N° 3679

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2016.

PROJET DE LOI

Égalité *et* **citoyenneté**,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à une commission spéciale.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR Mme Emmanuelle COSSE,
ministre du logement et de l'habitat durable

PAR M. Patrick KANNER,
ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

ET PAR Mme Éricka BAREIGTS,
secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Aller plus loin, faire vivre l'égalité, renforcer la citoyenneté, c'est chercher sans répit, sans fausses excuses, à nous hisser à la hauteur des exigences des Français. C'est porter toujours plus haut nos ambitions ». Tel est le dessein qu'assignait le Premier ministre, Manuel Valls, au premier comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC), qu'il réunissait le 6 mars 2015, à Paris.

Depuis 2012, le Gouvernement a mené une série de politiques en faveur de la sécurité, du logement, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la sécurisation des parcours professionnels, de la lutte contre les discriminations, ou de l'accès au marché du travail, notamment pour les jeunes. Une vaste refondation de notre École a également été menée. Elle a permis de remettre à l'honneur la laïcité, qui occupe une place centrale dans ce lieu où se forge la liberté de conscience et où doit se faire l'intégration républicaine.

Les attentats de 2015 ont mis à jour, avec encore davantage d'intensité, des fractures anciennes de la société française qui continuent de se creuser. Elles se traduisent par la montée des racismes, des intolérances, de la tentation du repli sur soi, des communautarismes et de la peur de l'autre. La jeunesse de France est particulièrement en proie au doute.

Face à ce constat, le Gouvernement a estimé que la réaffirmation et le rassemblement autour des valeurs de la République constituait un objectif impérieux, et que cet objectif ne pourrait être atteint que si ces valeurs parvenaient à s'incarner dans le quotidien de tous nos compatriotes. C'est à travers une « République en actes », une République qui se manifeste concrètement dans le quotidien des Français, que celle-ci retrouvera sa puissance fédératrice.

Le premier CIEC a ainsi déployé soixante mesures au sein d'un plan d'ensemble pour « La République en actes ». Ces dispositions balaient un vaste cadre d'interventions, autour de l'expérimentation concrète de la citoyenneté, de la lutte contre les inégalités et les discriminations, et de l'incarnation de la promesse républicaine dans le quotidien des Français, notamment de ceux qui vivent dans les territoires les plus fragiles de la République. Elles partagent la même volonté de retisser les liens de la

communauté nationale, par des politiques et des actions concrètes. Un deuxième CIEC, aux Mureaux, le 26 octobre 2015, a permis d'établir un premier bilan du déploiement de ces soixante mesures.

Une partie d'entre elles, concernant plusieurs thématiques, appelait une mise en œuvre ou une prolongation par voie législative. Tel est l'objet du présent texte qui n'a donc pas vocation à rassembler l'ensemble des réponses de la « République en actes », mais qui vise à les compléter, de façon ciblée et transversale, là où une inscription dans la loi était indispensable ou de nature à renforcer l'action de l'État.

Le premier titre de la loi est consacré à la citoyenneté et à l'émancipation des jeunes (titre I^{er}). Il répond à l'ambition d'une France engagée, au service des valeurs de la République, de la communauté nationale. Il met en œuvre le « parcours citoyen généralisé » annoncé par le Président de la République, la généralisation du service civique et la réserve citoyenne tout au long de la vie. Il n'oublie pas les associations, premier objet d'engagement des Français.

S'engager au service des autres c'est un levier pour devenir acteur de sa propre vie, c'est une étape indispensable pour accompagner l'insertion des nouvelles générations dans notre société. Mais cette insertion doit pouvoir s'appuyer sur un cadre protecteur global qui accompagne la transition vers l'autonomie des jeunes selon leurs besoins et leurs situations. Vivre dans la République, c'est s'intéresser aux questions d'information, d'insertion, de santé et de droits sociaux d'une jeunesse qui aspire à être reconnue et soutenue.

Agir pour l'égalité et la citoyenneté impose à l'origine d'œuvrer contre les divisions spatiales et sociales qui minent le quotidien. Nous le savons, l'environnement et le cadre de vie influe sur les parcours individuels. Notre action doit permettre de lutter contre la « ghettoïsation » de certains quartiers, ou la formation de poches de pauvreté, qui sont autant de terreau du désespoir.

Dans cette perspective, le volet consacré au logement (titre II) est crucial. Il met en œuvre des outils opérationnels en faveur de la mixité dans les immeubles, dans les quartiers et à l'échelle des bassins de vie. Il donne les moyens d'œuvrer pour un aménagement harmonieux de nos villes.

Enfin, le titre III comprend des mesures pour tendre vers davantage d'égalité. Ces mesures, notamment issues des Comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, visent à la mise en œuvre des politiques

publiques dans les quartiers prioritaires, à la diversification de l'accès à la fonction publique, à la priorité donnée à l'accès à la langue française ainsi qu'à la lutte contre le racisme et les discriminations en facilitant la répression des délits de provocation, de diffamation ou d'injures fondées sur les origines, l'identité ou l'orientation sexuelle ainsi que, plus généralement, la répression de tous les crimes et délits commis pour des raisons racistes ou discriminatoires fondées sur l'identité ou l'orientation sexuelle.

Avec ce projet de loi, c'est une France plus fraternelle que nous voulons dessiner.

Titre I^er^ – Citoyenneté et émancipation des jeunes

Permettre aux jeunes de devenir des citoyens à part entière et d'être considérés comme tels constitue un des défis majeurs auxquels notre société est aujourd'hui confrontée : avec l'allongement de l'espérance de vie et celle de la durée des études, l'élévation du niveau moyen de qualification, la persistance d'un chômage de masse, l'augmentation des prix des logements, les conditions d'entrée dans l'âge adulte et d'accès à l'autonomie se sont largement modifiées depuis 30 ans. La jeunesse de France demeure une génération plus optimiste que la moyenne mais elle fait face à d'importantes difficultés structurelles et peine à se sentir reconnue par ses aînés et représentée par les institutions de la République. Lui permettre de se projeter dans notre modèle de société doit demeurer une obligation pour toute la communauté nationale, car elle en constitue le présent tout autant que l'avenir.

Depuis 2012, de nombreuses mesures destinées à faire de la jeunesse la priorité de l'action du Gouvernement, conformément aux engagements du Président de la République, ont déjà été mises en œuvre dans tous les champs de la vie et du parcours d'autonomie des jeunes : mobilisation autour du « Plan Priorité Jeunesse », création de 250 000 emplois d'avenir, revalorisation des bourses étudiantes, montée en charge du service civique pour atteindre 53 000 missions en 2015 et 110 000 en 2016, soutien à la mobilité internationale avec notamment la revalorisation des crédits du programme Erasmus +, création de 40 000 logements étudiants sur le quinquennat, mise en place du cautionnement locatif étudiant pour favoriser l'accès au logement, installation des Comités interministériels à la Jeunesse et à l'Égalité et à la Citoyenneté pour suivre de manière très opérationnelle le déploiement concret de ces mesures.

Il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin, pour consolider la cohésion entre les générations et permettre à la jeunesse de se construire et se réaliser dans notre société en mutation, en accord avec ses principes républicains.

Il s'agit de permettre à la jeunesse de vivre l'expérience de la République, d'assurer les conditions de sa participation à la vie démocratique et citoyenne, et de la soutenir dans son insertion sociale et dans la préparation de son avenir. Il est de la responsabilité du Gouvernement d'assurer les conditions de l'autonomisation et de l'engagement de cette jeunesse, via le service civique mais aussi plus largement dans toutes les missions d'intérêt général, dans le respect et la défense des valeurs de la République.

Il s'agit également de permettre et d'encourager l'engagement de la société dans son ensemble et de tous les citoyens au profit de missions de service public et d'intérêt général, pour répondre aux menaces de division en créant les conditions du renforcement de la cohésion nationale autour des valeurs communes de liberté, d'égalité et de fraternité.

Ce titre relatif à la citoyenneté et à l'autonomie des jeunes se veut un socle pour concrétiser cette promesse.

Chapitre I^er^ – Encourager l'engagement de tous les citoyens pour faire vivre la fraternité

L'**article 1^er^** inscrit la réserve citoyenne comme un dispositif pérenne, en définissant de façon concise son objet et sa vocation sur le renforcement des valeurs républicaines sous l'égide de l'État. Elle comprend les dispositifs de réserve citoyenne existants : la réserve citoyenne prévue par le code de la défense, qui devient « réserve citoyenne de défense et de sécurité », les réserves communales de sécurité civile, la réserve citoyenne de la police nationale qui remplace le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales, et la réserve citoyenne de l'éducation nationale. Ces dispositifs resteront régis par leurs règles propres. Les orientations et les engagements essentiels attendus à la fois des structures d'accueil et des réservistes seront déterminés par une charte de la réserve citoyenne, approuvée par décret en Conseil d'État.

L'**article 2** prévoit la possibilité de créer des sections territoriales, par convention entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales.

L'**article 3** prévoit l'ouverture de la réserve citoyenne aux personnes âgées de 18 ans révolus, de nationalité française ou étrangère dans les mêmes conditions que le service civique. L'inscription dans la réserve, subordonnée à l'adhésion à la charte, se fait pour une durée déterminée renouvelable. En cas de comportement contraire à la charte, l'autorité de gestion, sous réserve des conditions spécifiques de chaque réserve thématique, peut radier le réserviste par une décision motivée, sous le contrôle éventuel du juge.

L'**article 4** détermine quelles structures et quels projets peuvent permettre la mobilisation de réservistes, de façon à garantir l'utilisation à des fins désintéressées et présentant un intérêt général incontestable. Le recours de manière récurrente à la réserve citoyenne sur des missions est garanti par un volume horaire maximal défini par voie réglementaire et par une validation des missions concernées.

L'**article 5** prévoit les conditions d'affectation du réserviste, qui supposent son accord sur la mission et, sauf situation d'urgence, la passation d'une convention. Il évite tout risque de confusion avec un contrat de travail ou avec les emplois publics. L'article prévoit que le réserviste, placé sous la direction de l'organisme d'accueil, n'est pas rémunéré et qu'il est couvert au titre des dommages qu'il pourrait subir ou qu'il causerait à des tiers.

L'**article 6** comprend des dispositions d'application en Polynésie-Française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, et des dispositions de coordination avec l'article 1er dans le code de la défense. Il créé la réserve citoyenne de la police nationale dans le code de la sécurité intérieure, en supprimant le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales. Il introduit également au niveau législatif la réserve citoyenne de l'éducation nationale dans le code de l'éducation.

L'**article 7** renvoie les modalités d'application à un décret en Conseil d'État.

L'**article 8** prévoit que tout salarié, fonctionnaire ou agent public de l'une des trois fonctions publiques, membre d'une association dont l'ensemble des activités est mentionné au *b* du 1 de l'article 200 du code général des impôts, régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, et qui est régulièrement élu pour siéger bénévolement dans l'organe d'administration ou de direction de

celle-ci, a droit, sur sa demande, à un congé non rémunéré pour participer aux réunions de cet organe.

L'objet de cette mesure est d'élargir un dispositif déjà existant pour tous les travailleurs quel que soit leur statut, pour mieux accompagner les besoins des associations (la prise de responsabilités électives), sans ajouter un dispositif supplémentaire, ni modifier les modalités d'obtention déjà prévues pour le droit existant. Le congé de formation d'animateurs devient un congé de formation et de responsabilités électives. L'aménagement d'un congé existant répond à une attente des organismes patronaux et salariés entendus.

Pour ne pas complexifier le code du travail et éviter l'empilement de dispositifs, la mesure consiste à aménager un congé existant pour l'élargir et le rendre plus accessible et plus utile. Le dispositif jusque-là circonscrit à une tranche d'âge (les moins de 25 ans), à quelques secteurs (au delà des seules associations jeunesse, éducation populaire et sports) et à un type d'activité (la formation pour l'animation) est ouvert à tous les bénévoles, toutes les associations pour la participation à la gouvernance associative. L'ouverture du dispositif le rendra plus facilement utilisable par tous les acteurs concernés (individus éligibles, associations bénéficiaires, employeurs autorisant le congé).

Le droit n'est plus restreint à quelques associations déterminées par arrêtés. Il est ouvert à tous les champs sectoriels des associations éligibles au *b* du 1 de l'article 200 du code général des impôts, tout en étant limité aux seules associations d'intérêt général au sens fiscal par ce même article.

Le droit à congé pour formation d'animateurs existe déjà pour les salariés (code du travail L. 3142-43), les fonctionnaires et les agents publics des trois fonctions publiques (Article 34, 8°, loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; article 57, 8°, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; article 41, 8°, loi n° 86-33 du 9 janvier 1986*)*. L'extension proposée est aussi appliquée à l'ensemble de ces statuts pour garantir un droit universel. En l'inscrivant dans le code du travail et dans le statut de la fonction publique, tous les travailleurs peuvent bénéficier du même droit.

Dans tous les cas, les droits afférents au congé restent inchangés par rapport à ceux déjà prévus pour le congé pour formation. Le congé est non rémunéré et considéré comme une période de travail effectif (pour les droits à congés payés, à retraite, à la sécurité sociale et aux suppléments pour charge de famille). Les conditions de refus de l'employeur prévues sont maintenues (si les nécessités du service s'y opposent), ainsi que la

durée totale de ce congé (six jours) et le cumul maximum autorisé de ce droit avec celui de formation économique et syndicale (douze jours maximum) pour les salariés. Pour faciliter l'utilisation du congé pour des responsabilités électives, il peut être fractionné en demi-journées, et non plus pris en une ou deux fois à la demande du bénéficiaire, modalité non adaptée pour des activités de gouvernance.

L'**article 9** prévoit de permettre aux engagés de service civique réalisant leur mission auprès d'un service d'incendie et de secours de bénéficier de tout ou partie de la formation initiale de sapeur-pompier volontaire sur le temps de leur mission de service civique.

Elle doit aussi leur permettre d'accomplir une mission recouvrant l'ensemble du spectre d'intervention des sapeurs-pompiers et pas uniquement le secours à personnes comme c'est le cas actuellement.

Afin que cette période de mission soit compatible avec la réalisation effective de la mission de service civique, la période de formation dont bénéficie l'engagé ne peut être supérieure à deux mois.

L'engagé bénéficiera de l'ensemble des droits et devra satisfaire l'ensemble des obligations afférentes à la signature d'un contrat d'engagement de service civique dans les conditions fixées par le code du service national. La formation initiale de sapeur-pompier volontaire est prise en charge par le service d'incendie et de secours auprès duquel le volontaire réalise sa mission.

À l'issue de sa formation, la mission de service civique confiée au volontaire lui permettra de concourir aux activités se rapportant à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence, en complément des sapeurs-pompiers et non en remplacement de ces derniers.

Le volontaire accomplissant un service civique adapté aux sapeurs-pompiers bénéficiera, par son engagement de service civique, de la couverture sociale des sapeurs-pompiers volontaires sans avoir à signer simultanément un engagement de sapeur-pompier volontaire.

La période d'engagement de service civique permettra ainsi à l'engagé de bénéficier d'une formation et de concourir aux activités opérationnelles de l'organisme d'accueil, mais elle doit également constituer un temps de réflexion citoyen et personnel pour le volontaire.

L'**article 10** permet de diversifier les structures d'accueil en service civique et de créer de nouvelles missions de service civique. La mesure permet de rendre éligible au service civique tous les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). Elle permet aussi l'agrément des sociétés publiques locales visées à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales et les sociétés dont l'État détient la totalité du capital.

