

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance *ad hoc* du 2024

Délibération du CNEN n° 24-04-25-03352

Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables
(Urgence)

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU ») ;

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

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

Vu le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 12 avril 2024 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 15 avril 2024 ;

Sur le rapport de :

- M. Luc-André JAXEL-TRUER, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (articles 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 15) ;
- M. Arnaud CURSENTE, chargé de mission auprès du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (articles 1, 3, 4, 5, 6 et 14).

Considérant ce qui suit :

Sur la saisine du CNEN dans le cadre d'une procédure d'urgence

1. Les membres élus de l'instance déplorent le recours à une procédure d'urgence pour un projet de texte revêtant une forte dimension sociétale ainsi qu'une grande complexité. Les membres représentant les élus locaux précisent à cet égard que le délai contraint de quinze jours n'est pas suffisant pour procéder à l'analyse circonstanciée d'un tel projet de texte en vue de formuler un avis éclairé dans des conditions normales.

- **Sur l'objet du projet de loi**

- **Sur la prise en compte du logement locatif intermédiaire dans la loi SRU pour les communes engagées dans une trajectoire de rattrapage (article 1^{er})**

2. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires rappelle que l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 dans l'unité urbaine de Paris) comprises dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et/ou une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, d'atteindre une part de logements locatifs sociaux représentant 20 % à 25 % des résidences principales, selon le niveau de tension sur la demande de logement social du territoire. En outre, les communes qui, sans appartenir à l'un de ces territoires, comptent plus de 15 000 habitants et font face à une croissance démographique importante ainsi qu'à un niveau de tension sur la demande de logements sociaux significatif doivent atteindre le seuil de 20 %.
3. Le ministère indique que l'article 1^{er} du présent projet de loi permet aux communes déficitaires en logements sociaux d'atteindre leurs objectifs de rattrapage par la production de logements locatifs intermédiaires (LLI). Il donne la faculté aux communes ayant déjà réalisé un effort notable de production de logements sociaux et qui ont conclu un contrat de mixité sociale avec l'Etat de réaliser jusqu'au quart de leur objectif de rattrapage triennal par la réalisation de LLI. Il précise, à cet effet, que ces communes doivent présenter au 1^{er} janvier de l'année précédant la période triennale, un écart inférieur à dix points avec les taux mentionnés à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation prévoyant la proportion de logements locatifs sociaux (LLS). Ainsi, une commune déficitaire qui aurait atteint tous ses objectifs en produisant du logement social et du logement intermédiaire et dans la limite de 25 % de son objectif total ne serait plus carencée. De même, une commune carencée qui atteindrait tous ses objectifs en mobilisant du logement intermédiaire dans la limite de 25 % de son objectif total de rattrapage verrait sa carence levée. Afin de garantir l'équilibre entre les différentes catégories de logements abordables, cet article limite à 40 % la part des logements financés en prêt locatif social (PLS) et des LLI pris en compte au titre du contrat de mixité sociale. Il maintient inchangée l'exigence qualitative d'un plancher de 30 % de logements les plus sociaux (PLAI), qui demeurent un outil indispensable pour loger les Français les plus modestes.
4. Le collège des élus soutient cette disposition qui apporte une plus grande souplesse dans les normes régissant la construction et le décompte des logements sociaux. Il souligne qu'en permettant d'intégrer une part de LLI disposant de loyers plus élevés, les bailleurs sociaux disposeront de financements plus importants pour construire des logements.
5. Les représentants des élus précisent, en effet, que les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) rencontrent de nombreux obstacles ne leur permettant pas d'atteindre leur objectif de création de logements sociaux. Ils font notamment état de la difficulté, dans certaines communes et malgré la bonne volonté des élus locaux, d'identifier du foncier constructible disponible, du manque d'appétence des bailleurs sociaux pour les communes

périphériques et rurales et des difficultés de financement du logement social auxquelles tous les acteurs sont confrontés. Par ailleurs, ils regrettent que cette disposition ne soit pas applicable à l'ensemble des communes mais restreinte aux seules communes qui ont déjà atteint un certain niveau de logement social, soit les communes ayant moins de 10 points de retard sur leur objectif de logements sociaux. Selon un représentant des régions, il serait à ce titre plus pertinent d'évaluer la part de logements sociaux dans une logique de flux plutôt que de stock. Le collège des élus considère que ce nouveau mécanisme aura, dès lors, des effets limités sur la production de logements sociaux du fait des difficultés rencontrées par les collectivités et du faible nombre de communes concernées par cet assouplissement.

