



Projet de loi ELAN

Principales mesures

Présenté en conseil des ministres le 4 avril 2018, le projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) sera étudié à partir de fin mai à l'Assemblée nationale, puis en juillet au Sénat. Afin de peser sur le débat parlementaire, la CLCV a élaboré un cahier d'amendement que vous pouvez transmettre à vos députés et sénateurs. Pour vous aider au cours de vos échanges, nous avons également mis à jour la note diffusée à l'issue de la conférence de consensus.

TRANSFORMATION DE BUREAUX VACANTS EN LOGEMENT (ARTICLE 8)

Principale disposition :

- Déroger à la loi SRU dans le cadre de la transformation de bureaux vacants en logements.

Le projet de loi prévoit de faciliter la transformation de bureaux vacants en logement. Toutefois, il est expressément prévu d'exonérer ces immeubles de la servitude de mixité sociale s'appliquant le cas échéant. Quand bien même cette disposition ne serait pas applicable aux communes carencées, il n'en demeure pas moins qu'elle aboutit à restreindre la construction de logements sociaux dans les zones tendues. **Nous avons demandé la suppression de cette dérogation.**

INSTALLATION D'ANTENNES RELAIS (ARTICLE 12)

Principale disposition :

- Possibilité de passer outre l'avis des architectes des bâtiments de France pour l'installation d'antennes relais.

Le projet de loi prévoit de faciliter les projets d'installation des antennes relais en raccourcissant les délais d'instruction, notamment en passant outre l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

La proposition de loi de la députée Laurence ABEILLE, déposée à l'Assemblée nationale en 2015, avait pour objectif de tendre vers un principe de « sobriété » garant d'une exposition limitée aux ondes électromagnétiques.

Adoptée, cette proposition est devenue la loi n°2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes. Elle oblige par exemple l'Agence nationale des fréquences (ANFR) à procéder à un recensement national annuel des « points atypiques », c'est-à-dire des « lieux où le niveau d'exposition du public dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale. ». En cas de dépassement du seuil autorisé, les opérateurs auront six mois pour y remédier. L'installation d'antennes-relais doit désormais faire l'objet d'une information préalable des maires et des présidents de structures intercommunales. Ceux-ci pourront organiser une concertation avec les habitants.

En facilitant l'installation des antennes relais, nous estimons que la loi ELAN va à l'encontre de l'esprit de la loi ABEILLE. **Nous avons donc demandé à ce que l'avis des architectes des bâtiments de France soit contraignant.**

Principales dispositions :

- En sus des frais de chauffage, rendre obligatoire l'individualisation des frais de refroidissement.
- Subordonner l'obligation de procéder à l'individualisation des frais de chauffage et de refroidissement à un intérêt économique.

L'individualisation des frais de chauffage de chauffage a fait couler beaucoup d'encre, certains y voyant une mesure permettant de générer de façon simple des économies d'énergie, d'autres l'estimant, au contraire, totalement inefficace en ce qu'elle n'agit que sur le comportement de l'occupant et non sur la performance énergétique même de l'immeuble.

Si la CLCV soutient toutes dispositions permettant de générer des économies d'énergie, encore faut-il que celles-ci soient effectives. Et c'est toute la problématique de l'individualisation des frais de chauffage qui est un dispositif qui, dans certains cas, peut engendrer des économies, mais qui, surtout, représentent un coût important pour une efficacité sans commune mesure avec des travaux d'économie d'énergie. On ne saurait mettre sur un pied d'égalité l'efficacité d'une mesure purement comportementale avec d'autres affectant le bâti même d'un immeuble.

Par ailleurs, en l'état actuel des textes, l'obligation d'individualisation des frais de chauffage porte sur tous les immeubles, indépendamment de leur performance énergétique, et ne prend pas en compte, dans les faits, la notion d'intérêt économique du dispositif. Cette dernière a été limitée à une seule situation, le cas où l'individualisation rend nécessaire le remplacement de l'intégralité de l'installation de chauffage, hypothèse extrêmement rare.