Les missions d'intérêt général dévolues aux organismes HLM ont en effet été précisément identifiées et définies en tant que service d'intérêt économique général par les dispositions du code de la construction et de l'habitation applicables à l'ensemble des organismes en charge du logement social. La mission d'intérêt général attribuée aux opérateurs de logement social s'accompagne d'obligations spécifiques incombant directement à l'opérateur. En contrepartie des aides reçues, ils doivent ainsi respecter des plafonds de loyers et de revenus afin d'offrir des solutions de logement adaptées aux capacités des ménages à revenus modestes, et se conformer à des règles d'attribution. La loi et le règlement, les conventions APL (généralement supérieures à 35 ans, automatiquement reconduites sans limite de temps dans le cas des organismes HLM), les conventions d'utilité sociale, fixent donc les contraintes de gestion des logements locatifs sociaux et la durée des obligations de service public.

Ces organismes sont regroupés comme suit en plusieurs grandes familles :

– les Offices publics de l'habitat : 275

– les sociétés anonymes HLM : 278

– les sociétés coopératives d'HLM : 168

– les fondations HLM.

L'**article 10** rend par ailleurs certaines entreprises du secteur public constituées sous forme de personnes morales de droit privé éligibles à l'agrément de service civique. Les sociétés publiques locales, quand bien même elles sont exclusivement constituées de personnes publiques actionnaires, sont des sociétés anonymes. Ces sociétés publiques locales détenues à 100 % par les pouvoirs publics ne sont par contre pas mises en concurrence dans le cadre des marchés publics. La solution est également identique pour les sociétés détenues par l'État. En dépit de leurs activités d'intérêt général, le statut commercial de ces entreprises détenues

exclusivement par l'État les exclut, en l'état, du service civique. L'article 10 y remédie.

L'**article 11** vise à préciser les conditions d'accès des ressortissants étrangers au service civique en procédant à une refonte des dispositions correspondantes de l'article L. 120-4 du code du service national.

Il prévoit d'abord d'actualiser la liste des titres de séjour ouvrant accès au service civique pour tenir compte des modifications opérées par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. Sont en particulier ajoutés à cette liste le titre de séjour pluriannuel créé par cette loi (article L. 313-17 nouveau du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ainsi que le « Passeport talent » et le « Passeport talent (famille) » (respectivement articles. L. 313-20 et L. 313-21 nouveaux du même code). Par coordination, les cartes de séjour temporaire portant les mentions « Scientifique-Chercheur » et « Profession artistique et culturelle » sont supprimées, dès lors que les dispositions correspondantes ont été transférées par la loi du 7 mars 2016 dans celles relatives au « Passeport talent ». Ce faisant, l'article 11 propose d'étendre l'accès au service civique à de nouveaux publics, notamment les étudiants internationaux et l'ensemble des talents étrangers. Il lève aussi les ambiguïtés du droit actuellement en vigueur pour les mineurs et les étrangers admis au bénéfice d'une protection subsidiaire en précisant les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent souscrire un engagement.

Avec ces modifications, ce sont ainsi tous les étrangers engagés dans un parcours d'intégration pérenne en France qui pourraient accéder au service civique.

L'article 11 propose également de faciliter l'accès des ressortissants étrangers reconnus réfugiés en France en supprimant la condition d'un an de résidence préalable prévue par le droit en vigueur. À l'heure où l'Union européenne enregistre une hausse de primo-demandeurs d'asile, où la France a adopté une loi ayant vocation à étendre et renforcer les droits des demandeurs d'asile [(1)] et s'apprête à accueillir un nombre croissant de réfugiés au regard des conflits actuellement actifs dans le monde, dans un contexte où les chiffres de reconnaissance d'une protection au titre de l'asile sont en augmentation (+ 27,3 % entre 2013 et 2014, dont 53,4 % de protection subsidiaire) [(2)], la simplification de l'accès du service civique aux étrangers résidant en France au titre du droit d'asile semble opportun

(1) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
(2) Étude du ministère de l'intérieur publiée le 1er janvier 2015.

dans l'intérêt de la bonne intégration de ces populations. Favoriser l'intégration sociale de ces populations est en effet un enjeu fort pour les pouvoirs publics qui se doivent de mobiliser tous les leviers possibles afin d'atteindre cet objectif ambitieux. Le service civique, en ce qu'il touche une population en devenir et favorise la mixité et la cohésion sociale, est l'un d'entre eux.

L'**article 12** prévoit de permettre aux personnes morales de droit public bénéficiaires d'un agrément de service civique de mettre des engagés de service civique à disposition d'autres personnes morales de droit public tierces non agréées mais satisfaisant aux conditions d'agrément fixées par le code du service national.

Cette pratique dite de l'intermédiation permet de mettre à disposition un volontaire, aux fins d'accomplissement de son service civique, auprès d'une ou, de manière successive, de plusieurs personnes morales tierces non agréées, mais qui remplissent les conditions d'agrément.

L'expérience a montré qu'elle présente plusieurs intérêts. En effet elle a fortement contribué au développement du service civique en s'appuyant sur les grands partenaires associatifs et en touchant notamment plus largement les collectivités territoriales. Elle offre par ailleurs aux volontaires la possibilité de réaliser une mission dans plusieurs domaines et dès lors d'enrichir leur expérience.

Depuis sa création en 2010, le service civique mobilise difficilement les personnes morales de droit public notamment au regard de la lourdeur des procédures administratives.

La mise à disposition de volontaires, jusqu'à lors réservée aux organismes privés sans but lucratif, va simplifier les procédures applicables aux personnes morales de droit public. Elle va ainsi favoriser une mobilisation accrue des pouvoirs publics au service du développement du service civique universel.

Elle est notamment de nature à favoriser le déploiement des grands programmes ministériels engagés en 2015 en facilitant l'implication des opérateurs publics qui agissent dans leur champ de compétence.

L'**article 13** prévoit de désigner l'Agence du service civique comme agence nationale pour la mise en œuvre du volet « sport » du programme « Erasmus + ».

Conformément aux dispositions du règlement européen (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « Erasmus + », le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n° 1719/2006/CE, n° 1720/2006/CE et 1298/2008/CE, et plus particulièrement au chapitre VIII – article 27-4, les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et celui chargé de la jeunesse désignent une ou plusieurs agences nationales chargées de la mise en œuvre du volet sport de ce programme.

Dans ce cadre, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, en tant qu'autorité nationale pour le volet sport du programme européen « Erasmus + » 2014-2020 désigne l'Agence du service civique comme agence nationale pour la mise en œuvre du volet « sport ».

L'Agence du service civique aura dans ce cadre la mission de porter à la connaissance des acteurs du sport (fédérations, services déconcentrés, etc.) les dates des appels à projets publiés par l'Agence exécutive européenne. Elle devra également accompagner les porteurs de projets dans leurs démarches liées à ces appels à projets. Elle sera également l'interlocuteur privilégié de l'agence exécutive.

L'**article 14** crée, afin d'encourager les jeunes à s'engager au bénéfice du développement social, culturel et économique de la nation, un principe de validation obligatoire au sein des formations supérieures des compétences, connaissances et aptitudes acquises par les étudiants à l'occasion d'activités extra-académiques, qu'il s'agisse d'un engagement bénévole, d'un engagement dans la réserve opérationnelle de la défense ou d'un engagement en service civique. La validation de ces compétences, connaissances et aptitudes au sein des formations supérieures contribue également à préparer les étudiants à leur insertion professionnelle.

Cet article constitue la concrétisation législative de la volonté exprimée par le Président de la République lors de ses vœux à la jeunesse et aux forces de l'engagement que « tous les établissements [reconnaissent] l'engagement de leurs étudiants pour l'obtention de leurs diplômes ». Il traduit également l'une des engagements du plan national de vie étudiante, proposant la reconnaissance des compétences acquises par les étudiants à l'occasion d'un engagement associatif ou en tant qu'élu dans les établissements d'enseignement supérieur.

Les établissements d'enseignement supérieur ont développé depuis plusieurs années divers dispositifs de valorisation de l'engagement et de

l'ensemble des activités extra-académiques des étudiants, notamment par une inscription dans l'annexe descriptive au diplôme ou dans un portefeuille de compétences. L'introduction d'un principe législatif de validation des compétences, connaissances et aptitudes au sein des formations permet d'aller au-delà, en systématisant l'attribution d'éléments constitutifs d'une unité d'enseignement prévue au sein de la formation ou de crédits du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (*European Credits Transfer System*, ECTS).

L'**article 15** prévoit d'encourager l'expression des jeunes mineurs à partir de 16 ans en leur accordant le droit d'être directeur de publication de tout journal ou écrit périodique réalisé à titre bénévole.

L'article 13 de la convention internationale des droits de l'enfant prévoit que le droit à la liberté d'expression de l'enfant comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires, d'une part, au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou, d'autre part, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse impose que le directeur de la publication de toute publication de presse soit majeur.

Des journaux lycéens internes à l'établissement peuvent néanmoins être créés par des lycéens majeurs ou mineurs avec l'autorisation du représentant légal en application de la circulaire de l'éducation nationale n° 1991-051 du 6 mars 1991 actualisée par la circulaire n° 2002-026 du 1er février 2002 « Publications réalisées et diffusées par les élèves dans les lycées ». Seuls les mineurs lycéens disposent donc de ce droit. Les jeunes ne poursuivant pas leur scolarité au lycée en sont dépourvus.

Or, la réalisation d'un journal par et pour les jeunes constitue un engagement concret dans la vie de la cité et un apprentissage de la liberté d'expression.

Cette mesure prévoit donc d'accorder à tous les jeunes à partir de 16 ans le droit de publication, avec l'accord écrit préalable de leurs représentants légaux. Ils pourront être nommés directeurs ou codirecteurs de la publication de tout journal ou écrit périodique réalisé bénévolement.

La mesure ne supprime pas le dispositif propre aux lycéens à l'intérieur de l'établissement scolaire.

Elle prévoit par ailleurs que la responsabilité des parents du mineur ne pourra être alors recherchée qu'au titre des agissements du mineur dont il peut tenu pour responsable en propre.

Chapitre II – Accompagner les jeunes dans leur parcours vers l'autonomie

L'**article 16** confie à la région le chef de filât en matière de politique de la jeunesse, complétant ainsi les domaines de compétences prévues par la loi NOTRe.

La loi NOTRe (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) prévoit en effet dans son article 2 que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de différentes compétences (aménagement et développement durable ; protection de la biodiversité ; climat, qualité de l'air et énergie ; transports ; soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche).

Les régions sont d'ores et déjà un acteur important dans le domaine des politiques de jeunesse au niveau territorial. Elles constituent le partenaire incontournable des services de l'État en la matière, notamment, depuis plusieurs années, s'agissant de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'action en faveur de la jeunesse, en déclinaison du plan priorité jeunesse mis en place au niveau national depuis 2013. Dans ce cadre, l'identification de la région comme chef de file vient renforcer la capacité de travail en commun entre acteurs locaux et entre régions et services déconcentrés de l'État (DR(D)JSCS), chargés de la déclinaison de la politique de la jeunesse du Gouvernement au niveau territorial. Comme le prévoit l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier pourront être inscrites parmi les domaines de compétences de la conférence territoriale de l'action publique, instituée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Cet article vient également confier à la région la coordination – de manière complémentaire avec le service public régional de l'orientation –

des initiatives des collectivités territoriales en matière d'information des jeunes et, dans ce cadre, des structures labellisées à ce titre par l'État dans des conditions prévues par décret.

Ces structures appartiennent au réseau information jeunesse (IJ), acteurs territoriaux sous des formes et intitulés divers (CRIJ-CIJ, BIJ-PIJ). Jusqu'ici coordonné par l'État, le réseau information jeunesse a pour objet d'assurer l'effectivité de la mise à disposition de l'information à destination de tous les jeunes, dans tous les aspects de leur vie quotidienne. Ces structures sont financées par l'État, via les DR(D)JSCS ainsi que par les régions.

Cette coordination de la région permet notamment d'organiser la complémentarité des actions menées par le réseau IJ et les schémas de développement de la formation professionnelle initiale dans sa partie dédiée aux publics jeunes.

Dans ce cadre, l'État conserve son rôle de labellisation des structures appartenant au réseau IJ. Ce label d'État doit notamment garantir le projet IJ mis en œuvre sur un territoire donné et le respect des principes constitutifs de l'IJ (démarche déontologique, proposition éducative, qualité du service, appartenance à un réseau, service assuré par des professionnels formés, démarche d'évaluation des actions, service numérique de proximité).

Enfin, cet article ouvre la possibilité à la région de reconnaître comme participant au service public régional de l'orientation (SPRO) les organismes qui proposent à destination des jeunes de 16 à 25 ans une information sur l'accès aux droits et aux loisirs.

Cette reconnaissance, réalisée sur le fondement de normes de qualité élaborées par la région à partir de la définition d'un cahier des charges, peut permettre d'intégrer au sein du SPRO les structures et organismes proposant une information généraliste et de qualité aux jeunes.

L'**article 17** propose que, à 16 ans, au moment de l'acquisition du statut d'assuré (le plus souvent vers 18 ans) et à 23 ans, une information individualisée soit régulièrement dispensée pour aider les jeunes à connaître leurs droits et les dispositifs de prévention et examens ou bilan de santé auxquels ils peuvent prétendre gratuitement.

À partir de 16 ans, la plupart des jeunes entrent dans une période d'autonomisation s'agissant notamment de leurs droits et de leur santé. Il

s’agit d’une période où ils sont – ou se croient – généralement en bonne santé et où s’exprime donc un relatif détachement sur ces questions. Ils ne prêtent que peu d’attention aux démarches à entreprendre pour bénéficier d’une couverture santé. Leurs comportements, s’agissant notamment des addictions, des conduites alimentaires ou de la sexualité, peuvent porter préjudice à leur santé. Ils ont enfin des difficultés à se repérer dans un paysage d’offre en santé pas suffisamment lisible, alors qu’ils pourraient bénéficier de nombreux services ou dispositifs existants.

La mise en œuvre opérationnelle de cette disposition sera prévue par un arrêté interministériel.

L’**article 18** prévoit que compte tenu de son expertise en matière de gestion des aides directes aux étudiants, soit confiée au réseau des œuvres universitaires l’instruction des demandes d’aides présentées par les apprenants de la Grande école du numérique (GEN). À la suite des attentats de janvier 2015, le Président de la République a voulu adresser un geste fort à la jeunesse en annonçant la création de cette école permettant le développement de formations innovantes. La GEN sera constituée sous forme d’un groupement d’intérêt public.

La GEN est conçue comme un réseau d’organismes délivrant des formations labellisées préparant aux métiers du numérique sur des périodes comprises entre 3 et 24 mois. L’objectif est de former environ 10 000 jeunes dans les trois premières années de création de la GEN. Le public cible est constitué des jeunes décrocheurs, titulaires ou non du baccalauréat. 50 % des apprenants doivent être issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et 30 % doivent être de sexe féminin.

Les dispositions actuelles du code de l’éducation limitent la compétence du réseau des œuvres universitaires aux étudiants et aux membres de la communauté universitaire. L’article L. 822-1 est rédigé de la manière suivante : « Le réseau des œuvres universitaires contribue à assurer aux étudiants une qualité d’accueil et de vie propice à la réussite de leur parcours de formation. Il assure une mission d’aide sociale et concourt à l’information et à l’éducation des étudiants en matière de santé. Il favorise leur mobilité. Il contribue aussi à l’amélioration des conditions de vie et de travail de l’ensemble des membres de la communauté universitaire, telle que définie à l’article L. 111-5 (…) ». L’article 18 étend sa compétence à la gestion d’aides à d’autres personnes en formation.