6. Un représentant du bloc communal conteste le bien-fondé de cette disposition qui remettrait en cause les fondements du logement social et remet partiellement en cause la loi SRU qui stimule la construction d'habitats sociaux et vise à disposer de logements abordables pour des personnes à faibles ressources dans l'ensemble des territoires.

- Sur les primo-attributions de logements sociaux par les maires (article 2)

7. Le ministère porteur fait valoir que l'article 2 du présent projet de loi accorde de nouvelles prérogatives aux maires en matière de primo-attribution des logements sociaux, sauf pour les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU. Il octroie ainsi au maire, pour ces premières attributions, le pouvoir de classer les différentes candidatures proposées par chaque réservataire ainsi qu'un droit de veto qui ne peut porter sur plus d'un candidat par logement. Il prévoit, en outre, que le maire exerce la présidence des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL). Enfin, le présent article donne la faculté au préfet de déléguer au maire tout ou partie de son contingent de réservation pour les primo-attributions, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.
8. Le collège des élus est favorable à cette disposition qui accroît les pouvoirs du maire. Il conforte sa place en tant qu'autorité d'attribution de référence, réservataire de la majeure partie des logements sociaux. Il rappelle, en effet, que l'attribution des logements sociaux revêt une grande importance pour les maires vers qui convergent demandes et récriminations en cas de difficultés et que ces derniers sont comptables des obligations prévues par la « loi SRU », lorsque leur commune y est assujettie.

- Sur le renforcement des outils juridiques des collectivités territoriales pour réguler le marché foncier et immobilier (article 3)

9. Le ministère porteur fait valoir que le présent article vise à renforcer les outils juridiques à la disposition du bloc communal pour mieux réguler les marchés foncier et immobilier. Le projet d'article comprend deux mesures distinctes et complémentaires proposées en réponse aux demandes formulées dans le rapport sur la maîtrise des coûts du foncier du député Jean-Luc LAGLEIZE ou celles émises lors du Conseil national de la refondation (CNR) logement.
10. Les dispositions de l'article visent, en premier lieu, à étendre le droit de préemption qui peut être exercé dans les zones d'aménagement différé (ZAD). Actuellement de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, l'article augmente cette durée à dix ans. Le ministère porteur justifie cet allongement du délai par la réalité

du marché de la construction et l'augmentation du nombre d'opérations d'aménagement complexes.