L'avant-projet de loi entend réintroduire pleinement la notion d'intérêt économique : **nous y sommes totalement favorables**. Cependant, une autre disposition doit être prise en parallèle.

Depuis 2012, les propriétaires sont soumis à une valse de dates pour la mise en œuvre de cette obligation. Alors qu'on leur indiquait auparavant que l'individualisation devait se faire d'ici mars 2017 mais sous couvert d'intérêt économique et uniquement pour les immeubles les plus énergivores, la loi relative à la transition énergétique de 2015 a bouleversé ce calendrier et a établi l'obligation pour tous les immeubles indépendamment de leur performance énergétique.

Ainsi, moins de deux ans avant le terme initialement fixé, le législateur a modifié le calendrier. Pire, c'est un décret de 2016 qui pose les échéances suivantes : 31 mars 2017 pour les immeubles ayant une consommation énergétique supérieure à 150 kWh/m² SHAB/an, 31 décembre 2017 si cette consommation se situe entre 150 kWh et 120 kWh, et le 31 décembre 2019 pour les immeubles ayant une consommation inférieure à 120 kWh/m² SHAB/an. La sanction en cas de non installation peut atteindre 1 500 € par logement non équipé.

A l'heure actuelle, certains immeubles n'ont pas procédé l'individualisation car le dispositif n'est pas intéressant pour eux, se mettant pourtant ainsi dans l'illégalité.

La loi n'étant pas rétroactive, le fait pour la loi ELAN de réintroduire la notion d'intérêt économique pourrait ne concerner au final que les immeubles dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2019. Or, si l'intérêt économique est faible pour des logements déjà correctement isolés, il peut l'être tout autant pour des immeubles ayant une mauvaise performance énergétique. Il suffit pour cela que la partie fixe de la facture de chauffage soit importante (40-50 % du total par exemple), pour que l'individualisation n'entraîne aucune conséquence en matière d'économie.

C'est pourquoi, nous demandons un report de trois ans de l'obligation de procéder à l'individualisation des frais de chauffage.

RESTRUCTURATION DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL (ARTICLE 25)

Principales dispositions :

- Les bailleurs sociaux gérant moins de 15 000 logements auront l'obligation de rejoindre un groupe avant le 1^{er} janvier 2021. Ces groupes ne pourront pas gérer moins de 15 000 logements.
- Tout organisme HLM qui gère moins de 1 500 logements et a construit moins de 500 logements ou accordé moins de 300 prêts sur les 10 dernières années pourra être dissous par arrêté ministériel (mesure existante). Les SEM se trouvant dans cette situation pourront perdre leur agrément (nouveau).
- Les offices rattachés à une même collectivité (agglomération, métropole ou EPT du Grand Paris) auront l'obligation de fusionner dans un délai donné. Une fois ce délai dépassé, la fusion pourra être prononcée par arrêté préfectoral.

Tout en reconnaissant la nécessité pour certains organismes de se regrouper afin de poursuivre leur activité de gestion et de production, **nous demandons une clarification du fonctionnement des groupes, notamment des règles encadrant les flux financiers internes** (interdiction des politiques de marque, modalités de financement et de contrôle de l'activité des GIE). Par ailleurs, ces structures ayant vocation à exercer des fonctions stratégiques (plan stratégique de patrimoine, convention d'utilité sociale, solidarité financière du groupement et de ses membres), **nous demandons que les décrets d'application prévoient un collège « locataires » dans les instances de gouvernance des groupes.**

Par ailleurs, l'information des locataires et de leurs représentants doit être renforcée en cas de rapprochements entre organismes. **C'est pourquoi, nous souhaitons que les associations de locataires participent à la consultation sur les objectifs de rationalisation territoriale.** Nous demandons également la mise en œuvre obligatoire d'une concertation relative à la gestion locative (quittancement, régularisation des charges, maintien des personnels de proximité, etc.) en cas de fusion ou de rachat entre organismes HLM ou SEM.

