus en plus nombreux.

Dans un souci de simplification, le Gouvernement fait du Scot l'unique document intégrant les documents de rang supérieur. Les élus qui élaborent leur PLU n'auront plus que le Scot à examiner pour assurer le lien juridique entre le PLU et les normes supérieures.

Le Scot verra son rôle intégrateur renforcé, le PLU se référant à ce document sera juridiquement sécurisé. De plus, afin que l'intégration des différents documents soit plus rapidement effective, il est prévu que le délai pour la mise en compatibilité du PLU avec le Scot soit :

- ▶ d'un an si la mise en compatibilité nécessite une évolution mineure ;
- ▶ de trois ans si une révision est nécessaire.

UNE LOGIQUE DE PROTECTION

Vers une garantie universelle des loyers

Durant la campagne présidentielle, François Hollande s'était initialement engagé à créer un mécanisme de caution solidaire pour les jeunes, qui subissent particulièrement durement la crise du logement.

Évoqué par le Premier ministre lors de la clôture de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, puis annoncé par le président de la République lors de ses vœux à la jeunesse, le 23 janvier 2013 à Grenoble, un **dispositif de garantie universelle des loyers va être mis en place sur l'ensemble du parc privé (meublés compris) et dont bénéficieront tous les locataires et tous les propriétaires bailleurs (personnes physiques ou morales).**

Le projet de loi Alur prévoit l'instauration d'une garantie universelle des loyers (Gul) destinée à :

- ▶ **protéger les propriétaires contre le risque d'impayés ;**
- ▶ encourager la mise en location de logements vacants ;
- ▶ **faciliter l'entrée des locataires dans le logement**, en particulier pour les gens en situation de pouvoir payer un loyer mais disposant de revenus irréguliers ou modestes ;
- ▶ **prévenir les expulsions.**

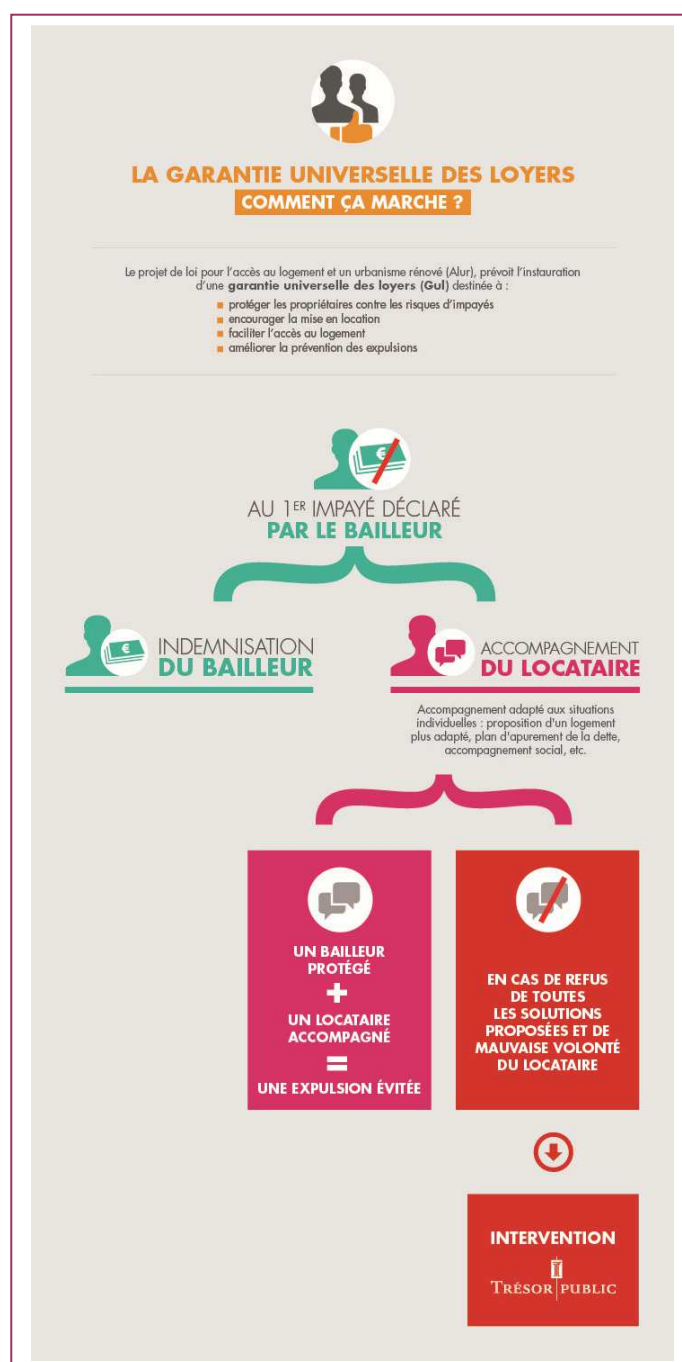
Le fonctionnement prévu est simple.

Un bailleur confronté à une situation d'impayé se verra rapidement indemnisé du montant du loyer par la garantie.

Celle-ci examinera du même coup la situation du locataire. Si ce dernier subit des difficultés ponctuelles liées à une rupture sociale, économique, familiale, un accompagnement sera rapidement mis en place.

Parallèlement, l'agence se substituera au propriétaire pour recouvrer l'impayé de façon amiable.

Toutefois, si l'impayé de loyers est lié au comportement abusif de la part d'un locataire indélicat, la Gul se retournera contre lui et lancera rapidement des **procédures de recouvrement forcé qui mobiliseront les moyens du Trésor public.**



Tous les logements du parc privé, en location nue ou meublée, à titre de résidence principale, sont éligibles à la Gul. A contrario, les logements des organismes HLM et SEM de construction et de gestion de logements sociaux en sont exclus. À la demande des sénateurs, une réflexion est engagée sur l'éligibilité des grands institutionnels qui proposent des logements intermédiaires.

Pour les logements éligibles au dispositif, **la Gul se substituera au cautionnement**, afin d'assurer une réelle universalité du bénéfice du dispositif. La situation particulière des étudiants, des jeunes et des personnes aux revenus modestes ou précaires sera prise en compte.

Ce nouveau dispositif de garantie universelle des loyers entrera en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2016.

Le montant minimal d'impayés ouvrant droit à la garantie sera précisé par décret, tout comme les conditions permettant d'accéder à la Gul ainsi que les modalités de recouvrement des impayés par le Trésor public.