L’**article 19** modifie le droit d’accès des bacheliers méritants dans les formations de l’enseignement supérieur.

Créé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, le dispositif dit des « meilleurs bacheliers » offre à 10 % des meilleurs bacheliers de chaque lycée par série (scientifique, économique et sociale, littéraire, technologique, professionnelle) un « *droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée* ». Expérimenté à la rentrée 2014 (220 jeunes en ont bénéficié), ce dispositif est monté en puissance à la rentrée 2015 en permettant à près de 2 000 jeunes d'accéder à une filière sélective.

Le dispositif dit des « meilleurs bacheliers » élargit ainsi les possibilités d'orientation des bacheliers méritants. Il contribue à lutter contre l'autocensure dans les choix d'orientation des lycéens. Il permet de favoriser la réussite du plus grand nombre et un accès diversifié à l'enseignement supérieur.

L'article 19 prévoit de faire évoluer le dispositif « meilleurs bacheliers » sur deux aspects précis :

– en donnant la priorité aux meilleurs bacheliers bénéficiant du statut de boursier pour l'inscription dans les formations sélectives ou non sélectives, dont les capacités d'accueil sont insuffisantes, lorsque plusieurs candidats sont susceptibles d'intégrer une même formation ;

– en étendant la possibilité pour les meilleurs bacheliers de bénéficier d'un droit d'accès aux formations universitaires non-sélectives lorsque l'effectif des candidatures excède les capacités d'accueil de la formation constatées par l'autorité administrative selon les conditions prévues à l'article L. 612-3 du code de l'éducation, en particulier au sein des formations qui ne sont pas en mesure d'accueillir tous les candidats de terminale du secteur qui l'ont demandée en premier vœu. Cet article prévoit que dans cette situation le recteur inscrit les étudiants dans les formations concernées « en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci ». Cette mesure permet de rétablir de manière volontariste l'égalité des chances pour l'accès aux études universitaires tout en constituant un critère objectif et non discriminatoire. Cette possibilité est cependant encadrée, la part maximum des places offertes au sein de ces filières étant limitée à 15 %.

TITRE II – Mixité sociale et Égalité des chances dans l'Habitat

Un urbanisme qui concentre les populations les plus pauvres dans les territoires les moins attractifs en termes d'emplois, de desserte et d'équipements culturels ne peut que mettre en cause la cohésion sociale de

la France et les valeurs de la République, au premier rang desquelles l'égalité et la fraternité. La politique du logement doit être l'un des leviers privilégiés pour organiser la mixité sociale indispensable au bien vivre ensemble. Pour favoriser la mixité sur les territoires, il convient d'agir à la fois sur l'offre de logements, en veillant à sa bonne répartition spatiale, sa diversité et son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages ; il convient également d'agir sur le parc social existant, en réformant les attributions des logements sociaux et les politiques de loyers pratiquées, afin qu'elles constituent de véritables leviers de mixité sociale à l'échelle des territoires et des immeubles.

Pour ce faire, il faut proposer une offre de logements diversifiée, en construisant des logements aux loyers très accessibles dans tous les territoires et en renforçant l'attractivité des quartiers les plus défavorisés ; il faut, par ailleurs, agir sur l'occupation du parc social existant, en donnant l'opportunité à des ménages aux revenus modestes d'accéder à des logements dans les secteurs les plus favorisés et éviter ainsi d'ajouter de la pauvreté à la pauvreté.

Conformément aux annonces faites par le Premier Ministre lors des deux comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté en 2015, ce projet de loi vise à affirmer ces deux valeurs fortes de la République. Le Gouvernement s'est engagé dans la lutte contre les inégalités territoriales et a affirmé la volonté d'amplifier l'action de l'État dans cette direction. Il est aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre une politique forte considérant tous les territoires.

L'objectif principal de ce projet de loi est ainsi de casser les logiques de ségrégation, de ne plus ajouter de la pauvreté à la pauvreté et de favoriser la mixité sociale. Le projet de loi doit ainsi permettre de concilier droit au logement et mixité sociale.

À cette fin, le volet « logement » de ce projet de loi développera trois axes, tous permettant de favoriser la mixité sociale.

Le premier chapitre vise à mieux piloter les attributions de logements sociaux afin de ne pas concentrer la pauvreté dans les mêmes quartiers. Il s'agira avant tout de responsabiliser les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les objectifs d'attribution de logement social en faveur de la mixité sociale. Tous les réservataires de logement social devront partager ces objectifs afin de ne plus reléguer les ménages les plus modestes dans les zones les plus défavorisées. Le projet de loi propose également de revoir les critères de priorité afin de rendre

plus juste l'accès au logement social. Nous nous devons de mettre en œuvre une politique d'attribution des logements sociaux plus équitable entre les territoires et plus transparente et permettre aux demandeurs de logements sociaux de pouvoir exprimer leur choix.

Le deuxième chapitre vise à créer une offre nouvelle de logements sociaux à bas loyers dans le parc existant et dans les secteurs socialement favorisés pour y loger ou reloger des ménages aux revenus modestes. Il va ainsi de pair avec les évolutions proposées concernant les attributions. La mise en œuvre de cette nouvelle politique d'attribution doit nécessairement passer par un rééquilibrage des loyers et par la production d'une offre diversifiée sur tous les territoires. Il convient, en effet, de rendre plus juste l'occupation du parc social.

Un troisième chapitre vise à mieux répartir l'offre de logements sociaux, à destination des plus modestes de nos concitoyens, sur l'ensemble du territoire, afin de mettre fin à la « ghettoïsation » qui frappe encore trop souvent les quartiers qui concentrent les difficultés économiques et sociales.

Il convient donc de promouvoir la mixité sociale dans ces territoires défavorisés et d'y diversifier l'offre de logement en accompagnement du renouvellement des fonctionnements urbains qu'autorise la politique de la ville ambitieuse qu'y porte le Gouvernement. À l'inverse, dans les parties de notre territoire où la demande en logement social est avérée mais où l'offre disponible est encore défaillante, il convient de consolider les conditions d'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000, déjà renforcées par la loi du 18 janvier 2013 que le Gouvernement avait portée devant le Parlement. Il n'est pas acceptable que, dans certains territoires, la loi ne soit pas ou mal appliquée. Il est donc primordial, en concentrant l'effort de production et de meilleure répartition de l'offre sociale sur les agglomérations où la tension des marchés locaux de l'habitat est avérée, de consolider les modalités d'application opérationnelles du dispositif SRU. Sa mise en œuvre stricte et homogène participera de l'indispensable effort de solidarité de chacune de nos communes, et en particulier de celles qui se sont montrées jusqu'alors les plus récalcitrantes, en faveur de la mixité sociale.

Enfin, un quatrième chapitre vise à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures de simplification d'ordre législatif.

Chapitre I^er – Améliorer l'équité et la gouvernance territoriale des politiques d'attribution des logements sociaux

Aujourd'hui, la politique d'attribution des logements sociaux est trop compartimentée entre les acteurs, souffre de trop de rigidités et ne se situe pas à la bonne échelle territoriale des enjeux. Les règles et le cadre des attributions peuvent conduire à pérenniser des inégalités dans l'occupation du parc social entre les territoires. Par ailleurs, le candidat locataire n'est pas acteur du processus d'attribution et subit l'application de règles mal connues et complexes. Il apparait donc nécessaire de réformer cette politique, tant du point de vue des acteurs que des échelons territoriaux.

Concernant l'échelle territoriale, il est nécessaire de déterminer la stratégie d'attribution des logements sociaux au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) afin, d'une part, de mieux rééquilibrer l'occupation sociale d'un quartier ou d'une commune par rapport à un autre, et, d'autre part d'avoir un choix plus ample de solutions pour répondre à chaque demande de logement tout en respectant les principe de mixité sociale.

Néanmoins, il est proposé dans le projet de loi de fixer des règles nationales minimales afin que la politique d'attribution soit au service de la mixité sociale.

L'**article 20** comporte des dispositions destinées à favoriser un meilleur équilibre dans l'occupation du parc social entre les diverses catégories de demandeurs et entre les territoires, tout en respectant le principe du droit au logement.

L'article complète l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour préciser les objectifs d'égalité des chances et de mixité sociale, qui ne peuvent être recherchés qu'en permettant à tous les citoyens d'avoir accès à tous les segments du parc et en favorisant l'accès des ménages les plus pauvres aux secteurs situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Il précise que les acteurs que sont, non seulement les collectivités territoriales, mais aussi, de manière générale, les réservataires de logements sociaux (dont les collecteurs de l'union des entreprises et des salariés pour le logement – UESL) doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés. Il prévoit la possibilité pour les bailleurs d'y contribuer en différenciant, le cas échéant, les loyers des logements pratiqués selon les secteurs ou au sein des immeubles. Il interdit la préférence communale comme pouvant constituer le seul motif d'une décision de non-attribution d'un logement.

L'article modifie l'article L. 441-1 du même code pour mettre à jour la liste des critères de priorité applicables aux attributions de logements sociaux, autres que celles destinées aux personnes bénéficiant du droit au logement opposable (DALO) qui sont obligatoires en vertu du II de l'article L. 441-2-3 du CCH. Il ajoute les personnes menacées de mariage forcé à la catégorie des personnes justifiant de violence au sein du couple et supprime la condition de mal logement pour la catégorie des personnes reprenant une activité après un chômage de longue durée. Il intègre parmi les priorités les critères d'éligibilité au DALO, sauf en ce qui concerne les personnes handicapées, qui restent prioritaires en application de l'article L. 441-1 sans condition supplémentaire, alors que, pour demander le DALO, elles doivent en outre arguer de la sur occupation ou de la non décence du logement actuel. Il précise les conditions dans lesquelles les critères de priorité sont déclinés au niveau local par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et les accords collectifs d'attribution. Il prévoit que les critères s'appliquent à l'ensemble des désignations et des attributions et pas seulement au contingent des logements réservés de l'État. Afin de garantir la transparence de l'ensemble du processus d'attribution, il prévoit que les modalités de désignation des candidats dont les demandes sont présentées à la commission d'attribution sont rendues publiques (article L. 441-1) et qu'elles sont encadrées, sur les territoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, par les orientations relatives aux attributions élaborées par la conférence intercommunale du logement (article L. 441-1-5).

Afin de garantir que les personnes aux ressources les plus modestes puissent être logées dans l'ensemble du parc social et permettre ainsi un meilleur équilibre entre les territoires, l'article impose aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans les territoires des EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou compétents en matière d'habitat et comportant au moins un QPV de consacrer au moins un quart des attributions, suivies de baux signés, qu'ils réalisent en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux demandeurs les plus pauvres (nouveaux entrants ou locataires en mutation) et aux personnes relogées dans le cadre du renouvellement urbain. La disposition s'applique également aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et aux territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les demandeurs les plus pauvres sont définis comme étant ceux qui appartiennent au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles dont les demandes figurent dans le système national d'enregistrement à l'échelle intercommunale. Afin de tenir compte des différences de situation

des bailleurs sociaux en termes d'occupation sociale de leur patrimoine, la répartition entre les bailleurs des attributions nécessaires à l'atteinte de l'objectif pourra être fixée par l'accord collectif intercommunal d'attribution, que l'article rend obligatoire. En cas de manquement d'un bailleur à ces obligations, le préfet pourra se substituer à lui pour effectuer les attributions manquantes. Cette disposition entrera en vigueur en même temps que la présente loi. Enfin, il est prévu que le Gouvernement publiera annuellement des données statistiques relatives à l'application de la disposition, à l'échelle de chaque établissement de coopération intercommunale concerné.

Afin de garantir le respect de ces priorités nationales et dans la perspective d'une meilleure articulation, voire d'une mutualisation, des contingents des différents réservataires, l'article :

– prévoit que les collectivités territoriales auront l'obligation de consacrer au moins 25 % des attributions effectuées sur leurs logements réservés aux ménages prioritaires, dont les ménages bénéficiant du DALO. En cas de manquement d'une collectivité territoriale à ses obligations, le préfet pourra se substituer aux commissions d'attribution pour effectuer les attributions manquantes, qui seront imputées sur le contingent de logements réservés de la collectivité concernée ;

– permet au préfet d'imposer aux bailleurs sociaux l'attribution de logements réservés par l'État à des demandeurs éligibles à ce contingent, alors qu'aujourd'hui il ne peut le faire que pour ceux qui ont obtenu la reconnaissance du DALO ;

– supprime la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux communes, afin que tous les préfets maîtrisent leur contingent, ou, du moins, ne puissent le déléguer qu'à une échelle cohérente avec les objectifs de la présente loi, une disposition non codifiée permettant de mettre un terme aux délégations actuellement consenties un mois après la publication de la loi. La possibilité de déléguer ce contingent aux présidents des EPCI est maintenue de manière optionnelle, mais liée à la prise de la responsabilité du DALO, dans les conditions prévues par l'article L. 3641-5 du code général des collectivités territoriales pour la métropole de Lyon, les VI et VII de l'article L. 5219-1 du même code pour la métropole du Grand Paris, les II et III de l'article L. 5218-1 du même code pour la métropole d'Aix-Marseille Provence, et les II et III de l'article L. 5217-2 du même code pour les autres métropoles, ainsi que par l'article L. 301-5-1 du CCH pour les EPCI non métropoles. En revanche, l'article abroge la possibilité d'accorder aux EPCI délégataires des aides à la pierre

une telle délégation assortie de la prise de la responsabilité du DALO, prévue à l'article 14 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le DALO et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, possibilité qui n'a jamais été utilisée.

L'article met en cohérence le champ d'application des dispositions des articles L. 441-1-1 et L. 441-1-5 du CCH, relatives respectivement à l'accord collectif intercommunal et à la conférence intercommunale du logement, avec celui de la disposition insérée à l'article L. 441-1 qui impose que 25 % des attributions réalisées en dehors des QPV soient consacrées à des demandeurs les plus pauvres ou aux ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain.

Il rend l'accord collectif intercommunal obligatoire pour les EPCI entrant dans le champ précité (article L. 441-1-1) et mentionne cet accord comme étant une convention de mise en œuvre des orientations relatives aux attributions (article L. 441-1-5).

Il insère un nouvel article L. 441-1-6 dans le CCH afin de rendre l'ensemble des dispositions relatives à la gestion de la demande et aux attributions prévues par le CCH applicables à la métropole de Lyon.

Enfin, l'article harmonise les dispositions du II de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement avec les modifications introduites par le présent projet de loi à l'article L. 441-1 du CCH.

L'**article 21** élargit la cible de l'obligation de réserver 25 % des attributions réalisées sur leur contingent de réservations imposée aux collecteurs agréés associés de l'union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) à l'ensemble des publics prioritaires (article L.313-26-2 du CCH). La même mesure est prise pour l'association foncière logement (article L. 313-35 du CCH).

L'**article 22** modifie l'article L. 441-2 code de la construction et de l'habitation (CCH) pour revoir la composition et le fonctionnement des commissions d'attribution des organismes d'HLM dans un souci de cohérence avec les dispositions de l'article 22. Les critères que les commissions d'attribution des logements doivent respecter sont clarifiés.

Un représentant des organismes collecteurs agréés associés de l'UESL réservataire de logements sociaux participera à la commission d'attribution

avec voix consultative pour l'examen des dossiers concernant les logements réservés par des collecteurs.