FUSIONS ENTRE OFFICES, SA D'HLM ET SEM (ARTICLE 26)

Principales dispositions :

- Les fusions-absorptions seront facilitées, quel que soit le statut juridique des bailleurs.
- Les scissions de SEM exerçant une activité en dehors du champ du logement social seront facilitées, en vue de faciliter l'absorption d'une ou plusieurs branches d'une société par une ou plusieurs autres sociétés.

Nous souhaitons que les textes encadrant le sort du mandat des administrateurs-locataires en cas de rapprochements entre organismes HLM soient harmonisés entre offices et SA d'HLM. **Nous demandons notamment que les sièges soient attribués en appliquant la règle de la représentation proportionnelle au plus fort reste**, en reprenant le nombre de voix recueillies par chaque liste au nombre total des électeurs dans l'ensemble des organismes ayant concouru à la fusion. **Nous souhaitons également un élargissement systématique de la composition des conseils d'administration ou de surveillance** : passage à 23 ou 27 membres pour les OPH et à 24 membres pour les ESH.

COMPETENCES DES ORGANISMES HLM (ARTICLE 28)

Principales dispositions :

- Possibilité de créer des filiales pour répondre à des besoins précis (ingénierie urbaines, services de gestion, etc.).
- Autorisation du gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 6 mois après publication de la loi ELAN, des mesures expérimentales permettant une réforme de la politique des loyers.

Nous reconnaissons la nécessité pour certains organismes de repenser leur activité au regard des besoins de leurs territoires d'intervention (vieillesse, accès aux services publics, etc.). Ces organismes peuvent jouer le rôle d'opérateur. Nous préconisons néanmoins une stricte **étanchéité entre les fonds** provenant des missions de construction et de gestion des logements locatifs sociaux et ceux de ces nouvelles filiales. Nous nous inspirons pour cela des **règles encadrant l'activité des filiales de logement intermédiaire**.

En complément de la nouvelle politique des loyers, introduite par la loi Egalité Citoyenneté, le gouvernement entend autoriser une expérimentation liant les loyers aux capacités financières des ménages et non aux financements d'origine.

Deux options sont envisagées :

1. Création de nouveaux plafonds de ressources correspondant à de nouvelles catégories de logements, avec un principe de réexamen périodique de la situation du ménage pour modifier le classement du logement et du loyer (hausse ou baisse) en tant que de besoin.
2. Création d'une part variable (RLS ou SLS) appliquée « à côté » du loyer conventionné.

Nous sommes défavorables à toute nouvelle forme de remise en ordre des loyers. En revanche, nous sommes favorables à une modification du conventionnement en fonction de l'évolution des ressources des ménages. Ainsi, un locataire qui voit ses revenus augmenter verrait par exemple son logement PLUS requalifié en PLS. Nous demandons également que la logique inverse soit possible, en cas de perte de revenus.

LA MISE EN COPROPRIETE DIFFEREE (ARTICLE 28)

Principales dispositions :

- Permettre à un bailleur social de différer à la mise en copropriété de l'immeuble pendant 10 ans, malgré la vente d'un ou plusieurs logements.

Le projet de loi ELAN envisage de permettre aux organismes HLM de différer la mise en copropriété. Nous attirons l'attention sur l'extrême dangerosité d'une telle disposition. Si elle se comprend sur le principe lorsqu'un bailleur demeure fortement majoritaire, elle risque d'entraîner de grandes incompréhensions de la part des copropriétaires.

En effet, ces derniers n'auront aucun droit de regard et seront amenés à supporter des travaux unilatéralement décidés par le bailleur et ce sans aucune concertation, voire consultation.