Comme le préconise le rapport réalisé par l'Inspection générale des finances, le projet de loi Alur précise que la Gul va s'appuyer sur une **institution de dimension limitée** (20 à 40 personnes), l'agence de la Gul, dont la fonction principale sera la mutualisation financière.

Elle s'appuiera sur un **réseau d'opérateurs agréés** et selon un cahier des charges précis qui sera défini par décret. Ces opérateurs seront de natures diverses : gestionnaires de biens, courtiers en assurance, huissiers de justice, associations, etc. Ils permettront un maillage très fin du territoire, une relation de proximité avec bailleurs et locataires et seront chargés de :

- ▶ vérifier le respect des conditions exigées pour bénéficier de la garantie universelle des loyers ;
- ▶ traiter les déclarations d'impayés présentées par les bailleurs ;
- ▶ s'assurer du versement en tiers payant au bailleur des allocations logement du locataire au premier impayé ;
- ▶ mettre en œuvre un plan de traitement social des impayés de loyers ;
- ▶ accompagner le cas échéant les locataires dans la recherche d'un autre logement.

La mise en place de cette agence de la Gul sera précédée d'une mission de préfiguration.

Afin de garantir l'équilibre économique du dispositif et son efficacité, cette mission fera des propositions sur les modalités d'indemnisation des impayés des loyers (plafonds, seuils, etc.).

Protéger les propriétaires des risques d'impayés et encourager la mise en location

En France, on estime que **les impayés représentent moins de 2 % de la totalité des loyers perçus** (dans son rapport réalisé en 2013, l'Inspection générale des finances retient le chiffre de 1,8 %).

D'après l'Agence nationale d'information sur le logement, en 2011, dans près de 70 % des cas, une situation d'impayé de loyer fait suite à une baisse des ressources, liée à un accident de la vie (chômage, divorce, séparation, accident corporel, maladie, etc.). 10 % sont liés à une situation de surendettement.

Les procédures contentieuses de traitement des impayés, de recouvrement au moins partiel des loyers ou, en dernier ressort, d'expulsion du locataire, sont jugées fastidieuses, longues et complexes pour les propriétaires. Au risque d'impayé s'ajoute bien souvent un délai assez long de retour en jouissance du bien mis en location. La première demande des bailleurs, c'est la sécurité.

Il existe aujourd'hui des dispositifs de garantie contre les risques d'impayés de loyer, contrats de droit commun (GLI) et contrats garantis par l'Etat (GRL). Ces deux dispositifs sont onéreux pour le propriétaire (un contrat d'assurance privé permettant à un bailleur de s'assurer contre

le risque d'impayés coûte environ 2,5 % du loyer) et ne fonctionnent pas bien. Y compris pour les contrats garantis par l'État, les assureurs ne distribuent que mal les contrats et refusent parfois d'assurer les locataires fragiles.

En garantissant les revenus locatifs, la Gul contribuera à faciliter le retour sur le marché locatif de logements inoccupés en incitant à la location les bailleurs qui, aujourd'hui, préfèrent ne pas louer leur logement de peur de devoir faire face à des loyers impayés.

Faciliter l'accès au logement et améliorer la prévention des expulsions

Les difficultés d'insertion sur le marché locatif, qui touchent l'ensemble de la population dans les zones les plus chères, se présentent de manière plus aiguë encore pour les personnes à revenus modestes, irréguliers ou précaires, et celles qui ne peuvent de prévaloir d'une caution.

Actuellement, pour l'essentiel, les barrières qui rendent l'accès au logement difficile reposent sur la sélectivité excessive de propriétaires redoutant l'impayé de loyer. La Gul sécurisera les bailleurs et mettra un terme à la « sur-sélection » des locataires.

La garantie universelle des loyers, fondée sur un principe de solidarité, facilitera l'accès au logement de tous les ménages, y compris les plus fragiles.

Pour les locataires fragiles qui seraient en impayés et notamment pour leur permettre soit un maintien dans le logement soit un accompagnement vers un logement plus adapté, **la procédure permettra également un signalement rapide de l'impayé et, si besoin, le déclenchement simultané d'un accompagnement social (plan d'apurement de la dette, relogement)**, en étroite articulation avec les dispositifs existants d'intervention sociale en matière d'impayés, que le projet de loi renforce par ailleurs (voire page 33).

UNE LOGIQUE DE PROTECTION

Lutter contre habitat indigne

En France, **près de 450 000 logements sont considérés comme indignes**, ce qui représente environ un million de personnes vivant dans des conditions présentant un risque pour leur santé ou leur sécurité.

La plupart de ces victimes n'osent pas se plaindre : peur des conséquences, peur de ne plus avoir de logement du tout, peur d'un marchand de sommeil menaçant, incapacité de savoir à qui s'adresser... C'est la raison pour laquelle il est indispensable que la puissance publique intervienne pour les protéger.

La lutte contre l'habitat insalubre est une priorité d'action du Gouvernement en matière de politique du logement et comporte un certain nombre d'outils permettant d'inciter les propriétaires bailleurs de bonne foi à réhabiliter leurs logements dégradés. Cette démarche incitative s'accompagne d'un volet coercitif, qui comprend des sanctions pénales à l'encontre des propriétaires négligents, voire indécents.

Interdire l'achat de biens immobiliers aux marchands de sommeil

Qu'ils soient présents dans des copropriétés (où ils achètent souvent plusieurs lots) ou dans le parc individuel (achat de maisons individuelles divisées en appartements, mise en location de locaux impropres à l'habitation comme une cave, des combles, une cabane de jardin), les marchands de sommeil se spécialisent dans l'achat à bas prix de biens locatifs de mauvaise qualité, en leur nom propre ou sous couvert de prête-noms ou de sociétés-écrans auxquelles ils peuvent être associés. Ils louent ces logements dans des conditions indignes et dégradantes : sur-occupation organisée, division de pavillons, insalubrité compromettant la santé et même la sécurité des locataires, loyers élevés, voire exorbitants, en totale disproportion avec la qualité de l'habitat.

Le Gouvernement veut donner un coup d'arrêt à ces activités. Le projet de loi Alur propose des dispositions qui visent à empêcher les **personnes condamnées pour hébergement contraire à la dignité humaine de pouvoir acquérir des biens immobiliers et de les mettre en location**.

Une peine sera créée, qui donnera la possibilité au juge de condamner un marchand de sommeil à une interdiction d'achat de biens immobiliers à des fins de location pendant 5 ans. **Cette mesure empêchera une personne physique d'acheter en son nom propre et également via une société dont il serait gérant, associé ou dirigeant** (les marchands de sommeil agissant souvent via des sociétés-écrans).