11. S'agissant du second volet de l'article, le ministère porteur fait valoir que les dispositions concernées visent à instaurer, à titre dérogatoire et pour une durée de sept ans à compter de son entrée en vigueur, un nouveau motif permettant aux collectivités locales de recourir à un droit de préemption urbain (DPU), sous réserve de la mise en place d'un observatoire de l'immobilier. Ce dispositif aura pour finalité de réguler le marché foncier et immobilier en cas de niveau excessif des prix de vente de biens immobiliers risquant de compromettre la réalisation des objectifs en matière d'accès au logement ou de mixité sociale fixés dans le programme local de l'habitat (PLH).
12. Concernant l'exercice de ce DPU, le ministère porteur précise que celui-ci sera réservé à des secteurs identifiés, par délibération motivée, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un plan local d'urbanisme approuvé ou dans les espaces urbanisés couverts par une carte communale. Seront notamment pris en compte dans le cadre de l'identification de ces zones tendues les prix de vente au cours d'une période de référence donnée ainsi que l'incidence de ces prix sur la réalisation des objectifs de régulation des marchés foncier et immobilier.
13. Le ministère porteur ajoute également que l'usage des biens acquis dans le cadre de ce DPU sera affecté à la production de logements abordables avec une rétrocession dans un délai de cinq ans des biens préemptés à une liste restreinte d'organismes (sociétés d'économie mixte, organismes d'habitations à loyer modéré, organismes de foncier solidaire et certains autres organismes agréés) afin de réaliser des projets d'intérêt général dans le cadre du PLH.
14. A la suite de la présentation de l'article, le collège des élus souligne l'apport de ces dispositions permettant aux collectivités locales de disposer d'outils juridiques complémentaires pour réguler les marchés foncier et immobilier. Les membres élus du CNEN mettent toutefois en exergue certaines difficultés auxquelles les élus locaux sont régulièrement confrontés.
15. A titre d'illustration, le collège des élus réitère son inquiétude sur l'appréciation souveraine du juge de l'expropriation concernant les situations litigieuses ouvertes à l'égard de biens préemptés, conduisant, *in fine*, à une réévaluation du prix de référence et à un coût supplémentaire devant être supporté par la collectivité concernée par le rachat du bien. Le collège de élus souligne, par ailleurs, que les situations applicables aux ZAD divergent selon leur lieu d'implantation, notamment entre les zones rurales ou périurbaines et les zones urbaines.
16. En réponse, le ministère porteur précise que ces nouveaux outils juridiques à la disposition des collectivités locales permettront d'anticiper une trop forte augmentation du prix du foncier qui peut représenter jusqu'à 50 % du prix de revient d'une opération immobilière dans les zones les plus tendues. Il rappelle à cet égard que les premiers facteurs d'évolution à la hausse des prix des logements neufs sont dans le marché bancaire et dans les coûts de la construction et pas uniquement dans le prix du foncier constructible.
17. A la suite des précisions apportées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, les membres élus du CNEN soulignent que les réserves

formulées à l'égard de l'article sont éclaircies et que ce projet d'article donne lieu à un avis favorable.

- **Sur la réduction des délais de recours aux décisions d'urbanisme (article 4)**

18. S'agissant de l'article 4 du projet de loi, le ministère porteur fait valoir que celui-ci vise à réduire les délais de recours applicables aux décisions d'urbanisme.
19. En premier lieu, les dispositions de l'article visent à réduire les délais de recours contre une décision d'autorisation d'urbanisme. Le ministère porteur précise en ce sens que le délai du recours gracieux, aujourd'hui de deux mois, et le délai de réponse dont bénéficie l'autorité pour y répondre, également de deux mois, exercent un effet interruptif sur l'introduction d'un recours contentieux, pouvant reporter jusqu'à six mois le délai dans lequel un recours contentieux peut être introduit devant le juge administratif.
20. Ces délais de recours peuvent ainsi donner lieu à des manœuvres dilatoires qui font obstacle à la construction de logements. Le ministère indique que l'objet de l'article vise ainsi à réduire à un mois le délai d'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique à l'encontre d'une décision d'autorisation d'urbanisme ainsi qu'à un mois le délai durant lequel l'autorité compétente doit apporter une réponse à un tel recours administratif. Il ajoute à cet égard que l'article vise également à mettre fin au caractère interruptif du recours gracieux pour le dépôt d'un recours contentieux et précise qu'un recours contentieux devra impérativement être introduit dans un délai de deux mois après l'affichage de la décision d'urbanisme.
21. En second lieu, le projet d'article institue une présomption d'urgence pour les recours en référé-suspension introduits contre les refus d'autorisation d'urbanisme. Il précise que la condition d'urgence sera présumée satisfaite en cas de référé suspension à l'encontre d'une décision d'opposition à déclaration préalable ou de refus de permis de construire, d'aménager ou de démolir.
22. A la suite de la présentation effectuée par le rapporteur, les membres élus du CNEN attirent l'attention du ministère sur les conséquences de la limitation du délai de l'autorité administrative pour répondre à un recours gracieux ou hiérarchique, notamment la réduction de moitié du délai au cours duquel la collectivité peut décider de donner une suite à un recours gracieux.
23. Le collège des élus souligne toutefois les potentiels bénéfiques de l'inscription dans la loi des dispositions prévues par ce projet d'article. En effet, la réduction des délais de recours à l'encontre de décisions d'urbanisme permettra de lutter contre la recrudescence des recours formés contre les décisions d'autorisation d'urbanisme. Le collège des élus indique en ce sens qu'il est à ce jour aisé pour un administré d'avoir un intérêt à agir contre une décision d'urbanisme, de déposer un recours contre celle-ci et d'utiliser les délais de recours en vigueur pour obtenir, en contrepartie de son désistement, une rétribution financière du pétitionnaire. Les membres élus du CNEN précisent à cet égard que les évolutions apportées par les dernières lois relatives au logement (ALUR et ELAN) n'ont pas permis de remédier véritablement à cette situation coûteuse pour la construction et contraire à l'intérêt général.