L'article renforce la position du préfet au sein de la commission d'attribution en lui donnant voix délibérative.

L'**article 24** aligne la définition des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation -CCH-) et de mettre en place un dispositif de gestion partagée des demandes (article L. 441-2-7 du CCH) sur le champ d'application proposé à l'article L. 441-1 pour la disposition relative à l'obligation de réaliser 25 % des attributions hors QPV au bénéfice des demandeurs les plus pauvres ou relogés dans le cadre du renouvellement urbain, c'est-à-dire les EPCI qui sont tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou ont la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville sur leur territoire.

L'article complète l'article L. 441-2-7 du CCH pour permettre que les EPCI tenus de mettre en place un dispositif de gestion partagée de la demande puissent remplir cette obligation en adhérant à un système créé au niveau national et non plus seulement au niveau départemental ou régional.

Il modifie l'article L. 441-2-8 du CCH : Outre une correction de forme consistant à placer dans le premier alinéa la disposition prévoyant l'association des bailleurs sociaux à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, il prévoit qu'un représentant des organismes collecteurs agréés associés de l'union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), en tant que réservataires de logements sociaux, soient également associés à cette élaboration.

Afin que les EPCI, chargés d'élaborer les orientations en matière d'attribution mentionnées à l'article L. 441-1-5 du CCH, aient une vision exacte de l'ensemble des données sur le parc social, leur permettant de construire des politiques adaptées aux territoires, l'article prévoit que le plan de gestion de la demande traite de la qualification du parc social (disposition figurant aujourd'hui dans la partie réglementaire du CCH)

Afin de garantir le respect du droit au logement, l'article prévoit que les systèmes de cotation, dont le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs peut prévoir l'instauration devront impérativement intégrer parmi leurs critères de

classement les critères nationaux de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 du CCH, tel que modifié par le présent projet de loi, et que les refus de logements adaptés pourront être pris en compte dans le classement des demandes. Il supprime le lien opéré par le texte actuel avec la qualification du parc qui fait désormais l'objet de la disposition spécifique précitée.

L'article précise la définition (procédure d'attribution comportant la participation du demandeur au choix de son logement) et les conditions que doit respecter le système de location choisie : publication des logements disponibles sur un support commun et prise en compte des choix des demandeurs dans le processus d'attribution. Il prévoit que, dès lors que l'EPCI aura décidé de le mettre en place, les bailleurs sociaux et les réservataires seront tenus de collaborer à la démarche. Il rend la publication des logements disponibles obligatoire dans un délai de cinq ans pour tous les bailleurs ayant du patrimoine sur le territoire des EPCI tenus d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs et permet que les bailleurs puissent remplir cette obligation en adhérant à un dispositif créé au niveau départemental, régional ou national.

L'article prévoit que les relogements effectués à la suite d'opérations de renouvellement urbain feront désormais l'objet d'un enregistrement dans le système national d'enregistrement (SNE) afin de permettre le suivi de la disposition relative à l'obligation de réaliser 25 % des attributions hors QPV au bénéfice des demandeurs les plus pauvres ou relogés dans le cadre du renouvellement urbain.

Afin de simplifier et d'harmoniser sur l'ensemble du territoire national la gestion du système national d'enregistrement des demandes de logement social, l'article modifie la circonscription d'enregistrement de la demande et de délivrance du numéro unique mentionnée à l'article L. 441-2-1 du CCH, en prévoyant qu'elle sera désormais nationale. Les demandes de logement social verront leur ancienneté décomptée dans les départements ou, pour l'Île-de-France, la région où sont situées les communes que le demandeur aura mentionnées dans sa demande.

L'**article 25** modifie l'article L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) afin que les bailleurs sociaux soient tenus d'utiliser et de partager avec les acteurs concernés par la politique intercommunale des attributions les données de l'enquête sur l'occupation du parc social.

En outre, l'article modifie l'article L**.** 411-10 du CCH pour majorer le montant de la sanction administrative qui peut être prononcée en cas de défaut de renseignement ou d'erreur dans les informations fournies pour le

répertoire des logements locatifs sociaux, en le fixant à 1 000 euros par logement, et pour rendre le fonds national des aides à la pierre (FNAP) bénéficiaire des sanctions recouvrées. Il modifie également l'article L. 342-3 du CCH pour prévoir que le ministre chargé du logement puisse saisir l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) des manquements aux obligations de toute nature incombant aux organismes de logement social.

Chapitre II. – Favoriser la mobilité dans le parc social et l'accès des ménages défavorises aux quartiers attractifs

Les loyers du parc social sont fixés en fonction du financement d'origine du logement. Ce mécanisme a favorisé une certaine concentration des inégalités, les logements à bas loyer destinés aux ménages aux ressources modestes ne se situant pas forcément dans les zones favorisées.

Face à ce constat, il devient nécessaire de donner une plus grande souplesse à une politique de loyer parfois inadaptée à la correction des déséquilibres sociaux observés et donc de faire primer les objectifs de mixité sociale sur les questions techniques de financement des logements dans le respect des équilibres financiers globaux des organismes**.** C'est l'objet du présent chapitre.

L'actuel mécanisme de classement des immeubles en fonction du service rendu aux locataires, prévu dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS) et qui permet de substituer aux loyers maximaux des conventions relatives à l'aide personnalisée au logement (APL) de nouveaux loyers plafonds, contribue au renforcement des inégalités, en favorisant l'exclusion des ménages les plus pauvres des immeubles les mieux classés. Il est ainsi proposé de supprimer ce mécanisme et de subordonner l'éventuel passage à de nouveaux loyers plafonds au respect d'objectifs de mixité sociale.

Dans ce cadre, l'enjeu est de fixer aux bailleurs sociaux des objectifs d'attribution en faveur des demandeurs les plus pauvres dans les zones géographiques situées hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Afin de garantir une recette locative globale constante pour ne pas déstabiliser les équilibres financiers des bailleurs sociaux qui seraient amenés à baisser des loyers afin d'atteindre leurs objectifs, le mécanisme de la convention d'utilité sociale et de sa politique des loyers est redéfini tout en permettant de substituer aux loyers maximaux des conventions APL de nouveaux loyers plafonds dans les conventions d'utilité sociale.

La volonté d'aboutir à une occupation plus juste du parc social et à favoriser la mobilité conduit par ailleurs à réévaluer les dispositifs de supplément de loyer de solidarité (SLS) et de perte du droit au maintien dans les lieux.

L'**article 26** donnera la faculté aux bailleurs sociaux de réorganiser les loyers de leurs immeubles et de leurs logements en fonction de critères de mixité sociale.

Les bailleurs sociaux auront davantage de liberté pour fixer les loyers des logements sociaux à condition :

– de répondre aux objectifs de mixité sociale que leur imposent la loi et les orientations inscrites dans les accords collectifs intercommunaux et départementaux ;

– de réorganiser les loyers sans augmenter la masse globale des loyers plafonds déjà existante ;

– de rester sous des plafonds de ressources et des montants de loyers plafonds moyens fixés par le bailleur dans ses ensembles immobiliers.

Cette nouvelle politique des loyers permet donc de s'abstraire des considérations techniques liées au financement initial des logements en permettant aux bailleurs de redistribuer les plafonds de loyers et les plafonds de ressources correspondants, entre ensembles immobiliers et à l'intérieur des immeubles, dans le respect des limites énoncées ci-dessus.

Ces dispositions ne seront applicables qu'à la relocation du logement. Ainsi, les locataires en place ne se verront pas appliquer les nouvelles dispositions relatives à la nouvelle politique des loyers et à la suppression des dérogations aux plafonds de ressources.

Ces dispositions seront contrôlées par l'État, à travers la négociation et la signature des conventions d'utilité sociale, et par l'Agence de contrôle du logement social (ANCOLS) dans le cadre de sa mission de contrôle du respect par les organismes de logement social des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables.

Dans le cadre du contrôle effectué par l'État, il est introduit une mesure visant à relever le montant plafond des sanctions pouvant être prononcées par le ministre chargé du logement, de 100 à 200 euros, afin de tenir compte de l'élargissement des obligations afférentes aux organismes dans le cadre des CUS.

Cette réforme constitue le pendant de la réforme des attributions prévue au titre I^er^ du présent projet de loi, qui renforce les obligations sociales et de répartition territoriales des attributions de logements sociaux.

L'article 26 vise par ailleurs à ajouter au contenu des CUS l'état de l'occupation sociale des immeubles ou des ensembles immobiliers. Cette « photographie » de l'occupation sociale du patrimoine de l'organisme permettra notamment d'apporter un éclairage objectif à la commission d'attribution des logements (CAL) dans le choix des attributaires de logements sociaux. Elle permettra par ailleurs de mesurer, à chaque renouvellement de la CUS (tous les six ans), les effets de la mise en œuvre des politiques d'attributions et des politiques de loyers sur l'occupation sociale.

L'article 26 prévoit, en outre, de réformer le régime des collectivités territoriales signataires ou délégataires des conventions d'utilité sociale afin d'améliorer le pilotage de ces conventions par ces mêmes collectivités, et permettre ainsi une contractualisation et un suivi amélioré des dispositions qui y sont contenues, notamment celles relatives à la politique des loyers.

Afin de permettre la bonne mise en œuvre de ces mesures et une négociation de qualité entre l'ensemble des signataires de la CUS, en particulier les collectivités territoriales, la contractualisation de la seconde génération de conventions est reportée au 1^er^ janvier 2018.

Enfin, l'article harmonise et pérennise les règles de révision des loyers applicables aux organismes de logement social et aux sociétés d'économie mixte (SEM) en les alignant sur le régime des SEM.

L'**article 27** prévoit de limiter les possibilités d'exemption de supplément de loyer de solidarité (SLS) dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Il prévoit également de mettre fin aux modulations et dérogations définies de manière contractuelle au travers des conventions d'utilité sociale (CUS).

Toutefois, le dispositif du supplément de loyer de solidarité (SLS) demeure non applicable, ainsi que le prévoit l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les zones de revitalisation rurale pour satisfaire aux objectifs de mixité sociale.

Il est par ailleurs rendu inapplicable, pendant une durée de trois ans, aux locataires de logements privés lors de l'acquisition de leur logement par un bailleur social.

Par ailleurs, il est prévu de rehausser le plafond du SLS afin que le loyer ajouté au SLS ne soit plus plafonné à 25 % des ressources d'un ménage mais à 35 %.

Enfin, l'article renforce le dispositif de perte du droit au maintien dans les lieux pour les ménages dont les revenus excèdent significativement les plafonds de ressources applicables. Dans les zones tendues, il est ainsi prévu d'abaisser le seuil de ressources à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux de 200 % à 150 % du plafond de ressources applicable et de réduire de 3 ans à 18 mois le délai à partir duquel le locataire perd ce droit. En outre, le locataire pourra également perdre son droit au maintien dans les lieux s'il ne répond pas, deux années consécutives, à l'enquête ressources prévue par l'article L. 441-9 du code de la construction et de l'habitation. Ces mesures devraient permettre de favoriser la mobilité dans le parc social, en mettant fin à des situations inappropriées d'occupation de logements à vocation sociale.

L'**article 28** prévoit de simplifier certaines mesures en matière de logement social afin d'améliorer le pilotage de l'activité des bailleurs.

Chapitre III. – Mieux repartir l'offre de logement social sur les territoires et favoriser le développement des stratégies foncières

Le présent chapitre vise à une meilleure répartition du parc social sur les territoires : il faut simultanément produire davantage de logements sociaux dans les communes qui en sont déficitaires et y renforcer l'opérationnalité des outils mobilisables à cet effet, et favoriser la production de logements en accession à la propriété, en locatif intermédiaire ou libre dans les quartiers déjà fortement pourvus en logements sociaux.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a fait la preuve de son efficacité pour renforcer et rééquilibrer la production de logement social. Mais cet effort national doit être encore plus équitablement réparti. Si la plupart des communes déficitaires rattrapent en effet peu à peu leur retard, certaines continuent à ne pas prendre part aux efforts de solidarité nationale. Cette posture doit être sanctionnée plus efficacement, et ces communes doivent faire l'objet de mesures volontaristes pour y faciliter le développement des

logements sociaux. Le projet de loi permet donc de mieux articuler l'action de l'État vis-à-vis des communes en retard de développement de l'offre de logements sociaux, et de préciser les conditions de mobilisation des outils devant permettre leur production effective. Pour faciliter cette production dans les communes déficitaires, le présent projet de loi favorise également le développement de stratégies foncières dans le cadre des documents programmatiques élaborés par les intercommunalités.

Dans le même temps, en révisant les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, ce projet permet le recentrage de l'application du dispositif SRU sur les territoires où la pression sur la demande de logement social, mesurée à partir du système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), le justifie réellement, et d'éviter qu'il ne trouve à s'appliquer dans des communes éloignées des bassins de vie et d'emplois par insuffisance de desserte par les transports en commun. Ceci vise à tirer les conséquences d'une décrédibilisation du dispositif dans certains territoires, minoritaires, où l'effort de production s'applique aujourd'hui, ou s'appliquerait demain à droit constant sous l'effet de la profonde refonte en cours de la carte intercommunale, alors que la demande et les conditions d'intégration de la commune dans les réseaux de transport en commun ne le justifie(raient) pas. L'effort de solidarité nationale en matière de logement social doit être cohérent avec ces contextes locaux.

L'**article 29** redéfinit le champ d'application territorial de l'article 55 de la loi SRU et les conditions générales (définition des obligations, conditions d'exemption, conditions d'exonération de prélèvement en cas d'entrée dans le dispositif…) de sa mise en œuvre afin de permettre le recentrage du champ du dispositif sur les territoires où la pression sur la demande de logement social est avérée, et tout particulièrement sur les territoires agglomérés ou en tous les cas bien desservis par les transports en commun. Le critère de pression mesuré par le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) devient en effet le critère unique de détermination, dans des conditions à préciser par décret du niveau d'obligation à imposer aux communes soumises en matière de développement de l'offre de logements à destination des plus modestes.

En particulier, la faculté de mesurer de manière fiable et objective la pression sur la demande de logement social, permise par le SNE, qui n'existait pas au moment où ces dispositions ont été modifiées pour la dernière fois, permet dès lors de supprimer la condition d'exemption en vigueur du dispositif SRU, assise sur la décroissance démographique des

territoires. Cet indicateur est très imparfait pour qualifier les territoires où le développement du parc locatif social ne se justifie pas. En effet, des communes peuvent être en décroissance démographique, notamment du fait d'une hausse de la part des résidences secondaires ou du vieillissement de la population, tout en étant caractérisées par une très forte pression de la demande, qui justifie la création de logements locatifs sociaux.

Plus précisément, le nouveau mécanisme d'exemption de communes des dispositions SRU prévu par l'article 29 permettra de sortir du dispositif, par décret pris sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance et après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU, les communes où l'application des obligations ne serait pas pertinente, soit au vu de la faiblesse de l'indicateur de pression de la demande de logement social lorsque la commune appartiendra une à agglomération de plus de 30 000 habitants, soit à défaut d'appartenance à une telle agglomération, au regard de l'insuffisance de sa desserte par le réseau de transport en commun.

Afin de favoriser la prise de conscience des communes nouvellement soumises au dispositif SRU et leur appropriation pleine et entière de l'effort de solidarité à mettre en œuvre, l'article 30 prévoit de les exonérer du prélèvement SRU défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation pendant 3 ans. Cela leur permettra, d'une part, de lancer les premières opérations de logement social en rattrapage de leurs obligations, sans conséquence sur les finances locales dans un premier temps, d'autre part, de déduire les dépenses afférentes, à droit constant, des prélèvements à percevoir à compter de la quatrième année.