Avant de procéder à la signature d'une vente, les notaires formuleront une demande de renseignement aux services du casier judiciaire. La vente sera annulée si l'acheteur est une personne physique condamnée à la peine d'interdiction ou bien une société (société civile immobilière, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, société à responsabilité limitée) dont une personne condamnée à la peine ci-dessus est gérante, associée, dirigeante.

Pour protéger le vendeur, le texte prévoit la nullité de la vente aux torts de l'acquéreur concerné par cette condamnation, ce qui permet au vendeur de conserver le bénéfice du dépôt de garantie versé au moment de la promesse de vente.

Pour le cas spécifique des copropriétés, d'autres dispositions sont prévues pour empêcher l'expansion des marchands de sommeil. Il est ainsi prévu de :

- ▶ **interdire à un copropriétaire l'achat de lots dans une copropriété** où il est déjà propriétaire et où il a accumulé des dettes et des impayés ;
- ▶ **empêcher les copropriétaires endettés de bloquer les procédures de saisie de leur bien, en leur interdisant de prendre part au vote en assemblée générale** qui doit autoriser le syndic à agir en justice ;
- ▶ **garantir le recouvrement des frais de procédure**, pour lever les réticences des copropriétaires inquiets : les frais d'avocat engagés par le syndicat seront imputés au seul copropriétaire condamné et feront partie des créances remboursées en priorité sur les fruits de la vente.

Contraindre les propriétaires indécents à faire des travaux

Créer une astreinte financière journalière dissuasive

Les bailleurs qui louent des logements dans des conditions qui compromettent la santé ou la sécurité de leurs occupants peuvent se voir imposer, par les pouvoirs publics, la réalisation de travaux dans un délai déterminé. S'ils ne procèdent pas aux travaux dans le délai imparti, le préfet ou le maire les réalise d'office, aux frais des propriétaires et à l'issue d'une ultime mise en demeure. Cette possibilité que les pouvoirs publics réalisent d'office les travaux prescrits n'incite guère les propriétaires à agir.

Pour corriger cela et permettre un traitement plus rapide des logements déclarés indignes ou insalubres, le débat parlementaire a permis de réévaluer à la hausse le montant de l'amende infligée au bailleur qui se dérobe et ne fait pas les travaux prescrits. Cette amende s'élève donc aujourd'hui à **1 000 €**.

Par ailleurs, le projet de loi Alur prévoit **la création d'une astreinte journalière à l'encontre des propriétaires bailleurs indécents**, lorsque les travaux prescrits sur des logements insalubres ou indignes n'ont pas été exécutés dans les délais fixés par arrêté.

Le montant de cette astreinte a été réévalué durant le débat parlementaire et s'élève à **1 000 € par jour de retard**.

Une partie du produit de l'amende et de l'astreinte pourra être affectée à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), afin de subventionner les propriétaires de bonne foi n'ayant pas les moyens de réhabiliter leur logement. Une autre partie pourra servir à **financer des possibilités de relogement des victimes de marchands de sommeil et des personnes vivant dans les logements dégradés** et dangereux, cette question étant souvent un frein majeur à la réalisation des travaux.

Consigner le versement des allocations logement pour inciter le propriétaire à la réalisation de travaux

Seul un logement réputé « décent » peut ouvrir droit à différentes allocations logement. Si le logement loué s'avère néanmoins indécemment, le locataire est tenu de continuer à payer son loyer (contrairement aux situations d'insalubrité ou de péril). Et il lui revient de demander la mise en conformité du logement au bailleur. Si le bailleur refuse, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par un recours devant la juridiction civile.

Parallèlement, le caractère indécemment du logement peut entraîner la suspension du versement de l'allocation logement. **On peut donc se retrouver dans une situation où se trouve pénalisé le locataire qui signale la situation d'indécemment**, et non le propriétaire, à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent.

Le Gouvernement a jugé nécessaire de modifier ce dispositif. Le projet de loi Alur instaure un **système de consignation des allocations de logement** par les organismes payeurs, dans l'attente de la réalisation des travaux nécessaires pour rendre le logement décent par le bailleur. Pendant cette période, le locataire ne devra plus au bailleur que la part résiduelle (hors allocation) de son loyer.

Permettre aux collectivités d'imposer une déclaration de mise en location

Les parlementaires ont introduit la possibilité pour une commune ou un EPCI compétent en matière d'habitat de mettre en place un régime de déclaration de mise en location, pérennisant ainsi l'expérimentation créée par la loi ENL de 2006.

La municipalité ou l'EPCI va pouvoir définir des secteurs ou une liste d'immeubles où la mise en location d'un bien devra obligatoirement faire l'objet d'une déclaration.

Le dépôt de la déclaration fait l'objet d'un récépissé qui est annexé au contrat de bail et devra être présenté par un bailleur s'il souhaite bénéficier du versement direct des aides personnelles au logement.

Ce régime de déclaration permet aux communes de **mieux connaître le parc locatif** sur leur territoire et d'**effectuer des contrôles ciblés de décence** des logements mis en location.

UNE LOGIQUE DE PROTECTION

Orienter la politique d'hébergement vers le logement

L'un des objectifs fixés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le comité interministériel de lutte contre les exclusions, consiste à améliorer la prise en charge des personnes sans domicile et à favoriser leur accès ou leur maintien dans un logement.

Le plan met également au cœur des priorités du Gouvernement la prévention des ruptures, qui nécessite notamment un renforcement de la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement.

L'hébergement est un moyen parfois nécessaire, mais le logement demeure l'objectif primordial, assorti d'un accompagnement adapté pour les personnes qui ont besoin d'un soutien avant d'être à même de vivre de manière autonome.

Prolonger la trêve hivernale

La trêve hivernale a été instaurée par la loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion. Elle prévoit qu'entre le 1^{er} novembre et le 15 mars, sur arrêté du préfet, aucune expulsion locative ne peut être prononcée sans relogement respectant les besoins et l'unité de la famille. Aucune mise à la rue ne peut donc survenir.

Treize ans après l'adoption de cette mesure, il paraît indispensable de renforcer la protection des locataires contre les expulsions hivernales. C'est pourquoi le projet de loi Alur prévoit la possibilité de prolonger de 15 jours la trêve hivernale.