Par ailleurs, il est prévu que le délai de mise en copropriété soit retardé de 10 ans. Ce délai nous paraît beaucoup trop long et injustifié. Selon nous, différer la mise en copropriété ne peut se justifier que par la proportion de logements détenus par le bailleur. **C'est pourquoi nous proposons que le bailleur puisse différer à la mise en copropriété uniquement lorsqu'il détient plus de 75 % des logements dans l'immeuble concerné et, au plus tard, pendant un délai de 10 ans.**

VENTE HLM (ARTICLE 29)

Principales dispositions :

- La procédure de vente est simplifiée de manière drastique : suppression de l'avis du maire sur le prix, de l'avis des domaines, de l'avis du préfet et du maire lorsque la politique de vente est inscrite dans la CUS.
- Les logements vendus seront maintenus pendant 10 ans dans le décompte SRU au lieu de 5 ans.
- Le patrimoine PLS (catégorie la « moins » sociale), après déconventionnement passé un délai de 15 ans, pourra être vendu en bloc avec l'appui d'une société anonyme de vente HLM (cf. structure de portage ci-dessous).
- Les règles de copropriété seront adaptées : dérogations aux obligations de copropriétaires pour les bailleurs sociaux, etc.

Le volume de 20 000 ventes annuelles est fixé dans l'accord signé avec la Fédération des ESH et Procivis en fin d'année 2017. Le gouvernement envisage de confier à Action Logement la création d'une structure de portage destinée à réhabiliter les logements avant de les revendre à leurs locataires. Une portion de la plus-value réalisée alimenterait le FNAP.

Nous ne pouvons accepter une telle disposition sans que le gouvernement apporte de sérieuses garanties. **Nous demandons notamment l'abandon de la vente HLM sur les territoires ne respectant pas leurs obligations SRU ou sur lesquels le seuil de tension sur la demande en logement locatif social est haut** (seuil 3 ou 4 au sens du décret n° 2017-840 du 5 mai 2017).

Par ailleurs, **nous sommes favorables à un relèvement du seuil de performance énergétique au-dessous duquel la vente d'un logement HLM individuel est interdite** (étiquette C sur le diagnostic de performance énergétique (DPE)).

Pour que la vente HLM soit un outil au service d'un parcours résidentiel et non une nouvelle forme d'investissement locatif, nous demandons qu'en cas de vente d'un logement social vacant, les organismes HLM, les SEM, les collectivités territoriales ou la structure de portage d'Action Logement aient **l'interdiction d'offrir ce logement à une personne physique autre qu'un locataire HLM du territoire ou un particulier sous plafond de ressources**. Nous souhaitons également réintroduire la possibilité pour les communes d'acquérir le patrimoine vendu.

Nous recommandons également une **harmonisation des règles encadrant le déconventionnement**. Nous proposons que les organismes HLM soient soumis aux mêmes règles que les SEM et la Caisse des dépôts, à savoir une obligation d'information des locataires deux ans avant l'échéance des conventions et un maintien des plafonds de loyers pour une durée de six ans après l'échéance des conventions.

Enfin, dans le cadre des copropriétés HLM, nous demandons à ce que le représentant des locataires soit « convoqué » à l'assemblée générale et non seulement « invité », ce qui suppose le respect d'un certain formalisme (transmission de la convocation 21 jours à l'avance, communication des documents soumis à l'assemblée générale...). de même, nous demandons à ce qu'il soit membre de plein droit du conseil syndical, avec voix consultative.

ECHÉANCE DES CONVENTIONS D'UTILITÉ SOCIALE (ARTICLE 32)

Principale disposition :

- Report au 1^{er} janvier 2019 les échéances de conclusion et d'entrée en vigueur des conventions d'utilité sociale.

Nous y sommes totalement favorables mais souhaitons que ce report soit l'occasion de préciser les engagements sur la qualité du service rendu aux locataires en vue d'améliorer l'entretien et la gestion. En 2017, les données chiffrées ont été drastiquement réduites au profit de développements qualitatifs ne reflétant ni la réalité du service rendu à l'instant t (labels), ni une quelconque ambition des pouvoirs publics sur le sujet (existence d'une enquête de satisfaction par ailleurs obligatoire). **Nous demandons donc la réintroduction d'indicateurs relatifs au fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives, au personnel de gardiennage et à la propreté des parties communes.**

CRÉATION D'UN BAIL MOBILITÉ (ARTICLE 34)

Principales dispositions :

- Création d'un bail mobilité d'une durée de 1 à 10 mois, sans possibilité de reconduction ni de demande d'un dépôt de garantie.
- Ce bail est réservé aux locataires en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage ou en mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle.