- **Sur la simplification des modalités de renouvellement urbain des zones pavillonnaires et des zones d'activité économique (article 5)**

24. Concernant l'article 5 du projet de loi, le ministère porteur indique que les dispositions visent à faciliter le renouvellement urbain des zones pavillonnaires et des zones d'activité économique (ZAE) en instaurant un dispositif à deux niveaux comprenant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).
25. Le ministère porteur précise à cet égard que l'article instaure, en premier lieu, la possibilité, au sein de ces zones et lorsqu'est identifié le besoin de favoriser l'évolution et la requalification du bâti existant ou encore l'optimisation de l'utilisation de l'espace ou la mixité fonctionnelle, de définir dans les OPA des actions ou des opérations contribuant au renouvellement urbain. Il précise en ce sens que ces opérations devront tenir compte des besoins supplémentaires en matière de stationnement, de desserte par les transports en commun et en équipements publics tout en garantissant la qualité environnementale, l'insertion architecturale, urbaine et paysagère. De même, dans lesdits secteurs, le ministère porteur précise que l'autorité compétente chargée de l'élaboration du PLU ou du document en tenant lieu pourra modifier tout ou partie des documents d'un lotissement afin de garantir leur cohérence.
26. S'agissant du second volet de l'article, le ministère porteur précise que les dispositions visent à assouplir les règles de majorité applicables à la modification de tout ou partie des documents d'un lotissement en les faisant évoluer de la majorité des deux tiers à la majorité simple. Le ministère porteur souligne à cet égard que cette modification permettra aux collectivités locales d'accélérer le processus de modification des documents du lotissement à l'initiative de l'autorité compétente en vue de relancer la densification de ces secteurs.
27. Les modifications législatives induites par le présent article sont accueillies favorablement par les membres élus du CNEN qui considèrent qu'elles offriront aux collectivités locales de nouveaux moyens pour mener à bien des opérations de renouvellement urbain (ORU) dans les zones pavillonnaires ainsi que dans les ZAE.
28. En réponse, le ministère porteur précise que les collectivités locales bénéficieront d'une accélération des procédures avec notamment la possibilité de recourir à une modification simplifiée de leur plan local d'urbanisme pour définir une nouvelle OAP. Il précise également que la mesure contribuera à aider les collectivités à atteindre leurs objectifs en matière de production de logements dans le cadre d'opérations de densification, sans urbaniser de nouvelles zones naturelles ou agricoles.

- **Sur la généralisation du permis d'aménager multisites (article 6)**

29. Le ministère porteur énonce que l'article 6 vise à généraliser le permis d'aménager portant sur plusieurs unités foncières non contiguës à condition d'une part que la demande soit déposée par un demandeur unique, d'autre part que le projet constitue un ensemble unique ayant un lien fonctionnel et enfin que l'unité architecturale et paysagère du site soit préservée. Ce permis a pour objectif de permettre une cohérence de l'aménagement territorial, notamment lors de la réalisation d'une opération d'aménagement ou de réaménagement d'ensemble dans le cadre de la revitalisation des centres villes dont le foncier est nécessairement morcelé et discontinu.

30. Les représentants des élus approuvent cette généralisation du permis d'aménager multisites. Ce dispositif permettra, en effet, aux élus locaux d'avoir une vision globale et dès lors de développer une stratégie foncière cohérente sur l'ensemble du territoire. Elle permettra, par ailleurs, d'accélérer les opérations de revitalisation dans les territoires, par le portage de projets d'ensemble.