Ainsi, **du 1^{er} novembre au 31 mars, les locataires seront protégés de toute mise à la rue.**

Améliorer la prévention des expulsions

Depuis la création des chartes de prévention en 1998 jusqu'à la création obligatoire des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) par la loi de 2009, l'enjeu principal a été la coordination des multiples acteurs intervenant dans la prévention des expulsions locatives : État, conseils généraux, collectivités locales, organismes payeurs des aides au logement, mais aussi bailleurs publics et privés, juges d'instance, huissiers de justice, Banque de France, Action logement, associations.

Certains ménages peuvent être pris en charge parallèlement par plusieurs acteurs, alors que d'autres échappent à toute prévention. De même, les interventions sociales sont très concentrées sur les ménages qui se trouvent en fin de procédure (demande de concours de la force publique par exemple), alors que la prévention est d'autant plus efficace qu'elle intervient en amont de la procédure d'expulsion.

Traiter les impayés plus en amont

Le projet de loi Alur crée, pour les bailleurs personnes morales, une obligation de signalement des impayés auprès de la Ccapex **au moins deux mois avant assignation**, sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

Cette disposition, déjà à l'œuvre pour les locataires du parc social bénéficiant d'allocations logement, doit permettre d'accompagner le ménage au plus tôt et d'éviter que sa dette de loyer n'augmente.

Il prévoit également, à compter du 1^{er} janvier 2015, que les bailleurs personnes physiques et les SCI familiales devront signaler aux Ccapex les commandements de payer (en fonction de l'ancienneté et du montant de la dette) adressés à leurs locataires en situation d'impayés, afin de trouver les solutions plus en amont.

Le projet de loi Alur autorise aussi le maintien des aides personnelles au logement pour les allocataires de bonne foi.

Renforcement du rôle des Ccapex

Le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) se voit renforcé par le projet de loi, lequel leur assigne plus clairement deux missions :

- ▶ coordination, évaluation et pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives ;
- ▶ instance d'examen de situations individuelles.

Au-delà de la Ccapex, le projet de loi vise à définir un cadre d'organisation des actions de prévention des expulsions, afin que les moyens disponibles sur les territoires soient mobilisés de manière plus efficiente.

Des possibilités accrues conférées au juge

Le projet de loi prévoit que le plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) devra définir le ou les organismes compétents pour réaliser les enquêtes sociales qui s'avèrent nécessaires au juge pour statuer.

Tant en matière de délais de grâce que de délais de paiement en faveur des ménages en impayés, le projet de loi Alur confère au juge des possibilités accrues. Ces délais pourront ainsi être mieux adaptés à la résorption de la dette, à la recherche de solutions et au maintien dans le logement.

Rapprocher les secteurs de l'hébergement et du logement

Une articulation plus fine entre l'hébergement et le logement contribuera à favoriser l'accès et l'insertion durable de personnes les plus démunies dans un logement digne et adapté.

Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

Le projet de loi donne tout d'abord un fondement juridique au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) afin de renforcer sa légitimité et de lui donner des moyens d'action.

Jusqu'à présent, le dispositif du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a fonctionné sur la seule base d'une circulaire, ce qui en limite fortement la portée et les effets. Aujourd'hui, la volonté du Gouvernement est de **donner toute sa légitimité au SIAO et de renforcer son effectivité**, pour qu'il devienne l'instance de coordination départementale incontournable en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile.

Par ailleurs, la mise en place souple des SIAO a conduit, dans un certain nombre de départements, à des organisations très hétérogènes. Le projet de loi propose donc de **converger vers une organisation commune à l'ensemble des départements, qui prend la**

forme d'un SIAO unique couvrant l'urgence et l'insertion, ce qui permettra un pilotage unifié et une plus grande fluidité entre l'urgence et l'insertion.

Le texte impose par ailleurs une obligation de **secret professionnel** à toute personne ayant accès à des informations personnelles dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement. C'est indispensable pour garantir le respect de la vie privée et assurer la sécurité des personnes, en particulier les femmes victimes de violences.

Fusionner les plans départementaux et accentuer l'accompagnement

Le rôle du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est étendu au dispositif d'hébergement des personnes sans-abri.

Le nouveau PDALHPD devra en outre comporter des mesures relatives à l'accompagnement des personnes, pour une durée adaptée à leurs besoins et avec leur accord.

Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo)

Le droit au logement opposable (Dalo) a été instauré par la loi du 5 mars 2007, modifiée par la loi du 25 mars 2009. Il vise à garantir le droit au logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

Une commission de médiation, qui existe dans tous les départements, examine les demandes au cas par cas. En cas de décision reconnaissant le caractère prioritaire et urgent du relogement, elle demande au préfet de procéder au relogement dans les six mois. Le logement peut être un logement social réservé par le préfet ou par Action logement.

Après six ans d'application du Dalo, il paraît nécessaire de prendre certaines dispositions pour renforcer son effectivité.

Le projet de loi Alur permet **aux commissions de médiation de requalifier un recours hébergement en recours logement lorsque la situation du ménage le justifie**, afin de rendre la procédure plus fluide.

Il prévoit aussi de comptabiliser les ménages Dalo au sein des accords collectifs. Cette disposition permettra d'assurer la cohérence et la bonne articulation des engagements des bailleurs à reloger les personnes défavorisées.

Mettre les usagers au cœur des instances de décision

L'objectif est d'étendre par le présent projet de loi la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile (les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret.

Cette participation est susceptible d'améliorer l'efficacité des politiques publiques comme celle du travail, au quotidien, des professionnels et des organisations. Elle est également porteuse de plus-values pour les personnes participantes elles-mêmes.

En outre et dans un délai d'un an après la parution de la loi, **un comité de résidents sera instauré dans chaque logement foyer** afin d'améliorer le dialogue entre les gestionnaires et les résidents et de mieux prendre en compte les éléments essentiels de la vie de ces derniers.

UNE LOGIQUE DE PROTECTION

Prévenir et prendre en charge la dégradation des copropriétés

Mieux connaître les copropriétés

Créer un registre d'immatriculation

Il n'existe pas de système de collecte nationale des données relatives aux copropriétés. En la matière, les données statistiques dont on dispose aujourd'hui sont rares, et il reste difficile de connaître précisément l'état du parc ainsi que le nombre de copropriétés qui sont en difficulté. Sur le million de copropriétés qui sont dénombrées (représentant 8 millions de logements), on estime à 15 % la part de ces copropriétés qui seraient en difficulté.

Pour améliorer la connaissance des copropriétés, mieux détecter les facteurs de fragilité (situation du bâti et des équipements, difficultés financières, problème de gouvernance), le projet de loi Alur prévoit la **création d'un registre d'immatriculation des copropriétés**.