Annoncé depuis de nombreux mois, nous n'avons pas manqué de faire part de nos réserves au sujet du bail mobilité. Selon nous, ouvrir ce type de location à tous les candidats locataires ne peut qu'entraîner une recrudescence des abus et fournir des moyens juridiques aux marchands de sommeil pour louer des logements indignes, précarisant encore davantage les locataires.

Même si, finalement, le projet de loi entend limiter ce bail à certains locataires uniquement, ce que nous approuvons, **nous demeurons sceptiques quant à l'efficacité d'un tel dispositif**. En effet, les locations meublées classiques ou touristiques permettent d'ores et déjà de conclure un bail de courte durée. Par ailleurs, la législation relative aux locations meublées autorise également de conclure un contrat pour une durée de 9 mois, sans reconduction, à l'instar du bail mobilité... La portée réelle de ce nouveau type de location risque donc d'être limitée et à l'origine d'abus.

Sur la définition de la mobilité en tant que telle, nous notons que la liste fournie est limitative. **Nous insistons particulièrement pour que cette définition soit maintenue.**

Nous soutenons la mesure consistant à interdire la conclusion de baux mobilité successifs. Toutefois, cela nous paraît insuffisant pour éviter les abus et notamment l'utilisation de ce type de location par les marchands de sommeil. Nous proposons donc que l'interdiction concerne également le propriétaire. Autrement dit, **un preneur, à la fin du bail, ne doit pas pouvoir signer un nouveau contrat de location mobilité pour le même logement ou avec le même propriétaire pour un autre bien lui appartenant.**

Nous demandons également que les Commissions départementales de conciliation soient compétentes en matière de bail mobilité.

COTATION DE LA DEMANDE (ARTICLE 36)

Principale disposition :

- Obligation pour les intercommunalités compétentes en matière d'habitat (EPT du Grand Paris, métropoles et communautés d'agglomération) de mettre en place un dispositif de cotation qui sera porté à la connaissance du public.

Les attributions relèvent d'un système complexe, souvent mal compris par le grand public. Si la cotation représente une énième tentative d'objectiver ce travail, elle ne résoudra pas le problème de fond : nous manquons de logements pour répondre aux 1,7 millions de demandeurs de logements sociaux.

L'ENCADREMENT DES LOYERS (ARTICLES 48 & 49)

Principales dispositions :

- Rendre le dispositif d'encadrement des loyers expérimental et basé uniquement sur le volontariat des collectivités locales.
- Instituer une décorrélation entre l'agrément d'un observatoire et la mise en place de l'encadrement des loyers (auparavant, l'agrément de l'observatoire local des loyers entraînait d'office l'application de l'encadrement des loyers).
- Mise en place de sanctions financières à l'encontre du bailleur qui ne respecte pas l'encadrement des loyers.

Nous estimons que les mesures du projet de loi consistent purement et simplement à enterrer l'encadrement des loyers avant même qu'une étude quant à son efficacité n'ait été réalisée.

Nous demandons donc que la procédure d'encadrement des loyers soit maintenue en l'état. Les seuls aménagements qui peuvent être éventuellement entrepris concernent les décisions des tribunaux administratifs de Lille et Paris. Ces derniers ont rendu chacun un jugement annulant l'encadrement des loyers au motif que l'arrêté préfectoral ne concernait qu'une ville en particulier et non l'ensemble de l'agglomération (parisienne ou lilloise).