Sur le renforcement des capacités de production des bailleurs en matière de logements intermédiaires (articles 7, 8, 9)

31. Le ministère porteur fait valoir que l'article 7 du projet de loi vise à permettre aux bailleurs sociaux de produire davantage de logements locatifs intermédiaires (LLI). Il prévoit notamment une augmentation de 10 à 20 % du taux maximal de logements intermédiaires gérés par les bailleurs sociaux sur l'ensemble de leur parc. Cet article ouvre également la possibilité pour tout organisme de logement social de consentir des avances en compte courant à leur filiale de logement intermédiaire, afin de financer de manière plus souple le lancement et le développement de cette activité. Le ministère précise que tout effet d'éviction au détriment de la production de logements sociaux est exclu dès lors que l'article prévoit l'interdiction d'utiliser les fonds finançant le logement social à cet effet.
32. Le rapporteur ajoute que cet article a vocation à permettre aux bailleurs sociaux de dégager des fonds propres au travers la vente de LLI. A ce titre, il prévoit d'autoriser les filiales LLI des bailleurs et les filiales du groupe Action Logement exerçant une activité de LLI à vendre en bloc cette typologie de logements à des sociétés dont l'objet concerne l'acquisition et l'entretien de biens immobiliers appartenant à des organismes de logement social en vue de leur vente.
33. De plus, le ministère indique que l'article 8 du projet de loi prévoit la faculté pour les bailleurs sociaux de fixer librement le loyer de leurs logements, dans la limite des loyers maximaux actuellement applicables à l'offre nouvelle. Cette faculté ne peut s'exercer qu'à la relocation, sans impact sur les locataires en place, et sans impact sur les loyers maximums de l'offre actuelle qui demeurent inchangés.
34. Le collège des élus fait remarquer que cette mesure permettrait de limiter les écarts de loyers entre deux logements aux caractéristiques similaires, alors même qu'ils peuvent être importants et suscitent l'interrogation des locataires.
35. Le ministère porteur rappelle qu'il existe d'ores et déjà certains mécanismes permettant aux bailleurs de réévaluer les loyers de leurs logements, notamment à l'issue d'une rénovation, mais que le projet de loi permet d'aller plus loin en la matière.
36. S'agissant des dispositions de l'article 9, le ministère porteur indique qu'elles visent à diversifier les ressources des bailleurs sociaux. Elles prévoient en effet de faciliter l'exercice de l'activité de copromotion immobilière en clarifiant le cadre juridique applicable, de dissocier la nue-propriété de l'usufruit dans le processus d'acquisition et de vente de logements anciens, de permettre la vente en VEFA dite « inversée » de logements à l'unité dans le cadre de programmes mixtes. Enfin, l'article prévoit de porter à 50 % la part maximale de logements d'un programme mixte pouvant être vendus à des personnes privées et supprime le contrôle a priori des ministères chargés

du logement et de l'économie s'agissant des avances en comptes courants consentis par les bailleurs entre eux.

37. Le collège des élus indique que les dispositions susmentionnées ont un impact limité sur les collectivités territoriales mais qu'elles sont de nature à soutenir l'activité des bailleurs sociaux.

- **Sur la délégation partielle ou totale du contingent préfectoral à Action Logement (article 10)**

38. Le ministère rapporteur précise que le dispositif donne au préfet la possibilité de déléguer à la société Action logement, par voie de convention, tout ou partie de son contingent, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

39. Le collège des élus approuve la mesure, au regard des difficultés éprouvées par certains ménages exerçant une activité professionnelle pour accéder au logement intermédiaire ou social. Il relève à cet effet que la société Action logement dispose d'une compétence reconnue en matière d'appariement de l'offre et de la demande de logement, notamment pour les salariés du secteur privé.

40. Il constate cependant que cette faculté de délégation à Action logement est susceptible de se superposer avec celle prévue à l'article 2 du projet de loi au bénéfice de la commune. Le collège des élus invite donc le ministère porteur à instaurer un avis simple du maire en cas de délégation à Action logement afin qu'il en soit systématiquement informé et consulté.