Ce registre contiendra notamment les données permettant d'identifier le syndicat, les caractéristiques financières de la copropriété et les procédures administratives ou judiciaires dont le syndicat fait l'objet. Le contrôle d'immatriculation sera notamment fait à l'occasion des ventes de lots ou lors d'une demande de subvention adressée aux pouvoirs publics.

Le registre devrait être prêt avant fin 2016 et sera suivi par une immatriculation étalée dans le temps : avant fin 2016 pour les syndicats de copropriétaires de plus de 200 lots, fin 2017 pour ceux comportant plus de 52 lots et avant fin 2018 pour les autres.

Dans les cas où l'immatriculation ne serait pas faite, des dispositions sont prévues :

- ▶ un ou plusieurs copropriétaires peuvent mettre en demeure le syndic par lettre recommandée ;
- ▶ un copropriétaire ou toute personne intéressée signale au teneur du registre la non-immatriculation, lequel met le syndic en demeure et applique une amende d'astreinte au bout d'un mois ;
- ▶ au cours d'une vente, un notaire procède d'office à l'immatriculation de façon à ne pas pénaliser le vendeur et informe le teneur du registre qui applique une amende après mise en demeure d'un mois ;
- ▶ les syndicats dont les copropriétés ne sont pas correctement immatriculées ne pourront prétendre aux subventions publiques.

Mieux informer les acquéreurs

Les difficultés que connaissent certaines copropriétés résultent souvent d'une mauvaise information des copropriétaires au moment de l'achat du bien. Ceux-ci n'intègrent pas toujours dans leur plan de financement le paiement des charges ni les provisions pour travaux. Les propriétaires modestes sont ainsi surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

Le projet de loi Alur prévoit de protéger les futurs acquéreurs et de prévenir la dégradation des copropriétés en renforçant l'information en amont de l'achat d'un bien. Cette information passera notamment par :

- ▶ la présence de mentions obligatoires sur la publicité de vente de lots en copropriété : nombre de lots, montant moyen des charges, procédures en cours ;
- ▶ les lots en copropriété destinés à la vente ainsi que les actes devront mentionner la surface Carrez (qui prévoit une hauteur sous plafond d'1,80 m minimum) ainsi que la surface habitable ;
- ▶ la constitution d'un dossier obligatoirement annexé au contrat de vente informant l'acquéreur sur la situation juridique et financière du syndicat, le niveau des charges courantes, l'état technique de l'immeuble et du lot de copropriété, les travaux votés ou prévus et les répercussions financières prévues pour l'acquéreur ;
- ▶ l'obligation pour le syndicat de créer une fiche de synthèse regroupant les principales données techniques et financières de la copropriété. Son contenu sera fixé par décret. Cette fiche devra être transmise sous 15 jours à un copropriétaire qui en fait la demande.

Ces informations doivent être transmises suffisamment tôt pour que l'acquéreur puisse éventuellement se rétracter s'il juge qu'il n'a pas les moyens d'assurer les charges de copropriété prévues.

Améliorer la gestion des copropriétés et prévenir leur dégradation

Faciliter la prise de décision lors des AG

L'organisation des copropriétés s'avère trop complexe et les prises de décision sont souvent bloquées du fait d'un fort absentéisme lors des assemblées générale des syndicats.

Le projet de loi Alur prévoit plusieurs mesures afin d'améliorer la gouvernance et d'assouplir les règles de décision de l'assemblée générale de la copropriété.

Favoriser la réalisation des travaux, notamment via la création d'un fonds de prévoyance

Pour répondre à l'enjeu de rénovation du parc, il est nécessaire d'inciter les copropriétaires à mettre en œuvre une politique de gestion patrimoniale dans une perspective de long terme. L'entretien et l'amélioration réguliers des bâtiments permettent de maîtriser les charges et de valoriser les logements.

Le projet de loi Alur crée ainsi **un fonds de prévoyance pour anticiper la réalisation de travaux inéluctables** (notamment la rénovation énergétique), faciliter leur financement et étaler dans le temps la charge pesant sur les copropriétaires.

Ce fonds est **obligatoire pour toutes les copropriétés** mais, selon leur taille, les modalités de financement varient (pourcentage du budget prévisionnel, plafonnement du montant global, etc.) et seront précisées par décret.

A noter que le fonds de prévoyance fera l'objet d'un compte bancaire séparé que le syndic devra ouvrir dans le même établissement bancaire que le compte séparé du syndicat des copropriétaires.

Le projet de loi Alur prévoit aussi pour toutes les copropriétés la programmation de travaux éventuels pour maintenir le bâti en bon état ainsi que la **possibilité de faire réaliser un diagnostic complet, tous les dix ans**. Ce diagnostic comprendra une analyse technique de l'état du bâti et des équipements, de la situation de l'immeuble au regard de la réglementation, de la performance énergétique du bâtiment, de la gestion patrimoniale de l'immeuble. Il pourra inclure des propositions de mesures pour optimiser ou réduire les charges. À noter : ce diagnostic sera fait par un tiers indépendant et la décision de réaliser ce diagnostic pourra être prise à la majorité simple de l'assemblée générale des copropriétaires.

Renforcer la prise en charge des copropriétés dégradées

Permettre une détection précoce des difficultés

Afin de permettre une intervention rapide et précoce, le projet de loi Alur prévoit d'abaisser le seuil d'impayé de la copropriété à partir duquel se déclenche la saisine du juge pour désignation d'un mandataire.

L'analyse **de la situation de la copropriété par un expert indépendant pourra donc se faire dans les copropriétés de plus de 200 lots dès 15 % d'impayés, contre 25 % auparavant.**

Renforcer les outils de la puissance publique pour redresser les copropriétés dégradées

L'implication des élus locaux dans le déclenchement des procédures de redressement des copropriétés sera facilitée.

Pour faire face aux dettes accumulées, **l'administrateur pourra gérer les impayés, les étaler voire même les effacer sous contrôle du juge.**

Le projet de loi prévoit également **la possibilité d'« exproprier » uniquement les parties communes de la copropriété en état de carence.** La gestion de ces parties communes pourra alors être prise en charge par une société d'économie mixte, la commune ou par un bailleur financièrement capable de mener à bien les travaux nécessaires. Ce nouveau régime juridique sera **expérimenté pendant une dizaine d'années**, et des conditions de retour à la copropriété par rétrocession seront prévues.