De même, nous nous opposons à ce qu'il y ait une décorrélation entre l'agrément des observatoires et l'application de l'encadrement des loyers. Sous couvert de connaissance du marché, il s'agit de retarder encore davantage l'application de la loi ALUR.

Concernant les sanctions prévues en cas de violation de l'encadrement des loyers, nous avons demandé à ce que le produit de l'amende soit reversé au locataire.

LES LOCATIONS DE COURTE DUREE – TYPE AIRBNB (ARTICLE 51)

Principales dispositions :

- Obligation pour le loueur de transmettre à la commune qui en fait la demande le nombre de nuitées depuis le début de l'année.
- Renforcement des amendes civiles pour le loueur qui ne respecterait pas ses obligations (passage de 5 000 € à 10 000 €).
- Instauration d'une amende pour les plateformes Internet ne respectant pas leurs obligations (50 000 €).

Nous avons indiqué être favorable à ces nouvelles mesures. Au regard de la pénurie de logements, notamment dans les zones tendues, il n'est pas admissible que des biens soient retirés du marché locatif.

En parallèle, nous avons demandé à ce qu'il soit possible d'insérer dans les règlements de copropriété une clause d'habitation exclusivement bourgeoise, ce qui interdit d'office la possibilité pour un copropriétaire de louer plus de 120 nuitées par an à une clientèle de passage.

REVOIR LE ROLE DU CNTGI (ARTICLE 53)

Principale disposition :

- Suppression de la Commission de contrôle des professionnels de l'immobilier.

La loi ALUR a profondément réformé la loi Hoguet de 1970 relative aux professions immobilières. A ce titre, elle a créé deux instances, le CNTGI chargé notamment de traiter des questions liées à la déontologie de la profession et à la formation continue, et la Commission de contrôle, chargée de sanctionner les professionnels en cas de manquement à la loi ou au Code de déontologie. A ce titre, différentes sanctions pouvaient être prononcées, de l'avertissement à l'interdiction définitive d'exercice, en passant par le blâme et l'interdiction temporaire.

La loi Egalité & Citoyenneté a modifié cette organisation en refondant totalement le CNTGI, faisant de lui une autorité administrative, et transformant la Commission de contrôle en une émanation restreinte du CNTGI.

L'avant-projet de loi ELAN, sous couvert de vouloir revenir à l'organisation initiale du CNTGI, telle qu'elle résulte de la loi ALUR, **en profite pour procéder à des modifications inacceptables.**

En effet, il supprime purement et simplement la Commission de contrôle et retire toute référence à la déontologie des professionnels de l'immobilier. Alors que les litiges avec les consommateurs ne cessent d'être plus nombreux, on ne peut comprendre la disparition d'une instance permettant d'assainir cette profession. Par ailleurs, la création d'une commission disciplinaire est demandée par les syndicats professionnels eux-mêmes et nous ne pouvons qu'être d'accord avec eux.

Nous demandons donc à ce que la Commission de contrôle et les références à la déontologie soient maintenues.

REVOIR LES REGLES DES COPROPRIETES (ARTICLE 60)

Principales dispositions :

- Procéder par voie d'ordonnance à une codification du droit de la copropriété, regroupant ainsi l'ensemble des textes concernant ce domaine.
- Réformer, par voie d'ordonnance, l'ensemble du droit de la copropriété, notamment les règles d'organisation, de gouvernance et de prise de décision.

Nous avons indiqué être favorable à la codification et la réforme du droit de la copropriété. Toutefois, nous avons demandé à ce que l'ensemble des acteurs soit associé à l'élaboration des ordonnances en question. Nous avons également demandé à ce que l'objet de l'ordonnance soit complété pour y introduire une réflexion sur la place des locataires en copropriété.

L'EXPOSITION AUX ONDES (ARTICLE 62)

Principale disposition :

- Accélérer les autorisations relatives aux installations radioélectriques.

Nous avons indiqué être défavorable à cette mesure qui va à l'encontre de la loi ABEILLE, laquelle avait précisément pour objectif de limiter l'exposition aux ondes.