41. Le ministère rapporteur précise que, malgré le silence du texte, le préfet sera naturellement conduit à consulter le maire de ce projet et que le Gouvernement entend associer pleinement les maires et élus locaux à cette délégation qui permettra de lever des difficultés locales.

42. Sur la superposition entre cette faculté de délégation et celle qui est prévue à l'article 2 du projet de loi, le ministère rapporteur rappelle que la délégation du contingent à la commune concerne les primo-attributions des logements sociaux alors que la délégation à Action logement portera sur le parc existant.

- **Sur le réexamen de la situation des locataires du parc social (article 11)**

43. Le ministère rapporteur indique que l'article 11 du projet de loi vise, dans les zones caractérisées par un important déséquilibre entre l'offre et la demande, à renforcer les obligations de contrôle et d'examen de l'occupation du parc locatif social et de libération des logements locatifs sociaux pour les locataires disposant de ressources ne leur permettant plus de conserver leurs droits au maintien dans les lieux.

44. Pour ce faire, cet article prévoit de diminuer de 150 % à 120 % les plafonds de ressources retenues pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS), le seuil de ressources d'un locataire au-delà duquel un bailleur social devra lui notifier l'obligation de libérer le logement. Cette obligation n'interviendra que si le locataire dispose des ressources excédant ce seuil de 120 % pendant deux années consécutives.

45. Le ministère précise également que, dans le cadre de l'examen régulier des conditions d'occupation des logements par le bailleur social et la commission d'attribution des logements, l'article intégrera désormais un critère supplémentaire prévoyant qu'un locataire également propriétaire d'un logement pouvant satisfaire à ses besoins et capacités ou lui procurer des ressources lui permettant de résider dans le parc privé

pourra être orienté vers l'accès sociale à la propriété ou vers un logement intermédiaire. Dans ce cas, après un préavis de six mois, l'article 11 institue la possibilité pour le bailleur social de résilier le bail liant à ce locataire.

46. Il a toutefois été indiqué que ces différentes mesures ne s'appliqueraient pas aux personnes de 65 ans et plus ou handicapées ainsi qu'aux personnes occupant des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.
47. En dernier lieu, les rapporteurs précisent que cet article vient créer de nouvelles sanctions financières pouvant être infligées par l'Agence nationale de contrôle du logement social à l'encontre des bailleurs sociaux qui ne respecteraient pas les obligations nouvelles de résiliation des baux des locataires disposant de ressources supérieures aux nouveaux plafonds prévus par ce même article.
48. Les membres élus du conseil ont interrogé le ministre porteur sur la portée, le nombre et la localisation géographique des personnes qui seraient concernées par ces mesures, en particulier celles occupant des logements locatifs sociaux et disposant de ressources supérieures depuis au moins deux ans aux conditions maximales de maintien dans un logement locatif social.
49. Le ministre a précisé qu'environ 30 000 logements sur un total de plus de 5 millions de logements locatifs sociaux étaient potentiellement concernés par l'application de ce dispositif, logements essentiellement situés à Paris et dans l'ouest de la région parisienne.
50. Le collège des élus a indiqué être favorable à cette mesure en tant qu'elle permettra d'assurer une plus grande mobilité des locataires dans le parc social.

- Sur les modalités d'assujettissement à un supplément de loyer de solidarité (article 12)

51. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires indique que l'article 12 du projet de loi vise à abaisser le seuil de déclenchement du supplément de loyer solidarité (SLS) afin d'assujettir au paiement de ce surloyer l'ensemble des locataires dont les ressources dépassent les plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements. L'abaissement du seuil de déclenchement du SLS assujettira à ce surloyer environ 211 000 ménages soit 131 000 ménages supplémentaires par rapport aux ménages assujettis au SLS en 2023.
52. Le SLS s'appliquera dès le dépassement du plafond de ressources avec un système de surloyer progressif, le plafond de ressources de référence étant celui de la catégorie du logement social occupé.
53. L'objectif de cet article est donc d'inciter à la mobilité dans le parc social en assurant une plus grande adéquation entre la situation sociale des locataires et la destination originelle des logements sociaux.
54. Selon le rapporteur, cet article vise également à simplifier les enquêtes réglementaires sur l'occupation du parc social et les suppléments de loyer de solidarité organisés par les bailleurs et très coûteuses en gestion. Le ministre souhaite à cette fin permettre l'utilisation d'un système d'informations porté par le groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE) pour automatiser la récupération de certaines données et décharger ainsi les bailleurs d'une charge administrative conséquente.
55. En réponse à cette présentation, le collège des élus relève que ce projet d'article modifie le cadre d'exemption du paiement des surloyers et remet en cause la faculté pour les établissements publics (EPCI) à fiscalité propre de définir des zones ou des