Enfin, **un statut d'opération de requalification de copropriétés très dégradées est créé** et permettra de déclarer d'intérêt national les projets de redressement des ensembles les plus dégradés de France. La réalisation des travaux pourrait être confiée à un établissement public foncier qui pourra lever pour cela une fiscalité spécifique (taxe spéciale d'équipement).

UNE DYNAMIQUE D'INNOVATION

Favoriser le développement de l'habitat participatif

La crise du logement frappe durement les Français, touchés tant par la hausse importante des prix que par la perte de la notion de vivre-ensemble et d'espace collectif. S'opposant à cet état de fait, de nombreuses expérimentations citoyennes émergent sur l'ensemble du territoire et proposent de nouveaux modes d'habitat, autant d'alternatives prometteuses aux pratiques classiques de production de logements.

D'autres options se développent aussi, comme l'habitat léger ou mobile. Certains de nos concitoyens font le choix de vivre dans une habitation de type yourte, caravane ou autre habitation démontable, mobile et synonyme d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation.

Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement souhaite garantir et sécuriser ces alternatives, pour permettre la diversification des formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité.

L'habitat participatif, une alternative pleine d'avenir

L'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. Ce type de projets se caractérise par le respect de valeurs essentielles comme la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

Loin d'être utopique, l'habitat participatif est une réalité pleine de potentiel, que certains pays voisins connaissent bien. Il représente en Suisse 5 % du parc immobilier, soit 130 000 logements. En Norvège, près de 15 % du parc de logements est géré par des coopératives d'habitants, ce qui représente 650 000 personnes. Cette proportion atteint même 40 % à Oslo.

L'habitat participatif s'avère ainsi un chantier en plein essor, qui constitue une piste prometteuse dans **l'élaboration d'une troisième voie pour le logement, entre habitat individuel et collectif.**

L'habitat participatif s'inscrit dans une perspective de transformation écologique et sociale de la société. Choix de matériaux sains, réduction des déchets, rationalisation de l'espace, éco-responsabilité des habitants, qualité du bâti : tout est pensé pour faire de la performance écologique une priorité.

Ce mode de construction et de gestion de l'habitat **favorise l'accession sociale à la propriété.**

Projet social, il est aussi économique : la réduction des coûts par la suppression des intermédiaires, la diminution des charges quotidiennes par l'échange de services ou la mutualisation de l'espace font baisser le coût global de la démarche et la rendent abordable aux ménages modestes. Et, à travers la mise en place de clauses anti-spéculatives, ces projets limitent aussi l'inflation immobilière et peuvent devenir des outils innovants de modération des prix de marché.

Créer dans la loi deux statuts pour l'habitat participatif

Les dispositions prévues par le projet de loi ont essentiellement pour but de **créer un cadre juridique** correspondant aux caractéristiques et aux finalités de l'habitat participatif. Ce cadre va à la fois permettre de simplifier les montages juridiques et de sécuriser les dispositifs financiers, tout en conservant une certaine souplesse pour préserver la capacité d'innovation citoyenne et la diversité des projets.

Les personnes et les ménages qui souhaitent se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements, ainsi que des espaces partagés, forment des sociétés d'habitat participatif. Ces personnes ont la qualité d'associés et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés. **Ces sociétés d'habitat participatif pourront désormais prendre deux formes : coopérative d'habitants ou société d'autopromotion.**

Ces deux statuts spécifiques n'auront pas vocation à remplacer les outils existants, mais plutôt à enrichir la palette des outils mis à la disposition des groupes d'habitants pour leur permettre de mener à bien leurs projets.

Cette reconnaissance institutionnelle et législative de l'habitat participatif est fondamentale : elle permettra de confirmer non seulement sa légitimité, mais aussi son développement.

Pour ces deux types de société, le projet de loi prévoit également :

- ▶ la possibilité d'admettre comme associés des personnes morales et notamment des organismes de logement social ;
- ▶ la limitation de la responsabilité des associés à leur apport dans le capital ;
- ▶ la possibilité de transformer une société existante en coopérative d'habitants ou en société d'autopromotion.

Le débat parlementaire a complété des dispositions sur deux points notamment :

- ▶ **l'autorisation donnée aux sociétés d'autopromotion de se porter caution hypothécaire** pour les emprunts individuels des associés ou cessionnaires ;
- ▶ la création d'une **charte de fonctionnement** : à l'entrée des lieux, le nouveau locataire ou propriétaire s'engage, en signant cette charte, à respecter les règles édictées par l'assemblée générale ;
- ▶ la possibilité de souscrire des « **parts sociales en industrie** », à l'occasion de la construction ou de la rénovation du bâtiment, qui correspondent à un apport-travail, au même titre que des apports financiers ou en nature.

UNE DYNAMIQUE D'INNOVATION

Introduire plus de transparence dans le logement social

Le Gouvernement a annoncé des objectifs très volontaristes pour la construction de logements sociaux. Toutefois, la mise en œuvre des moyens pour les atteindre ne dispense pas de travailler sur l'amélioration du système d'attribution, perçu par le public comme peu lisible et peu efficace, voire injuste.

Pour que le processus soit plus transparent, deux axes de progrès sont impulsés par le projet de loi en matière d'attribution de logements sociaux : la simplification de la demande et l'information des demandeurs.

Et du point de vue de la gouvernance, le Gouvernement souhaite rétablir un mode de coopération contractuel entre l'État et les partenaires sociaux, membres d'Action logement, tout en rendant la gouvernance du réseau plus efficace.

Réformer le système d'attribution des logements sociaux

La qualité du processus d'attribution des logements sociaux est un enjeu fondamental de la politique du logement. Ce dispositif a besoin d'être réformé, afin de gagner en efficacité, en transparence et en lisibilité pour le demandeur.

La réforme de la demande de logement social par la loi du 25 mars 2009 a déjà constitué un progrès notable. En mars 2011, la mise en place d'un système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) a rendu possible le partage de la connaissance des demandes entre les services enregistreurs. Et le principe de la demande unique a été posé : le demandeur ne dépose qu'une seule fois le formulaire Cerfa.

Cependant, le demandeur est toujours obligé de dupliquer son dossier (pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la demande) pour le communiquer aux différents acteurs susceptibles de prendre en compte sa demande. Et il manque encore cruellement d'informations sur l'état d'avancement de sa demande.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi Alur, une large concertation a rassemblé tous les acteurs impliqués dans le système d'attribution des logements sociaux (bailleurs, collectivités, Action logement, locataires, demandeurs, associations, etc.), qui a abouti fin mai à une liste de 30 propositions coconstruites et partagées par l'ensemble des partenaires.