L'article 29 prévoit également d'étendre le décompte des logements sociaux SRU aux terrains locatifs familiaux en état de service, aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial, dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, et qui sont aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, dans le décompte des logements sociaux. Les publics visés sont en effet souvent défavorisés, et ces terrains peuvent constituer une offre sociale pérenne.

Au-delà de ces mesures générales touchant aux conditions d'application du dispositif SRU et au décompte des logements correspondants sur le territoire, le projet de loi vise à renforcer les conditions opérationnelles de la mise en œuvre effective des objectifs quantitatifs et qualitatifs de rattrapage en matière de logements sociaux

dans les communes déficitaires, en particulier dans le cadre des programmes locaux de l'habitat qui ont vocation à décliner, sur une durée de 6 ans, les objectifs de production territorialisés des communes et des intercommunalités.

L'article 29 reprécise les conditions d'application des seuils qualitatifs à atteindre dans les objectifs de rattrapage SRU des communes concernées pour que la part minimum de logements les plus sociaux soit effectivement mise en œuvre, ce sans quoi la procédure de carence pourra être déclenchée. Il vise également à contraindre les communes déficitaires, quelle que soit la date d'approbation de leur programme local de l'habitat (PLH), à prendre en compte les objectifs de rattrapage dans les orientations et les plans d'actions et à les adapter dans le temps pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires, dont celles issues du présent projet de loi. À cet égard, l'article 29 clarifie la procédure de modification des PLH applicable en cas d'évolution des obligations SRU, et prévoit de sanctionner les intercommunalités bénéficiaires des prélèvements SRU versés en cas de non mise en compatibilité dans un délai fixé par la loi, au profit des autres bénéficiaires prévus par la législation.

Enfin, l'article 29 prévoit la suppression de la mutualisation, dans le cadre des PLH, des objectifs de rattrapage SRU sur les communes d'une intercommunalité. Ce dispositif, au-delà du fait qu'il est opérationnellement extrêmement compliqué à mettre en œuvre, est dans le droit actuel trop souvent détourné de son objectif premier, et utilisé par des communes réfractaires à la production de logements sociaux pour diminuer leurs objectifs de production et éviter la carence, sans pour autant mettre en œuvre au niveau communautaire, comme dans l'esprit du texte initial, de démarche volontariste en vue de rattraper le retard d'offre.

L'**article 30** précise les conditions de déroulement de la procédure de bilan triennal qui, lorsque les communes soumises au dispositif SRU n'ont pas réalisé les objectifs triennaux devant leur permettre de respecter l'objectif légal de logements sociaux à l'échéance de 2025, peut aboutir à la carence des communes. Cette sanction, décidée par le préfet de département, emporte majoration éventuelle des prélèvements opérés sur les budgets communaux, et le cas échéant substitution du préfet à la commune s'agissant de la mise en œuvre des outils devant permettre la production de logement social (droit de préemption, délivrance des autorisations d'urbanisme). L'analyse du dernier bilan triennal opéré en 2014 a en effet montré qu'à droit constant des obstacles juridiques et opérationnels s'opposaient encore à la mise en œuvre efficace et homogène

entre les territoires de la procédure de carence et notamment des nouvelles mesures issues de 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.

L'article explicite ainsi les critères qui, s'agissant du respect des objectifs qualitatifs de production et non pas seulement quantitatifs, peuvent conduire à la sanction de la commune.

Par ailleurs, en application de cet article, la commission nationale SRU, chargée dans le droit actuel de proposer au ministre en charge du logement un aménagement des obligations triennales d'une commune qui l'a saisie, disposera de pouvoirs élargis. Ainsi, elle pourra, avant la signature des arrêtés de carence par les préfets, demander, sur la base de la communication des projets d'arrêtés, toute explication et justification aux préfets sur le contenu de ces projets d'arrêtés, notamment au regard des orientations nationales préalablement définies. Les arrêtés de carence ne pourront être signés qu'une fois ce temps d'échange épuisé. Cette commission aura également la faculté d'aménager les obligations triennales d'une commune soumise pour la première fois à la procédure de bilan à compter de 2017 et qui l'aurait saisie, sur plusieurs périodes triennales, et le cas échéant au-delà de 2025, sur une durée de 3 ans maximum.

L'article 30 précise également les conditions dans lesquelles la commission nationale précitée émettra un avis sur l'exemption d'une commune des dispositions SRU, en application de la clause introduite par l'article 29.

L'article 30 permet aussi de renforcer l'opérationnalité et l'efficacité des outils mobilisables en commune carencée en vue d'y développer l'offre sociale, et de dissuader les plus récalcitrantes en augmentant leur niveau de contribution aux opérations.

Ainsi, dans une commune carencée, le préfet pourra reprendre directement la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme relatives à des opérations pour lesquelles il aura directement contractualisé avec un bailleur social. Il se verra par ailleurs transférer la gestion du contingent municipal de logements sociaux, afin d'y imputer le relogement des ménages éligibles, au premier rang desquels les demandeurs reconnus prioritaires et urgents au titre du droit au logement opposable (DALO).

De plus, les plafonds des contributions communales que le préfet peut imposer aux communes carencées pour des opérations de logement social

seront renforcés (50 000 € par logement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 30 000 € ailleurs) pour être plus en adéquation avec le coût réel des opérations. Les procédures de recouvrement de ces contributions obligatoires seront également sécurisées. Les modalités précises de détermination de ces contributions sont renvoyées à un décret d'application.

D'un point de vue encore plus opérationnel, pour faciliter la conduite des procédures de la compétence du préfet en communes carencées, l'article 30 autorise ce dernier à définir par arrêté, non seulement des secteurs géographiques sur lesquels l'État est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme (droit actuel), mais aussi des catégories d'autorisations concernées.

Il améliore également les conditions du transfert au préfet et ainsi du traitement, dans le délai réglementaire de deux mois, des déclarations d'intention d'aliéner, dans le cadre de l'exercice du droit de préemption qui lui est transféré en communes carencées par l'arrêté de carence.

Enfin, l'article 30 tire les conséquences de l'évolution du capital de la société ADOMA, consistant en une réduction de la participation détenue par l'État. Cette réduction porte la participation de l'État à moins de la moitié du capital d'ADOMA, un seuil plancher étant fixé à au moins un tiers du capital de cette société.

L'article 30 abaisse donc de 50 % à 33 % le niveau de participation de l'État au capital des sociétés de construction fixé au code de l'urbanisme pour lesquelles les autorisations d'urbanisme attachées aux opérations de logements qu'elles mettent en œuvre relèvent systématiquement de la compétence du maire au nom de l'État. L'État gardera ainsi la main sur la délivrance des autorisations relatives aux opérations mises en œuvre par ADOMA.

Les autorisations d'urbanisme étant toujours délivrées en fonction du droit applicable au jour de la délivrance et pour éviter des problèmes de compétence et retarder les permis en cours d'instruction, des dispositions transitoires ont été introduites afin que la nouvelle mesure ne s'applique que pour les permis déposés à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

L'**article 31** toilette les dispositions existantes relatives au mécanisme de prélèvement sur les communes déficitaires, pour le mettre en adéquation avec les objectifs de mixité sociale et de mobilisation des communes soumises au dispositif.

L’article 31 redéfinit ainsi l’orientation des prélèvements SRU en ne les affectant plus à la production de logements sociaux dans les quartiers en difficulté où, précisément, le développement de l’offre sociale doit être limité. De même, si le projet de loi maintient le principe privilégié du recyclage local des prélèvements SRU versés par les communes déficitaires par ordre de priorité aux EPCI délégataires et aux EPF, il tire néanmoins les conséquences d’une utilisation à la fois hétérogène et incomplète au niveau local, des prélèvements versés aux fonds d’aménagement urbain (FAU) régionaux. Afin de mieux contrôler l’affectation des fonds issus des prélèvements jusqu’alors versés à ces FAU, ceux-ci seront désormais versés au fonds national des aides à la pierre (FNAP) créé par la loi de finances pour 2016, et qui aura vocation à financer le logement social sur le territoire, en mobilisant l’ensemble de la ressource disponible, et selon une programmation nationale qui répondra aux besoins recensés et remontants des régions, dans les territoires SRU en particulier. Dans la mesure où le FNAP n’octroie pas d’aide en outre-mer, les communes SRU concernées apporteraient une contribution à un dispositif dont elles n’auraient aucune chance de bénéficier, et par conséquent la possibilité de versement des prélèvements SRU à l’équivalent des FAU dans les DOM (fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain – FRAFU) est maintenue par le présent projet de loi.

Par ailleurs, l’article 31 durcit, pour les seules communes devant atteindre 25 % de logements sociaux en 2025, les conditions d’exemption de prélèvement SRU en faisant passer de 15 à 20 % le taux de logement social qui permet aux communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) d’être exonérées des prélèvements.

De la même manière, cet article propose d’augmenter le plafond de participation obligatoire des communes carencées pour le financement de projets d’intermédiation locative dans le parc privé à 10 000 € par logement et par an en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d’Azur contre 5 000 € actuellement, montant qui ne reflète pas suffisamment le coût réel des opérations.

L’**article 32** vise à renforcer les stratégies foncières au service des territoires.

Ainsi, l’article renforce les dispositifs d’observation foncière afin de répondre aux besoins de connaissance des territoires et de favoriser le développement des stratégies foncières.

D’une part, il réaffirme le rôle important de l’État dans la mise à disposition des données nécessaires à l’observation foncière afin de favoriser une véritable culture du foncier. D’autre part, il renforce le volet foncier des programmes locaux de l’habitat (PLH).

En effet, développer l’habitat social en particulier, à l’échelle d’un territoire nécessite de mener une réflexion sur le foncier nécessaire et disponible pour accueillir cette offre de logements. Dans le cadre d’un PLH, la réflexion sur le foncier est, en l’état actuel du droit, menée au stade du diagnostic du PLH afin d’identifier les segments de l’offre foncière. Si cette réflexion permet d’identifier les caractéristiques des marchés fonciers locaux et leurs impacts sur l’évolution de l’offre de logements, un tel diagnostic ne suffit pas à s’assurer que les gisements fonciers disponibles permettent de répondre aux objectifs de développement du PLH ni à définir les moyens d’action à mobiliser sur le plan foncier pour ce faire.

Le projet de loi permet d’y remédier et de contraindre les orientations du PLH, et les actions correspondantes, à prévoir et traduire une véritable stratégie foncière. Le diagnostic du PLH devra désormais comporter une analyse de l’offre foncière et de son utilisation, prévoir la création d’un observatoire du foncier à l’échelle du PLH ainsi que les autres actions à mener en matière de politique foncière. Les établissements publics fonciers (EPF) d’État et locaux pourront contribueront à la mise en place de ces observatoires foncier à l’échelle des PLH, en appui des collectivités et de leurs groupements.

Par ailleurs, l’article 32 permet d’assurer la continuité des interventions des EPF locaux dans un contexte de gouvernance fortement marqué par la réforme territoriale. Ainsi, il s’agit, d’une part, de sécuriser l’intervention des EPF locaux dont les EPCI membres seraient regroupés au sein d’un seul EPCI et, d’autre part, de rendre plus lisibles les modalités d’extension d’un EPF local afin d’encourager les EPCI nouvellement créés à recourir aux outils d’ingénierie foncière existant.

Enfin, l’article 32 tire les conséquences de la nouvelle organisation territoriale prévue en Île-de-France par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui organise le transfert de certaines compétences en matière d’aménagement et d’urbanisme des communes vers la métropole du grand paris et les établissements publics territoriaux. La mise en œuvre opérationnelle de ces projets d’intérêt métropolitain et communautaire nécessitent de doter ces nouveaux acteurs des prérogatives de puissance publique indispensables telles que le droit de préemption urbain.

Chapitre IV. – Mesures de simplification

Le présent titre autorise le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à diverses mesures de simplification.

En premier lieu, l'**article 33** autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi et visant à simplifier certaines règles applicables au logement locatif social :

– pour modifier divers dispositifs applicables au logement étudiant, portant notamment sur les résidences universitaires définies à l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation, et certaines règles de gestion relatives aux logements appartenant à des bailleurs et loués à des centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS) ;

– pour harmoniser les mesures du code de la construction et de l'habitation en matière de dépôt de garantie dans le parc social ;

– pour simplifier la publication des conventions relatives à l'aide personnalisée au logement (APL) régies par les articles L. 353-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

– pour procéder à la réécriture, à droit constant, des dispositions du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin notamment d'en clarifier la rédaction et le plan.

En second lieu, l'article 33 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en vue d'harmoniser et de simplifier les règles applicables aux trois aides personnelles au logement, à savoir l'aide personnalisée au logement qui relève du code de la construction et de l'habitation, l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement sociale qui relèvent du code de la sécurité sociale, en les regroupant toutes dans le code de la construction et de l'habitation.

Le transfert, par l'article 53 de la loi de finances initiales pour 2016 du financement de l'allocation de logement familiale au fonds national d'aide au logement (FNAL) est en effet, notamment, motivé par la mise en place d'un pilotage unique des aides personnelles au logement. Afin d'optimiser ce pilotage, il est nécessaire d'harmoniser les règles applicables aux trois aides. Ces trois aides sont régies par des règles similaires qui, pour l'essentiel, diffèrent dans leur rédaction formelle ou par leur niveau normatif. Aussi, une harmonisation complète de ces règles, à droit constant, par leur regroupement dans le code de la construction de l'habitation, via une ordonnance, permet d'améliorer l'intelligibilité du droit et facilite les

évolutions futures de ces dispositions. Cette harmonisation ne changera pas les conditions actuelles de gestion de ces aides par les caisses d'allocations familiales et les mutualités sociales agricoles.

En troisième lieu, l'article 33 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances afin de compléter ou modifier la législation applicable au logement privé :

– pour dispenser les personnes morales du formalisme de la caution (mentions manuscrites) aujourd'hui obligatoire en vertu de l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Cette mesure d'assouplissement participe à la simplification des formalités administratives tout en conservant l'esprit de protection des personnes physiques voulu par le législateur. Elle permet de faciliter l'accès au logement en favorisant l'activité de caution par les personnes morales. Cette mesure sera notamment utile pour permettre le développement du produit de sécurisation des loyers du parc privé mis en œuvre par Action Logement (Vis@le) ;

– conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) prévue par l'article 75 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, en tenant compte des spécificités de la métropole du Grand Paris. Il s'agit, plus précisément, de favoriser la création de services spécialisés de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux au niveau des EPCI compétents en matière d'habitat permettant une mise en œuvre plus efficiente et homogène des procédures de lutte contre l'habitat indigne sur l'ensemble du territoire de l'EPCI par la mise en place d'une incitation financière. Les modalités de transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne du code de la construction et de l'habitation du maire vers les présidents d'EPCI seront également revues pour prendre en compte les difficultés liées notamment au délai court de décision et prévoir une nouvelle entrée en vigueur du dispositif. Enfin, les attributions en matière de danger sanitaire ponctuel urgent (article L. 1311-4 du code de la santé publique) et en matière de lutte contre le saturnisme (articles L. 1334-1 à L. 1334-12 du même code) seront ajoutées dans les attributions que le préfet peut déléguer au président de l'EPCI ;

– pour préciser les dispositions contenues dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) relatives aux copropriétés en difficulté en vue notamment de sécuriser l'avance des frais de publication judiciaire par l'administrateur provisoire à

un syndicat en difficulté lorsque celui-ci n'a plus de trésorerie, de rectifier un oubli dans l'information du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de sécuriser la mise en œuvre du plan d'apurement en introduisant une procédure de relevé de forclusion dans l'article 29-3 pour les créanciers n'ayant pu déclarer leur créance à l'administrateur provisoire lorsque cette défaillance n'est pas de leur fait ;

– pour conférer à la commission de contrôle des activités de gestion et de transaction immobilières la personnalité morale afin de lui allouer les ressources nécessaires à son fonctionnement au moyen de cotisations professionnelles, redéfinir la composition de la commission, modifier les règles procédurales afin d'améliorer l'efficacité des sanctions disciplinaires et faire évoluer le contenu et les accès au répertoire mentionné à l'article 13-10 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

L'article 33 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer pour accompagner les fusions d'établissements publics à fiscalité propre prévues par les schémas départementaux de coopération intercommunale.