quartiers au sein desquels le surloyer ne s'applique pas dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH). Le projet d'article prévoit ainsi, en lieu et place du dispositif actuel, une exemption des « résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale », instituées par la loi « 3DS » et dont la liste sera certes établie par l'EPCI mais sur la base de critères qui seront définis par l'Etat dans un décret à paraître. Selon les membres élus du CNEN, il existe, par ce mécanisme, un risque de recentralisation de cette prérogative.

56. En réponse, le ministère rapporteur indique que la faculté pour l'EPCI d'inscrire des exemptions facultatives en sus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale ne sera pas remise en cause puisque les résidences de mixité sociale seront définies dans les conventions intercommunales d'attribution, adoptées par les élus locaux dans le cadre des conférences intercommunales du logement (CIL) associant également les bailleurs, les réservataires ainsi que, dans certains cas, des acteurs associatifs. Selon le ministère, il est possible que certains critères de définition soient adoptés par décret mais la volonté du Gouvernement n'est que de fixer des garde-fous en laissant la plus grande faculté aux acteurs locaux de définir eux-mêmes ces zones d'exemption.
57. Le collège des élus prend acte de cette réponse et indique qu'il sera très attentif à ce que le futur décret confère la latitude la plus importante aux élus locaux pour définir ces résidences en fonction des spécificités locales.

- **Sur l'élargissement du bail mobilité au parc social (article 13)**

58. S'agissant de l'article 13 du projet de loi, le ministère porteur fait valoir que les dispositions s'inscrivent dans le prolongement de la loi ELAN du 23 novembre 2018, qui a instauré un bail mobilité dans le parc locatif privé afin de répondre aux difficultés rencontrées par les ménages à la recherche d'une location de courte durée pour cause de formation ou de mobilité professionnelle. Il indique en ce sens que le présent article vise à élargir le bail mobilité au parc social, où les logements ordinaires ne peuvent en principe qu'être loués nus, à titre de résidence principale, en permettant une location meublée pour une durée d'un à dix mois.
59. Le ministère porteur précise que l'objectif de l'article est d'offrir une solution de logement alternative aux personnes éligibles à un logement social qui sont en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage ou en stage et qui ont besoin d'une location de courte durée. Il ajoute à cet égard que la souplesse accordée à ces différentes catégories de demandeurs émane du constat que ceux-ci sont contraints, dans une proportion en forte hausse, à refuser des offres d'emploi en raison d'une difficulté accrue à se loger à proximité du lieu d'exercice de leur future fonction. Le ministère porteur précise toutefois que contrairement au bail mobilité dans le parc privé, il ne sera pas possible pour le locataire de rester dans son logement au terme du bail en acceptant un bail de droit commun.
60. En réponse à la question posée par le collège des élus sur la définition du terme « *subsidaire* » applicable au recours par le bailleur au bail mobilité, le ministère porteur précise que lesdites dispositions ne doivent pas avoir pour effet d'offrir un excès de bail mobilité au détriment des baux de droit commun. Si aucun pourcentage d'attribution n'est à ce jour fixé, le ministère porteur précise toutefois que ces contrats devraient, selon un premier diagnostic, rester marginaux dans l'offre de logement totale des bailleurs sociaux.
61. A la suite des précisions apportées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, les membres élus du CNEN soulignent que la possibilité de recourir au bail mobilité est une liberté supplémentaire pour les bailleurs répondant à un besoin réel constaté par les élus locaux.