Simplifier les démarches

Les deux mesures les plus importantes permettant de simplifier les démarches des demandeurs sont inscrites dans le projet de loi :

- ▶ la possibilité pour le demandeur de **déposer sa demande sur internet**, dispositif déjà expérimenté dans certains départements dans lesquels les acteurs se sont dotés de fichiers partagés. En outre, cela correspond à la demande des usagers qui souhaitent être davantage acteurs dans la procédure ;
- ▶ la constitution d'un **dossier unique de la demande** de logement social : le demandeur pourra déposer les pièces justificatives une seule fois et ce dossier unique sera accessible par l'ensemble des acteurs (bailleurs et réservataires) présents sur le territoire.

Améliorer l'information dispensée aux demandeurs

L'information du demandeur est le pivot de l'amélioration du système des attributions de logement social en France. Le projet de loi confère à tout demandeur de logement social un **droit à une information** portants sur :

- ▶ les modalités de dépôt de sa demande et des pièces justificatives ;
- ▶ les données le concernant qui figurent dans le dispositif de gestion de la demande ;
- ▶ les principales étapes du traitement de sa demande.

Il doit également disposer d'informations sur les caractéristiques du parc social et la demande exprimée sur l'ensemble du territoire.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, le projet de loi prévoit **deux mesures complémentaires** :

- ▶ la mise en place d'un dispositif de mise en commun des demandes de logement social et des pièces justificatives associées, des informations concernant la situation du demandeur issues de la gestion de sa demande et de son évolution au cours des différentes étapes du traitement de la demande ;
- ▶ la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs, dont les principes sont arrêtés au niveau intercommunal par l'ensemble des partenaires (État, collectivités, bailleurs, réservataires dont Action logement) et qui figurera dans le plan départemental de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

Le débat parlementaire a permis d'enrichir le contenu du plan de gestion de la demande en ouvrant la possibilité d'expérimenter deux dispositifs :

- ▶ un système de cotation de la demande, qui permet d'éclairer la décision d'attribution ;
- ▶ un système dit de localisation choisie, qui permettrait aux personnes de cibler leur demande sur des logements identifiés.

Rendre la gouvernance plus efficace

Un retour à la contractualisation entre l'État et les partenaires sociaux

Jusqu'en 2009, l'État et les partenaires sociaux définissaient ensemble l'utilisation des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) et les modalités d'intervention d'Action logement (ex-1 % Logement) par un système de conventions multiples.

Depuis, la loi a transformé ce système fondé sur un équilibre contractuel en un système unilatéral, où l'Etat décidait seul, par décret, de l'utilisation des fonds d'Action logement. Le Gouvernement souhaite revenir à une relation de confiance avec les partenaires sociaux et propose donc de rétablir avec eux un mode de fonctionnement contractuel.

Le projet de loi prévoit d'instaurer une **convention pluriannuelle établie entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), fixant la nature et les règles d'utilisation de la Peec et les montants minimaux et maximaux qui leur sont annuellement consacrés.**

L'information du Parlement sera toujours assurée par le biais d'un document de programmation (« jaune budgétaire ») transmis annuellement lors du dépôt de projet de loi de finances.

Moderniser et renforcer le cadre d'intervention d'Action logement

Le projet de loi prévoit de **renforcer le rôle de tête de réseau de l'UESL** en l'assortissant de réels moyens d'action, d'autant plus nécessaires qu'elle sera responsable de l'application des

conventions conclues avec l'État. Les Cil et leurs filiales constituant les maîtres d'œuvre du réseau, l'UESL doit pouvoir coordonner, faciliter et assurer la cohérence de ce réseau sans pour autant centraliser toutes les compétences ou en faire une « holding » immobilière.

Par ailleurs, la question de la pérennité du modèle financier d'Action logement et le risque de tarissement des ressources de la participation à l'effort de construction (Peec) constituent une préoccupation récurrente des partenaires sociaux.

La lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 et les conventions qui en découlent ont consacré le principe de soutenabilité d'Action logement. L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) se voit confier un rôle de garant de l'équilibre entre les ressources et l'utilisation des fonds.

L'objectif est triple :

- ▶ garantir que les engagements fixés dans la convention seront atteints ;
- ▶ viser une utilisation optimale des ressources de la Peec ;
- ▶ assurer le concours efficace du réseau à la politique du logement.

Diverses mesures de modernisation ou simplification s'avèrent donc nécessaires :

- ▶ une mobilisation accrue des comités interprofessionnels du logement (Cil) et de leurs filiales pour remplir les objectifs fixés par la convention ;
- ▶ une rationalisation des frais de fonctionnement du réseau ;
- ▶ un meilleur pilotage financier des ressources et de la Peec grâce aux comptes combinés.

Améliorer la mise en œuvre des obligations des Cil au titre du Dalo

La mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo), initialement institué par la loi du 5 mars 2007, constitue un chantier prioritaire pour le Gouvernement, dans lequel un maximum d'acteurs doit être impliqué, dont Action logement.

Pour la mise en œuvre du Dalo, la réforme de la participation à l'effort de construction (Peec) réalisée en 2009 prévoyait la réservation d'un quart des attributions de logements aux salariés et aux demandeurs d'emploi prioritaires au titre du Dalo et devant être relogés en urgence.

Étant donné les objectifs significatifs poursuivis par l'État, à la fois pour le relogement des ménages Dalo et pour l'accès au logement des personnes sortant d'hébergement, le projet de loi prévoit d'**inclure parmi les bénéficiaires de cette disposition les ménages et personnes sortant d'hébergement et non bénéficiaires du Dalo.**

Améliorer le contrôle du secteur

Le secteur du logement social a connu de profondes mutations, marquées notamment par le regroupement d'offices publics de l'habitat et la fusion des collecteurs d'Action logement, qui ont favorisé la constitution de groupes d'envergure aux stratégies régionales voire nationales.

Le contrôle exercé par l'État sur ces deux secteurs est morcelé entre deux organismes, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec).

Cette organisation n'est plus adaptée à l'évolution d'un secteur marqué par une interdépendance très forte entre les organismes. Elle contribue parallèlement à alourdir l'ensemble du dispositif public de connaissance, de tutelle et de sanction.

C'est pourquoi **le projet de loi prévoit la création de l'Agence nationale de contrôle des organismes de logement social (Ancols)**, qui rassemble les compétences exercées précédemment par la Miilos et l'Anpeec, et permettra d'accroître l'efficacité et la pertinence du contrôle exercé dans ce secteur.