À cet effet, il entend faciliter le transfert puis l'exercice de la compétence « plan local d'urbanisme » par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre issus d'une fusion et compétents en la matière, en prévoyant une période transitoire et des modalités adaptées à leur situation. Il prévoit, de plus, un régime dérogatoire au droit commun pour certains de ces établissements publics de coopération intercommunale qui, en raison de leur grande taille et de l'ampleur de la fusion dont ils sont issus, pourront être autorisés à élaborer plusieurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux partiels couvrant l'ensemble de leur territoire.

Il vise également à prendre toutes les mesures nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale (SCOT) créées par la recomposition territoriale et notamment des dispositions permettant de gérer les SCOT existants ou en cours jusqu'à l'élaboration d'un SCOT sur le nouveau périmètre élargi résultant de ces évolutions de périmètres, et de conserver ainsi le bénéfice des travaux engagés.

Enfin, l'article 33 autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de compléter les dispositions des articles L. 125-1 à

L. 125-2-4 du code de la construction et de l'habitat relatives à la sécurité des ascenseurs dans le cadre de la transposition de la directive n° 014/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les ascenseurs et les composants de sécurité pour ascenseurs et abrogeant la directive n° 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 1995 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs.

Ces dispositions précisent le régime juridique applicable à la sécurité des ascenseurs et des composants de sécurité mis sur le marché ainsi que les sanctions applicables en cas de non-conformité aux exigences de sécurité et de santé.

L'objectif de ces mesures est de rétablir une égalité de sécurité et de surveillance entre les ascenseurs neufs mis sur le marché et les ascenseurs existants dont les dispositifs de sécurité et surveillance sont d'ores et déjà régis par les articles L. 125-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, l'article 33 abroge une disposition de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

L'article L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation fixe, à toute personne qui procède à des travaux sur un parc de stationnement annexe à un ensemble d'habitations équipé de places de stationnement individuelles, à un bâtiment à usage industriel ou tertiaire équipé de places de stationnement destinées aux salariés, à un bâtiment accueillant un service public équipé de places de stationnement destinées aux agents ou aux usagers du service public, ou à un bâtiment constituant un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du code de commerce ou accueillant un établissement de spectacles cinématographiques équipé de places de stationnement destinées à la clientèle, une obligation de doter une partie de ces places des gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable et dote le parc de stationnement d'infrastructures permettant le stationnement des vélos.

Le D du VII de l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte se réfère à l'article L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation, et donc aux bâtiments existants.

Il est donc nécessaire de supprimer le D du VII car sa forme rédactionnelle relève des bâtiments neufs, ce qui créée une distorsion entre les propriétaires de bâtiments neufs soumis à une obligation pré-équipement de recharges de véhicules électriques ou d'infrastructures de vélos en vertu de l'article L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation, et les propriétaires de bâtiments existants qui en seraient exemptés alors même que la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a marqué la volonté du législateur de porter cette obligation sur les bâtiments neuf comme sur les bâtiments existants. Cette disposition rétablit donc une égalité entre les propriétaires de ces deux types de bâtiments.

TITRE III – POUR l'ÉGALITÉ RÉELLE

Dispositions relatives aux conseils citoyens

Le **chapitre I^er^** du titre III comporte un article unique (**article 34**) qui renforce le poids des conseils citoyens créés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Saisi par ceux-ci de difficultés particulières rencontrées par les habitants, le préfet pourra prendre toutes mesures en vue de l'actualisation du contrat de ville et pourra inscrire cette proposition d'évolution du contrat à l'ordre du jour des assemblées délibérantes des collectivités ou de leurs groupements.

Dispositions relatives à la langue française

Les évènements tragiques de janvier 2015 et la mobilisation républicaine qu'ils ont suscitée ont remis au centre du débat politique et social les valeurs d'égalité et de citoyenneté. La question de l'appropriation des savoirs et de la maîtrise de notre langue commune, le français, porteuse des valeurs de la République, occupe une place centrale dans ce débat.

Nombre d'acteurs publics et privés sont aujourd'hui impliqués dans l'acquisition ou l'amélioration de la maîtrise de la langue au titre de leurs compétences respectives : l'éducation nationale, les acteurs de la formation professionnelle, dont les organisations syndicales et professionnelles et les conseils régionaux, le ministère de l'intérieur au titre des politiques d'accueil et d'intégration, la caisse nationale des allocations familiales via les actions portées par les centres sociaux, etc.

Différentes formes de formation sont donc proposées et visent souvent des publics spécifiques. Mais elles ne garantissent ni la capacité de toucher

l'ensemble des personnes concernées, ni la continuité de l'apprentissage dans le temps, ni souvent l'évaluation de la qualité des formations proposées. Ces constats impliquent que des solutions nouvelles et globales pour lutter contre l'illettrisme et l'analphabétisme soient proposées par l'État en articulation avec les collectivités, les organismes collecteurs et les partenaires sociaux.

C'est pourquoi, l'**article 35** modifie le code du travail pour ajouter, en plus des actions de lutte contre l'illettrisme et en faveur de l'apprentissage de la langue française, celles en faveur de l'amélioration de la maîtrise de la langue française dans la formation professionnelle tout au long de la vie et dans les dispositifs d'intégration des étrangers en France, et définir les acteurs en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces actions.

Dispositions élargissant les voies de recrutement dans la fonction publique

La fonction publique se doit d'être le reflet de la société qu'elle sert, dans le respect des valeurs posées par la Constitution, notamment celle de l'égal accès aux emplois publics selon les seuls vertus et talents. Ce principe d'égalité masque cependant une réalité plus contrastée : les profils recrutés dans la fonction publique sont peu diversifiés et la tendance à la reproduction sociale y est forte. La fonction publique doit désormais s'ouvrir à une plus grande diversité de profils et de compétences pour accroitre son efficacité et sa légitimité et renforcer ainsi son exemplarité.

Le projet de loi ouvre plus largement la voie d'accès dite du troisième concours, parallèlement aux concours externe destiné aux candidats diplômés et au concours interne réservé aux agents publics ayant une certaine ancienneté.

L'**article 36** modifie la voie d'accès dite « troisième concours » pour lui redonner sa vocation sociale et permettre la diversification des profils socioéconomiques en ouvrant plus largement les concours de la fonction publique à des personnes aux parcours de formation ou aux expériences professionnelles différents. Cette troisième voie est aujourd'hui ouverte à des candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou plusieurs activités professionnelles, ou d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association. Afin d'élargir les viviers concernés par cette voie d'accès, une nouvelle disposition prévoit que toute personne, quelle que soit la nature de l'activité professionnelle qu'elle a exercée ou exerce, peut candidater à cette

troisième voie. Ce faisant le projet d'article fait obstacle aux conditions d'accès restrictives liées à la nature de l'activité actuellement prévues par les statuts particuliers. L'insertion aux articles 19, 36 et 29 respectivement des titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires, d'une disposition permettant la prise en compte de la durée d'un contrat d'apprentissage auprès d'un employeur public comme d'un employeur privé, comme durée d'activité professionnelle ouvre davantage les possibilités de se présenter à un troisième concours. Les apprentis ou anciens apprentis qui souhaitent intégrer la fonction publique pourront ainsi valoriser l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise en se présentant aux troisièmes concours. Par ailleurs, en fonction des besoins identifiés, les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois seront modifiés pour ouvrir plus largement la possibilité de recourir à cette troisième voie, notamment en catégorie B. Les durées d'activité professionnelle seront réduites et harmonisées par voie réglementaire ultérieurement afin d'élargir le vivier de candidats.

Dispositions tendant à améliorer la lutte contre le racisme et les discriminations

Les dispositions du chapitre IV prennent en compte les préconisations du plan de lutte contre le racisme annoncé en avril 2015 par le Gouvernement, en modifiant à la fois la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et le code pénal.

L'**article 37** améliore tout d'abord la répression des délits de provocations, de diffamations et d'injures racistes ou discriminatoires (fondées sur le sexe, l'identité ou l'orientation sexuelle, ou sur le handicap) figurant dans la loi de 1881, notamment en :

– ajoutant pour ces délits la peine complémentaire de stage de citoyenneté ;

– élevant la peine des injures racistes ou discriminatoires (6 mois et 22 500 euros) au même niveau que celle des provocations et des diffamations racistes ou discriminatoires (1 an et 45 000 euros) ;

– excluant l'excuse de provocation en matière d'injures racistes ou discriminatoires ;

– prévoyant que la requalification est toujours possible entre les délits de provocations, de diffamations et d'injures racistes ou discriminatoires, par dérogation à l'interdiction de principe posée par la loi de 1881 ;

– supprimant pour ces délits l'exigence d'articulation et de qualification des faits dans les réquisitions du parquet interruptives de prescription.

Sont ainsi conservées les garanties essentielles de la loi de 1881 (notamment l'interdiction de la comparution immédiate et la prescription abrégée d'un an), mais sont supprimés tous les obstacles aux poursuites qui ne sont actuellement pas justifiés, principalement ceux liés aux difficultés de qualification.

L'**article 38** modifie le code pénal afin de généraliser les circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie, actuellement prévues pour certaines infractions limitativement énumérées, à l'ensemble des crimes et des délits.

Il réécrit à cette fin les articles 132-76 et 132-77. L'article 132-76 ne fait par ailleurs plus référence aux infractions commises à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une « race », mais aux infractions commises pour des « raisons racistes », dans la mesure où la notion de race ne peut pas s'appliquer aux êtres humains.

Enfin, pour tenir compte de la décision QPC du 16 octobre 2015 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions de l'article 48-2 de la loi du 29 juillet 1881 en ce qu'elles réservaient le monopole des constitutions de partie civile du chef d'apologie de crimes de guerre et de crime contre l'humanité prévu par l'article 24 aux seules associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur de la Résistance ou des déportés, l'**article 39** réécrit cet article 48-2.

Les nouvelles dispositions donnent qualité à agir non seulement aux associations de Résistants, mais également à toutes les associations de victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, en précisant cependant qu'elles ne pourront le faire que si ces crimes ont donné lieu à une ou plusieurs condamnations prononcées par une juridiction française ou internationale, ce qui, sans rien changer pour les associations de Résistants évitera, pour les autres associations, un élargissement sans limite de la possibilité de saisir le juge pénal pour lui demander de « dire » l'Histoire.

L'application outre-mer de ces modifications est prévue par l'**article 40.**

L'**article 41** réforme le recours civil et administratif en matière de discriminations dans l'accès aux biens et services. Dans le domaine de la lutte contre les discriminations, le dispositif législatif français est asymétrique. En matière d'emploi, de location immobilière, de santé ou d'éducation notamment, les textes prévoient un recours civil ou administratif, en parallèle du dispositif pénal, afin d'apporter des réponses adaptées aux situations de discrimination. Les comportements les plus délibérés tombent sous le coup de la loi pénale, des peines d'amende et d'emprisonnement étant encourues, alors que les comportements établis par des preuves indirectes, des faisceaux d'indices, relèvent d'un contentieux notamment indemnitaire devant les juges civils, prud'homaux ou administratifs. En effet, la charge de la preuve fait l'objet d'un aménagement : l'article 4 de la loi de 2008 prévoit que « toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le présent article ne s'applique pas devant les juridictions pénales ». En effet, en matière pénale, il appartient à la partie poursuivant de caractériser l'infraction dans ses éléments matériels et intentionnels. Or les motifs de traitement différent constitutifs d'une discrimination sont définis de manière plus large en matière pénale qu'en matière civile et le champ dans lequel certains motifs de discrimination peuvent être invoqués, ainsi que les exceptions où les différences de traitement ne constituent pas des discriminations, ne sont pas harmonisés entre eux. Afin de rendre plus efficiente la protection prévue en matière civile, sans contraindre les victimes à s'adresser au juge pénal pour certains motifs de discriminations intervenant dans certains domaines (typiquement le handicap dans l'accès aux biens et services), il est proposé d'aligner la liste des motifs discriminatoires prévues dans la loi de 2008 sur celle prévue dans le code pénal.

À cette fin, le 1° du I de l'article 41 modifie le premier alinéa de l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations en reprenant les critères de discrimination prohibés énumérés à l'article 225-1 du code pénal, outre le critère de perte d'autonomie, issu de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

Pour rendre effective l'interdiction des discriminations dans l'ensemble des domaines visés par la loi du 27 mai 2008, le 2° du I de l'article 41 procède aux modifications suivantes.

Concernant le domaine de l'emploi, afin de compléter le dispositif actuellement prévu par la loi du 27 mai 2008, le 2° de l'article 2 de cette loi (renuméroté 1°) est modifié en introduisant la référence aux motifs qui seront dorénavant mentionnés à l'article 1er de la loi (soit ceux énumérés à l'article 225-1 du code pénal). Cette modification, opérée pour plus de lisibilité, intervient à droit constant puisque les motifs énoncés par l'article L. 1132-1 du code du travail sont conformes à ceux prévus par l'article 225-1 du code pénal.

Concernant les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et de l'accès aux biens et services, désormais traités au 2° de l'article 2 de la loi de 2008, les discriminations seront désormais également prohibées pour tout motif visé à l'article 1er de ladite loi, alors que jusqu'à présent, étaient seules expressément prohibées dans ce domaine les discriminations fondées sur l'ethnie et une prétendue race, outre la grossesse et la maternité qui bénéficient d'une protection transversale.

À l'instar de ce qui est prévu dans le domaine de l'emploi, une exception générale s'appliquera dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et de l'accès aux biens et services : les différences de traitement sont tolérées *« lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés* ».

Toutefois, conformément à ce qui est prévu au 1° de l'article 2 de la loi de 2008 dans sa rédaction en vigueur, ayant transposé sur ce point la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000, aucune différence de traitement ne sera admise dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et de l'accès aux biens et services lorsqu'elle est fondée sur l'appartenance à une prétendue race ou à une ethnie. Sont ajoutés à ces motifs ne supportant aucune dérogation ceux de l'origine et du patronyme, qui sont également destinés à lutter contre les discriminations raciales ou ethniques.

De même, est maintenue au 3° la disposition transversale, issue des directives relatives à l'égalité de traitement entre femmes et hommes, interdisant toute discrimination directe ou indirecte en raison de la grossesse ou de la maternité. Cette interdiction ne fait pas obstacle aux

mesures prises en faveur des femmes pour ces motifs, ou de la promotion de l'égalité.

Par ailleurs, l'article 41 opère une clarification et une actualisation des différences de traitement admises, qui seront récapitulées au 4° de l'article 2 de la loi de 2008.