- **Sur l'incitation à l'accession à la propriété par le logement intermédiaire (article 14)**

62. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires souligne qu'afin de favoriser l'accession à la propriété par le logement intermédiaire, l'article 14 permet la revente de l'ensemble des logements intermédiaires à compter de la onzième année sans que soit exigible le complément d'impôt lié à l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée. Cette faculté était auparavant restreinte à la moitié des logements et la vente du quota restant s'effectuait à partir de la seizième année après leurs construction ou acquisition par un organisme d'habitations à loyer modéré. Il précise qu'il est ainsi créé un régime spécifique de location accession réservé aux ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds applicables au logement locatif intermédiaire. Il précise que cette possibilité d'achat peut être exercée dès la sixième année d'occupation du logement dans un cadre sécurisé par le dispositif de location-accession avec une phase locative leur permettant de se constituer un apport.
63. Afin de préserver le caractère intermédiaire du logement pour une durée minimale de dix ans, une clause « anti-spéculative » a été prévue. L'acquéreur qui souhaiterait céder son logement avant dix ans ne peut, à ce titre, le céder qu'à une personne physique qui respecte les conditions d'éligibilité au logement intermédiaire en termes de « plafonds de revenus ».
64. Le collège des élus est favorable à cette disposition qui permet de renforcer le modèle économique des logements locatifs intermédiaires (LLI).

- **Sur le transfert de l'autorisation de vente HLM aux maires (article 15)**

65. Le ministère porteur fait valoir que l'article 15 du projet de loi a vocation à simplifier la procédure de mise en vente de logements sociaux pour les bailleurs. Il précise que deux cas de figure coexistent selon que la vente soit renseignée dans le plan de mise en vente figurant dans la convention d'utilité sociale (CUS) signée par le bailleur pour six ans, ou qu'elle intervienne hors de ce cadre, « au fil-de-l'eau ». Dans le premier cas, la signature de la CUS vaut autorisation du plan de vente alors que dans le second cas une autorisation, jusqu'alors donnée par le préfet, est nécessaire. L'article prévoit de rendre le maire de la commune d'implantation responsable de la délivrance de cette autorisation, en lieu et place du préfet et ce, dans un délai réduit de quatre à deux mois. Le transfert de cette compétence aux communes représente, selon le ministère, une charge de travail supplémentaire marginale au regard du nombre annuel de demandes d'autorisation.
66. Par ailleurs, le ministère précise que certaines métropoles sont d'ores et déjà compétentes, par délégation du préfet, en matière d'autorisation de vente et que le projet de loi n'a pas vocation à remettre en cause cette situation. Enfin, l'article 15 simplifie la procédure de cession de logements dans le cas de baux réels solidaires (BRS) en supprimant l'avis simple rendu par le maire et le préfet prévu par la loi 3DS. Seule l'autorisation de vente obtenue par la signature de la CUS ou par accord du maire de la commune d'implantation dans le cas de ventes « au fil-de-l'eau » est sollicitée.
67. Le collège des élus fait remarquer que la faculté de cession des logements sociaux ne s'applique pas dans les communes carencées au titre de la loi SRU. Pour autant, il attire

l'attention du ministère sur la problématique du déconventionnement de certains logements, que subissent certains maires. Cette situation pénalise les communes carencées dans la mesure où elle vient mécaniquement réduire le nombre de logements sociaux sur leur territoire et augmenter le montant de leur amende.

68. Le ministère porteur précise que les conséquences de ce déconventionnement sont limitées pour les locataires qui sont protégés par leur contrat de location. Il précise également que le montant des loyers de logements appartenant à un bailleur social est encadré, y compris dans l'hypothèse où ils seraient déconventionnés. Enfin, le ministère précise qu'un temps d'adaptation est prévu dans le cadre de la loi SRU s'agissant du décompte des logements sociaux : il est de dix ans dans le cas d'une vente et de cinq ans dans le cas d'un déconventionnement.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le Conseil national d'évaluation des normes émet :

- à la majorité des membres présents, un **avis favorable** sur l'article 1^{er} du projet de loi susvisé qui lui est soumis ;
- à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur les articles 2 à 15 du projet de loi qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du Conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Gilles CARREZ