Annexes

Une série d'ordonnances pour accélérer la construction

Le projet de loi autorisant le Gouvernement à recourir à des ordonnances pour accélérer les projets de construction, présenté par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 2 mai en Conseil des ministres, a été définitivement voté par le Parlement le 20 juin 2013.

Ce texte, annoncé par le président de la République le 21 mars dans le cadre de la présentation du plan d'investissement pour le logement, a été adopté en quatre mois.

Voilà qui illustre la volonté de lever certains obstacles identifiés par les constructeurs, des bailleurs sociaux et des élus en favorisant la densification du tissu urbain, en réduisant les délais de réalisation des projets de construction de logements et en encourageant le développement d'une offre nouvelle. Tout cela dans un double objectif : répondre aux besoins des Français en termes de logement et soutenir un secteur en difficulté qui est un important gisement d'emplois non délocalisables.

Quatre ordonnances ont déjà été publiées. D'autres ordonnances seront prises d'ici le printemps 2014 concernant notamment le lancement d'un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ou encore le développement de logements intermédiaires par la création d'un statut spécifique.

Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

Cette première ordonnance vise à réduire les délais de traitement des contentieux d'urbanisme et de lutter efficacement contre les recours malveillants par quatre dispositions :

- ▶ l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales est encadré dans le temps et dans l'espace afin de limiter les recours infondés contre les autorisations d'urbanisme qui engorgent les tribunaux ;
- ▶ le juge peut condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire, si ce dernier a subi un préjudice excessif ; à noter que les associations de protection de l'environnement, bénéficiant, compte tenu de l'objectif qu'elles poursuivent, d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général ;
- ▶ les transactions qui aboutissent à un désistement du requérant doivent faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration des impôts, afin de dissuader les chantages pouvant être exercés par un requérant de mauvaise foi, tout en préservant la possibilité d'une transaction lorsque celle-ci est légitime ;
- ▶ la régularisation du permis de construire en cours d'instance est possible, le pétitionnaire pourra ainsi apporter les modifications nécessaires pour assurer la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sans reprendre la procédure dans son ensemble.

Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements et son décret n° 2013-891 du 3 octobre 2013

Cette ordonnance vise favoriser des opérations de densification et de construction de logements dans les zones tendues. Afin de faciliter la construction de logements là où sont les besoins, lutter contre l'étalement urbain et limiter le recours et la dépendance à la voiture, il faut créer les conditions favorables à l'optimisation de l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville.

Réinvestir des bureaux obsolètes et vides depuis des années, ajouter un ou deux étages à un immeuble bas, exploiter les gisements fonciers que sont les dents creuses : la densification que va permettre l'ordonnance correspond à une approche pragmatique et opérationnelle.

En vertu de ses nouvelles dispositions, l'autorité chargée de délivrer le permis peut déroger, au cas par cas, aux règles du plan local d'urbanisme (PLU) relatives au volume, au gabarit, et à la densité de construction. Ces dérogations sont possibles dans trois cas :

- ▶ transformation d'immeubles de bureaux inutilisés en logements ;
- ▶ allègement de l'obligation de créer des aires de stationnement pour les logements dès lors que le projet est situé à proximité des transports collectifs ;
- ▶ surélévation d'un immeuble sur quelques étages (dents creuses, alignement au faîtage).

Le décret précise les conditions et la procédure de demande de dérogation.

Ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 relative à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement

Ce texte vise à sécuriser les acquéreurs en cas de défaillance du promoteur et à restaurer un climat de confiance entre les candidats à l'acquisition et les promoteurs, en particulier pour les cas de ventes en l'état futur d'achèvement (Vefa).

L'ordonnance supprime la possibilité de garantie intrinsèque. La garantie extrinsèque devient la norme : une garantie financière apportée par un tiers est exigée pour prendre la relève du promoteur défaillant, pour apporter les fonds nécessaires à l'achèvement des travaux.

Cette disposition entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2015, ce qui laisse aux promoteurs le temps de se garantir auprès d'assureurs ou d'établissements bancaires.

Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement

Cette ordonnance crée une procédure intégrée pour le logement, qui permet de diviser par deux les délais en menant en parallèle, plutôt que les uns après les autres, les procédures requises pour les projets maximisant la construction de logement dans les aires déjà urbanisées.

La procédure intégrée pour le logement sera réservée aux opérations d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements (c'est-à-dire pour au moins 50 %), présentant un caractère d'intérêt général et situées en zone urbanisée, ce qui permet de préserver les espaces ruraux et naturels et de se prémunir contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Les chartes des parcs naturels nationaux ou régionaux ne pourront en outre pas être impactées dans le cadre de cette procédure.

La loi de mobilisation du foncier public du 18 janvier 2013

Conformément à l'engagement de campagne du président de la République, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, vient favoriser la mise à disposition, avec décote, du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur de projet de construction de logements. Cette décote pourra aller jusqu'à la gratuité au profit d'opérations de logement social.

L'un des effets du dispositif consiste à augmenter la capacité de financement du logement social par les organismes constructeurs, en limitant le prix de cession du foncier public. La

décote consentie sur le prix de cession, au profit du logement social permet de réduire le coût de revient des opérations réalisées sur foncier public. Les organismes constructeurs mobilisent alors moins de moyens financiers sur chacune de ces opérations et dégagent la capacité d'en financer davantage.

Un premier décret d'application (n° 2013-315) a été pris le 15 avril, qui concerne le mécanisme de décote pour les terrains de l'État. Et deux autres décrets du 18 octobre (n° 2013-936 et n° 2013-937) détaillent les modalités de cession avec décote concernant les terrains du domaine privé de quatre établissements publics (SNCF, RFF, Voies navigables de France, RATP).

Les préfets de région constituent leurs listes de terrains publics cessibles et éligibles de droit à la décote. Les premières cessions ont donc eu lieu. Par exemple, après plus de 7 ans d'attente, la ville de Paris a enfin pu acquérir la caserne de Reuilly, située au cœur du 12^e arrondissement et où elle va construire des logements, un square, une crèche, etc. Autre exemple : la caserne Martin, qui vient d'être cédée à la ville de Caen pour la construction de près d'une centaine de logement, dont la moitié de logements sociaux.

Enfin, la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) sera prochainement installée afin d'assurer le suivi du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, dans la perspective d'élaborer un rapport annuel qui sera présenté devant le Parlement. Le premier bilan national pourra donc avoir lieu courant 2014.