Ainsi, il est tout d'abord proposé de supprimer une exception qui figurait dans la loi de 2008 en matière de calcul des primes et d'attribution des prestations d'assurance. Dans ce domaine, l'article 5 de la directive 2004/113 prévoyait initialement une autorisation des différences proportionnelles en matière de primes et de prestations pour les assurés lorsque le sexe est un facteur déterminant dans l'évaluation des risques, sur la base de données pertinentes et précises. Toutefois, cet article, qui avait été transposé dans la loi du 27 mai 2008, est devenu sans objet depuis le 20 décembre 2012, à la suite de l'arrêt Test-Achats rendu par la CJUE le 1er mars 2011 ayant déclaré invalide le paragraphe 2 de l'article 5 de la directive précitée[3]. Il est donc proposé donc de supprimer l'exception en question, le régime transitoire rendu nécessaire par l'application de la jurisprudence européenne ayant d'ores et déjà été intégré par le législateur en 2013 à l'article L. 111-7 du code des assurances [(4)].

Est en revanche maintenue l'exception déjà inscrite dans la loi permettant l'organisation d'enseignements par regroupement des élèves en fonction de leur sexe.

En outre, au nombre des situations auxquelles l'interdiction des discriminations ne fait pas obstacle, il est proposé, outre les mentions existantes relatives aux mesures en faveur des femmes, d'ajouter la référence à celles prises en faveur des personnes handicapées ou résidant dans certaines zones géographiques.

Enfin, l'article 41 introduit dans un nouveau 5° à l'article 2 de la loi de 2008 une disposition transitoire prévoyant que les nouvelles règles ne font pas obstacle aux différences de traitement prévues et autorisées par les lois et règlements en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

---

(3) CJUE 1er mars 2011 Test-Achats n°C-236/09.

(4) Les différences de primes et de prestations ne sont plus autorisées que pour les contrats et les adhésions à des contrats d'assurance de groupe conclus ou effectués au plus tard le 20 décembre 2012 et à ces contrats et adhésions reconduits tacitement après cette date.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du logement et de l'habitat durable et du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi « Égalité et citoyenneté, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre du logement et de l'habitat durable, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion ainsi que par le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, avec le concours de la secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle.

Fait à Paris, le 13 avril 2016.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :
La ministre du logement et de l'habitat durable
Signé : Emmanuelle COSSE

Le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports
Signé : Patrick KANNER

La secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle
Signé : Éricka BAREIGTS

TITRE I^ER

CITOYENNETÉ ET EMANCIPATION DES JEUNES

CHAPITRE I^ER

Encourager l'engagement républicain de tous les citoyens pour faire vivre la fraternité

Article 1^er

① La réserve citoyenne offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en s'engageant, à titre bénévole et occasionnel, sur des projets d'intérêt général.

② Elle comprend :

③ 1° La réserve citoyenne prévue au livre II de la quatrième partie du code de la défense, qui prend le nom de « réserve citoyenne de défense et de sécurité » ;

④ 2° Les réserves communales de sécurité civile prévues au chapitre IV du titre II du livre VII du code de la sécurité intérieure ;

⑤ 3° La réserve citoyenne de la police nationale prévue à la section 5 du chapitre I^er du titre I^er du livre IV du code de la sécurité intérieure ;

⑥ 4° La réserve citoyenne de l'éducation nationale prévue à l'article L. 911-61 du code de l'éducation ;

⑦ 5° Des réserves à vocation thématique, créées par la loi.

⑧ Ces réserves sont régies par les dispositions des articles 1^er à 7 du présent chapitre, sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

⑨ La réserve citoyenne contribue à développer la fraternité, la cohésion nationale et la mixité sociale.

⑩ Une charte de la réserve citoyenne, définie par décret en Conseil d'État, énonce les principes directeurs de la réserve citoyenne, ainsi que les engagements et les obligations des réservistes et des organismes d'accueil.

⑪ L'État est garant du respect des finalités de la réserve citoyenne et des règles qui la régissent.

Article 2

① La réserve citoyenne peut comporter des sections territoriales, instituées par convention entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales.

② Ces conventions peuvent être résiliées par l'État, par décision motivée après mise en demeure, s'il apparaît soit que les réservistes sont affectés à des fins ou selon des modalités étrangères à celles figurant à l'article 5 de la présente loi ou dans la charte de la réserve citoyenne, soit que leurs dispositions ont été méconnues.

Article 3

① La réserve citoyenne est ouverte à toute personne majeure remplissant les conditions fixées à l'article L. 120-4 du code du service national.

② L'inscription dans la réserve citoyenne vaut pour une durée déterminée, renouvelable sur demande expresse du réserviste. Elle est subordonnée à l'adhésion du réserviste à la charte mentionnée à l'article 1er.

③ L'autorité de gestion de la réserve citoyenne, définie par le décret prévu à l'article 7, procède à l'inscription après avoir vérifié le respect des conditions mentionnées au premier alinéa. Elle peut s'opposer, par décision motivée, à l'inscription ou au maintien dans la réserve de toute personne dont le comportement serait contraire à la charte de la réserve citoyenne ou pour tout motif tiré d'un risque d'atteinte à l'ordre public.

Article 4

① Les missions relevant de la réserve citoyenne peuvent être proposées par une personne morale de droit public ou, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa, par un organisme sans but lucratif de droit français au titre d'un projet d'intérêt général répondant aux orientations de la réserve citoyenne et aux valeurs qu'elle promeut.

② Une association cultuelle ou politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peut accueillir de réservistes citoyens.

③ Les missions impliquant une intervention récurrente de réservistes citoyens sont préalablement validées par l'autorité de gestion de la réserve.

Ces missions ne peuvent excéder un nombre d'heures hebdomadaire défini par voie réglementaire.

Article 5

① Aucune affectation à une mission ne peut être prononcée par l'autorité de gestion sans le double accord de l'organisme d'accueil et du réserviste citoyen. Elle prend en considération les attentes, les compétences et les disponibilités exprimées par le réserviste au regard des besoins exprimés par l'organisme d'accueil.

② Le réserviste citoyen accomplit sa mission selon les instructions données par le responsable de l'organisme auprès duquel il est affecté et est soumis à ses règles de service. Aucune mission ne peut donner lieu au versement d'une rémunération ou gratification au réserviste citoyen.

③ L'engagement, l'affectation et l'activité du réserviste sont régies par les dispositions des articles 1er à 7 du présent chapitre. Ils ne sont régis ni par les dispositions du code du travail, ni par celles du chapitre Ier de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, du chapitre Ier de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale ou du chapitre Ier de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière.

④ L'organisme d'accueil du réserviste le couvre des dommages subis par lui ou causés aux tiers dans l'accomplissement de sa mission.

Article 6

① I. – Les articles 1er à 5 s'appliquent en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

② II. – Le code de la défense est ainsi modifié :

③ 1° Le livre II de la quatrième partie du code de la défense est ainsi modifié :

④ *a)* Le titre IV s'intitule : « Titre IV : Réserve citoyenne de défense et de sécurité » ;

⑤ *b)* Au 2° du III, au deuxième alinéa du IV et au deuxième alinéa du V de l'article L. 4211-1, dans les deux alinéas de l'article L. 4241-1 et à

l'article L. 4241-2, les mots : « réserve citoyenne » sont remplacés par les mots : « réserve citoyenne de défense et de sécurité » ;

⑥ *c)* Au premier alinéa de l'article L. 4241-1, après les mots : « ses forces armées. » sont insérés les mots : « Elle fait partie de la réserve citoyenne prévue par la loi n° du . Elle est régie par les dispositions du présent code et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions de ladite loi » ;

⑦ 2° Les articles L. 4341-1, L. 4351-1 et L. 4361-1 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « Les articles L. 4211-1, L. 4241-1 et L. 4241-2 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° du relative à l'égalité et à la citoyenneté. »

⑨ III. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

⑩ 1° Le chapitre III du titre III du livre IV est abrogé ;

⑪ 2° Au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV, il est créé une section 5 ainsi rédigée :

⑫ *« Section 5*

⑬ ***« Réserve citoyenne de la police nationale***

⑭ « *Art. L. 411-18.* – La réserve citoyenne de la police nationale est destinée, afin de renforcer le lien entre la Nation et la police nationale, à des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention, à l'exclusion de l'exercice de toute prérogative de puissance publique.

⑮ « *Art. L. 411-19.* – Peuvent être admis dans la réserve citoyenne de la police nationale les candidats qui satisfont aux conditions suivantes :

⑯ « 1° Être de nationalité française, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou résider régulièrement en France depuis au moins cinq ans et satisfaire à la condition d'intégration définie à l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

⑰ « 2°Être majeur ;

⑱ « 3° Ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des missions ;

⑲ « 4° Remplir les conditions d'aptitude correspondant aux missions de la réserve citoyenne.

⑳ « Nul ne peut être admis dans la réserve citoyenne de la police nationale s'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation des traitements de données à caractère personnel mentionnés aux articles 230-6 et 230-19 du code de procédure pénale, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

㉑ « *Art. L. 411-20.* – Les personnes admises dans la réserve citoyenne de la police nationale souscrivent une déclaration d'intention de servir en qualité de réserviste citoyen de la police nationale. »

㉒ « *Art. L. 411-21.* – Les périodes d'emploi au titre de la réserve citoyenne de la police nationale n'ouvrent droit à aucune indemnité ou allocation.

㉓ « *Art. L. 411-22.* – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de l'article L. 411-19. » ;

㉔ 3° L'article L. 445-1 est ainsi modifié :

㉕ *a)* Le premier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

㉖ « Sous réserve des dispositions suivantes, le présent livre est applicable en Polynésie française, dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l'égalité et à la citoyenneté. » ;

㉗ *b)* Au 3° de cet article, les références aux articles L. 433-5 et L. 433-6 sont supprimées, les mots : « le volontaire du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « le réserviste citoyen de la police nationale » et les mots : « le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « la réserve citoyenne de la police nationale » ;

㉘ *c)* Au 4° du même article, la référence à l'article L. 433-2 est remplacée par la référence à l'article L. 411-19 ;

29 4° L’article L. 446-1 est ainsi modifié :

30 *a)* Le premier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

31 « Sous réserve des dispositions suivantes, le présent livre est applicable en Nouvelle-Calédonie, dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l’égalité et à la citoyenneté. » ;

32 *b)* Au 2° de cet article, les références aux articles L. 433-5 et L. 433-6 sont supprimés, les mots : « le volontaire du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « le réserviste citoyen de la police nationale » et les mots : « le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « la réserve citoyenne de la police nationale » ;

33 *c)* Au 3° du même article, la référence à l’article L. 433-2 est remplacée par la référence à l’article L. 411-19 ;

34 5° L’article L. 447-1 est ainsi modifié :

35 *a)* Le premier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

36 « Sous réserve des dispositions suivantes, le présent livre est applicable dans les îles Wallis et Futuna, dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l’égalité et à la citoyenneté. » ;

37 *b)* Au 2° de cet article, les références aux articles L. 433-5 et L. 433-6 sont supprimés, les mots : « le volontaire du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « le réserviste citoyen de la police nationale » et les mots : « le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « réserve citoyenne de la police nationale » ;

38 *c)* Au 3° du même article, la référence à l’article L. 433-2 est remplacée par la référence à l’article L. 411-19 ;

39 6° L’article L. 724-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

40 « La réserve communale de sécurité civile fait partie de la réserve citoyenne prévue par la loi n° du . Elle est régie par les dispositions du présent code et, pour autant qu’elles n’y sont pas contraires, par les dispositions de ladite loi. »

㊶ IV. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :

㊷ 1° Après l'article L. 911-6, il est inséré un article L. 911-6-1 ainsi rédigé :

㊸ « *Art. L. 911-6-1.* – Les membres de la réserve citoyenne de l'éducation nationale concourent à la transmission des valeurs de la République.

㊹ « Ils sont recrutés et interviennent dans les écoles et les établissements d'enseignement du second degré selon des modalités déterminées par le ministre chargé de l'éducation nationale.

㊺ « La réserve citoyenne de l'éducation nationale fait partie de la réserve citoyenne prévue par la loi n° du . Elle est régie par les dispositions du présent code et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions de ladite loi. » ;

㊻ 2° Au premier alinéa des articles L. 971-1, L. 973-1 et L. 974-1, après la référence à l'article L. 911-5 sont ajoutées les mots : « L. 911-6-1, dans sa rédaction issue de la loi n° du , ».

Article 7

Les modalités d'application des articles 1er à 5 sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 8

① I. – La sous-section 5 de la section 2 du chapitre II du titre IV du livre Ier de la troisième partie du code du travail est ainsi modifiée :

② 1° Son intitulé est remplacé par un intitulé ainsi rédigé : « Sous-section 5 : Congés de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse et de dirigeants associatifs bénévoles » ;

③ 2° Elle est complétée par un article ainsi rédigé :

④ « *Art. L. 3142-46-1.* – Dans les conditions prévues par les articles L. 3142-43 à L. 3142-46, un congé peut être accordé chaque année, sans condition d'âge, à tout salarié désigné pour siéger à titre bénévole dans l'organe d'administration ou de direction d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou par le code civil local

applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dont l'ensemble des activités est mentionné au *b* du 1 de l'article 200 du code général des impôts. Ce congé peut être fractionné en demi-journée. »

⑤ II. – Les dispositions du 8° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, du 8° de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du 8° de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont remplacés par des dispositions ainsi rédigées :

⑥ « À un congé non rémunéré de six jours ouvrables par an, pris en une ou deux fois, accordé, sur sa demande, au fonctionnaire de moins de vingt-cinq ans, pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives agréées, destiné à favoriser la préparation et la formation ou le perfectionnement de cadres et animateur. La durée du congé est assimilée à une période de service effectif. Elle ne peut être imputée sur la durée du congé annuel. Le même congé peut être accordé, sans condition d'âge, à tout fonctionnaire désigné pour participer bénévolement aux réunions de l'organe d'administration ou de direction d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou par le code civil local applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dont l'ensemble des activités est mentionné au *b* du 1 de l'article 200 du code général des impôts. Ce congé peut être fractionné en demi-journées. »

Article 9

① I. – Le II de l'article L. 120-1 du code du service national est complété par un 3° ainsi rédigé :

② « 3° Le service civique des sapeurs-pompiers qui comporte une phase de formation initiale d'une durée maximale de deux mois dispensée sur le temps de mission du volontaire, au sein de son unité d'affectation ou dans une structure adaptée, à la charge de l'organisme d'accueil du volontaire.

③ « Au terme de sa formation initiale, le volontaire peut concourir, sous la surveillance d'un sapeur-pompier répondant à des conditions fixées par voie réglementaire, aux activités de protection et de lutte contre les

incendies et autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence, en complément des sapeurs-pompiers. »

④ II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

⑤ 1° Au premier alinéa de l'article L. 1424-10, après les mots : « membres du corps départemental », sont insérés les mots : « et les volontaires en service civique des sapeurs-pompiers » ;

⑥ 2° À l'article L. 1424-37, après les mots : « Tout sapeur-pompier volontaire », sont insérés les mots : « ou volontaire en service civique des sapeurs-pompiers » ;

⑦ 3° L'article L. 1852-9 est ainsi modifié :

⑧ *a)* Les deux premières phrases du premier alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes : « Les sapeurs-pompiers volontaires, qui relèvent d'un corps communal ou intercommunal de sapeurs-pompiers, et les volontaires en service civique des sapeurs-pompiers, au terme de leur formation initiale, ont vocation à participer à l'ensemble des missions dévolues aux services d'incendie et de secours. » ;

⑨ *b)* Au second alinéa du même article, après les mots : « aux sapeurs-pompiers volontaires », sont insérés les mots : « et aux volontaires en service civique sapeurs-pompiers ».

⑩ III. – À l'article 1er de la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service, après les mots : « le sapeur-pompier volontaire », sont insérés les mots : « ou le volontaire en service civique sapeurs-pompiers ».

⑪ IV. – A l'article L. 120-34 du code du service national, est ajouté un 6° ainsi rédigé :

⑫ « 6° Les dispositions du 3° du II de l'article L. 120-1 du présent code ne s'appliquent pas à Saint Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. »

Article 10

① I. – Au premier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code du service national, la troisième phrase est remplacée par les dispositions suivantes :

② « La personne morale agréée est un organisme sans but lucratif de droit français, une personne morale de droit public, un organisme d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, une société publique locale mentionnée à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales ou une société dont l'État détient la totalité du capital. »

③ II. – Le premier alinéa de l'article L. 120-30 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

④ « L'agrément prévu par le présent titre ne peut être délivré qu'aux organismes mentionnés au premier alinéa du II de l'article L. 120-1. »

Article 11

① L'article L. 120-4 du code du service national est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « La personne volontaire doit posséder la nationalité française, celle d'un État membre de l'Union européenne ou celle d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. » ;

④ 2° Après le premier alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

⑤ « Peut également souscrire l'un des contrats mentionnés à l'article L. 120-3 :

⑥ « 1° L'étranger auquel un titre de séjour a été délivré dans les conditions prévues à l'article L. 311-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et qui séjourne en France depuis plus d'un an ;

⑦ « 2° L'étranger âgé de dix-huit ans révolus qui séjourne en France depuis plus d'un an sous couvert de l'un des titres de séjour prévus à l'article L. 313-10, aux 1° à 10° de l'article L. 313-11, aux articles L. 313-13, L. 313-20, L. 313-21, L. 314-8 ou L. 314-9 ainsi qu'aux 1° à 7°, 9° ou 10° de l'article L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

⑧ « 3° L'étranger âgé de dix-huit ans révolus détenteur de l'un des titres de séjour prévus à l'article L. 313-17 ou au 8° de l'article L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » ;

⑨ 3° Au deuxième alinéa, après le mot : « résidence », sont insérés les mots : « mentionnée aux 1° et 2° ».

Article 12

① L'article L. 120-32 du code du service national est ainsi modifié :

② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « Le contrat mentionné à l'article L. 120-3 souscrit auprès d'une personne morale de droit public agréée peut prévoir la mise à disposition de la personne volontaire, aux fins d'accomplissement de son service auprès d'une ou, de manière successive, de plusieurs autres personnes morales de droit public non agréées, si elles satisfont aux conditions d'agrément prévues aux articles L. 120-1 et L. 120-30. » ;

④ 2° Au deuxième alinéa qui devient le troisième, les mots : « Dans ce cas » sont remplacés par les mots : « Dans ces cas » ;

⑤ 3° Aux troisième et quatrième alinéas, après les mots : « organisme sans but lucratif agréé », sont insérés les mots : « ou la personne morale de droit public agréée ».

Article 13

Au 10° de l'article L. 120-2 du code du service national, les mots : « le volet jeunesse » sont remplacés par les mots : « les volets jeunesse et sport ».

Article 14

① Après l'article L. 611-8 du code de l'éducation, il est ajouté un article L. 611-9 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 611-9.* – Les compétences, connaissances et aptitudes acquises par un étudiant dans une activité bénévole, une activité militaire dans la réserve opérationnelle prévue au livre II de la quatrième partie du code de la défense, un service civique défini au II de l'article L. 120-1 du code du service national ou un volontariat militaire prévu à l'article L. 121-1 du même code sont validées au titre de sa formation, selon des modalités fixées par décret. »

Article 15

① I. – Le cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Par dérogation, un mineur de seize ans révolus peut, avec l'accord écrit préalable de ses représentants légaux, être nommé directeur ou codirecteur de la publication de tout journal ou écrit périodique réalisé bénévolement, sans préjudice de l'application des dispositions de loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. La responsabilité des parents d'un mineur de seize ans révolus nommé directeur ou codirecteur de publication ne peut être engagée, sur le fondement de l'article 1384 du code civil, que si celui-ci a commis un fait de nature à engager sa propre responsabilité civile dans les conditions prévues par la présente loi. »

② II. – Le présent article est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

CHAPITRE II

Accompagner les jeunes dans leur parcours vers l'autonomie

Article 16

① I. – Le 4° du II de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

② « 4° À la politique de la jeunesse. »

③ II. – Le code du travail est ainsi modifié :

④ 1° Il est introduit un I devant le premier alinéa de l'article L. 6111-3 ;

⑤ 2° L'article L. 6111-3 est complété par un II ainsi rédigé :

⑥ « II. – La région coordonne également, de manière complémentaire avec le service public régional de l'orientation et sous réserve des missions de l'État, les initiatives des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des structures d'information des jeunes labellisées par l'État dans des conditions prévues par décret. Ces structures visent à garantir à tous les jeunes l'accès à une information

généraliste, objective, fiable et de qualité touchant tous les domaines de leur vie quotidienne. » ;

⑦ 3° Le 2° de l'article L. 6111-5 devient le 3° ;

⑧ 4° Après le 1° de l'article L. 6111-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑨ « 2° De disposer d'une information à destination des jeunes de seize à vingt-cinq ans sur l'accès aux droits sociaux et aux loisirs ; ».

Article 17

Chaque jeune bénéficie d'une information individualisée transmise par les organismes gestionnaires des régimes obligatoires d'assurance maladie sur ses droits en matière de couverture santé, sur les dispositifs et programmes de prévention ainsi que sur les examens de santé gratuits tels que celui prévu à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale auxquels il peut avoir accès. Cette information est dispensée à trois moments, à seize ans, lors de sa sortie du statut d'ayant droit à l'assurance maladie et à vingt-trois ans, selon des modalités prévues par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

Article 18

① À l'article L. 822-1 du code de l'éducation, après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Il peut assurer la gestion d'aides à d'autres personnes en formation. »

Article 19

① I. – L'article L. 612-3-1 du code de l'éducation est ainsi modifié :

② 1° La première phrase est complétée par les mots : « ou, dans le respect des critères définis au deuxième alinéa de l'article L. 612-3, dans les formations dont les capacités d'accueil sont insuffisantes au regard du nombre de candidatures » ;

③ 2° La dernière phrase est complétée par les mots : « dans le respect du pourcentage maximal des places contingentées fixé chaque année par décret dans la limite de 15 % des capacités d'accueil » ;

④ 3° L’article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Dans le respect des critères prévus à l’article L. 612-3 et des résultats au baccalauréat, la qualité d’élève boursier est prise en compte pour l’inscription dans ces formations. »

⑥ II. – Les dispositions du I sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

⑦ III. – Aux articles L. 681-1, L. 683-1 et L. 684-1 du même code, les mots : « l’ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l’enseignement supérieur et à la recherche » sont remplacés par les mots : « la loi n° du ».

TITRE II

MIXITÉ SOCIALE ET ÉGALITÉ DES CHANCES DANS L’HABITAT

CHAPITRE I^ER

Améliorer l’équité et la gouvernance territoriale des attributions de logements sociaux

Article 20

① I. – Le code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

② 1° L’article L. 441 est ainsi modifié :

③ *a)* Au deuxième alinéa, après les mots : « des quartiers » sont insérés les mots : « , en permettant l’accès à l’ensemble des secteurs d’un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et en favorisant l’accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville » ;

④ *b)* Au troisième alinéa, après les mots : « Les collectivités territoriales » sont insérés les mots : « et les réservataires de logements sociaux » ;

⑤ *c)* Au quatrième alinéa, après les mots : « de la présente section », sont insérés les mots : « , en pratiquant, le cas échéant, des loyers différents selon les secteurs ou au sein des immeubles, afin de remplir ces objectifs » ;

⑥ *d)* Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « L'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur. » ;

⑧ 2° L'article L. 441-1 est ainsi modifié :

⑨ *a)* Au premier alinéa, après les mots : « lieux de travail » sont insérés les mots : « , de la mobilité géographique liée à l'emploi » ;

⑩ *b)* Les troisième au septième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑪ « Outre les attributions de logements à des personnes déclarées prioritaires et à loger d'urgence par la commission de médiation et désignées par le représentant de l'État au bailleur en application de l'article L. 441-2-3, les logements mentionnés au premier alinéa sont attribués prioritairement au profit des catégories de personnes suivantes :

⑫ « *a)* Personnes en situation de handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;

⑬ « *b)* Personnes mal logées, défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;

⑭ « *c)* Personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition ;

⑮ « *d)* Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;

⑯ « *e)* Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ; »

⑰ *c)* Au huitième alinéa, le signe : « *e* » devient le signe : « *f* » ; à la première phrase, les mots : « De personnes mariées » sont remplacés par les mots « personnes mariées » et après les mots : « puisse y faire

obstacle » sont insérés les mots : « , et personnes menacées de mariage forcé » ; à la deuxième phrase, les mots : « Cette situation est attestée » sont remplacés par les mots : « Ces situations sont attestées » ;

⑱ *d)* Après le huitième alinéa, sont insérés treize alinéas ainsi rédigés :

⑲ « *g)* Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;

⑳ « *h)* Personnes dépourvues de logement, dont celles qui sont hébergées par des tiers ;

㉑ « *i)* Personnes menacées d'expulsion sans relogement.

㉒ « Ces critères de priorité sont pris en compte dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux.

㉓ « Les réservataires de logements sociaux et les bailleurs rendent publiques les conditions dans lesquelles ils procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux commissions mentionnées à l'article L. 441-2, ainsi qu'un bilan annuel des désignations effectuées chacun en ce qui le concerne à l'échelle départementale.

㉔ « Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et les accords collectifs mentionnés aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 déterminent les conditions dans lesquelles les critères de priorité mentionnés ci-dessus sont pris en compte dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux.

㉕ « Sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un programme local de l'habitat en application du dernier alinéa de l'article L. 302-1 ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, ainsi que des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, doivent être consacrés :

㉖ « – à des demandeurs appartenant au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles enregistrés dans le système national

d’enregistrement sur le périmètre de l’établissement public de coopération intercommunale ;

(27) « – ou à des personnes relogées dans le cadre du renouvellement urbain.

(28) « L’accord intercommunal mentionné à l’article L. 441-1-1 peut fixer la répartition entre les bailleurs des attributions à réaliser sous réserve que le pourcentage soit respecté globalement sur le territoire de l’établissement public de coopération intercommunale.

(29) « Les bailleurs adaptent en tant que de besoin les loyers des logements ainsi attribués.

(30) « En cas de manquement d’un bailleur à ces obligations, le représentant de l’État dans le département peut procéder à l’attribution d’un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer aux publics concernés.

(31) « Le Gouvernement publie annuellement des données statistiques relatives à l’application, à l’échelle de chaque établissement de coopération intercommunale concerné, des seizième à vingtième alinéas. » ;

(32) *e)* Au neuvième alinéa, les mots : « Ce décret » sont remplacés par les mots : « Le décret mentionné au premier alinéa » ;

(33) *f)* Le dixième alinéa est complété par les dispositions suivantes :

(34) « Au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale est destiné à des personnes prioritaires en application du présent article. En cas de manquement d’une collectivité territoriale à cette règle, le représentant de l’État dans le département peut procéder à l’attribution d’un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer aux publics concernés. Ces attributions s’imputent sur les logements réservés par la collectivité concernée. » ;

(35) *g)* Le douzième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas de refus de l’organisme de loger le demandeur, le représentant de l’État dans le département qui l’a désigné procède à l’attribution d’un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation. » ;

(36) *h)* Les treizième, quatorzième et quinzième alinéas sont supprimés ;

㊲ *i)* Au seizième alinéa, les mots : « aux dixième à douzième alinéas ainsi que dans les conventions résultant d'une délégation mentionnée au treizième alinéa » sont remplacés par les mots : « au présent article » ;

㊳ 3° L'article L. 441-1-1 est ainsi modifié :

㊴ *a)* À la première phrase du premier alinéa, les mots : « compétent en matière d'habitat et » sont remplacés par les mots : « mentionné au seizième alinéa de l'article L. 441-1 » et les mots : « disposant d'un programme local de l'habitat adopté peut proposer » sont remplacés par le mot : « propose » ;

㊵ *b)* Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㊶ « – pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements à des personnes répondant aux critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 ; »

㊷ 4° L'article L. 441-1-5 est ainsi modifié :

㊸ *a)* À la première phrase du premier alinéa, les mots : « doté d'un programme local de l'habitat approuvé » sont remplacés par les mots : « mentionné au seizième alinéa de l'article L. 441-1 » ;

㊹ *b)* À la dernière phrase du premier alinéa, les mots : « et au III de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement » sont supprimés ;

㊺ *c)* Au troisième alinéa, les mots : « relevant de l'accord collectif prévu à l'article L. 441-1-1 ou à l'article L. 441-1-2 ou déclarées prioritaires en application de l'article L. 441-2-3 » sont remplacés par les mots : « prioritaires en application de l'article L. 441-1 » ;

㊻ *d)* Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㊼ « 3° Les conditions dans lesquelles les réservataires de logements sociaux et les bailleurs procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux commissions mentionnées à l'article L. 441-2 et les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation. » ;

㊽ *e)* Au cinquième alinéa, les mots : « d'autres personnes morales intéressées. En particulier » sont remplacés par les mots : « d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées, dont l'accord

collectif prévu à l'article L. 441-1-1 et » et après les mots : « la convention mentionnée à l'article 8 de ladite loi », est inséré le mot : « qui » ;

(49) *f)* Au sixième alinéa, les mots : « et des accords collectifs mentionnés aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 » sont remplacés par les mots : « , dont l'accord collectif mentionné à l'article L. 441-1-1 et la convention prévue à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine » ;

(50) 5° Après l'article L. 441-1-5, il est ajouté un article L. 441-1-6 ainsi rédigé :

(51) « *Art. L. 441-1-6.* – Les dispositions des articles L. 441-1, L. 441-1-1, L. 441-1-5, L. 441-2, L. 441-2-1, L. 441-2-3-2, L. 441-2-5, L. 441-2-7, L. 441-2-8 et L. 442-5 sont applicables à la métropole de Lyon. » ;

(52) 6° Au deuxième alinéa de l'article L. 441-2-6, après les mots : « traitement de sa demande », sont insérés les mots : « , dont notamment les conditions dans lesquelles est effectuée la désignation de sa demande en vue de son passage devant la commission mentionnée à l'article L. 441-2 ».

(53) II. – Les conventions de délégation consenties aux maires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation sont résiliées de plein droit un mois après la publication de la présente loi.

(54) III. – L'article 14 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale est abrogé.

(55) IV. – L'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est ainsi modifié :

(56) 1° Au II, après les mots : « de la présente loi », les mots : « dépourvues de logement ou mal logées, quelle que soit la forme de leur habitat, notamment celles, énumérées aux *a* à *e* de » sont remplacés par les mots : « , notamment celles qui sont mentionnées à » ;

(57) 2° Le III est remplacé par les dispositions suivantes :

(58) « III. – Le plan établit les priorités au niveau départemental à accorder aux personnes et familles répondant aux critères mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 21

① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa de l'article L. 313-26-2 est ainsi modifié :

③ *a)* Après les mots : « Un quart des attributions » est inséré le mot : « annuelles » ;

④ *b)* Les mots : « , réparties programme par programme, » sont supprimés ;

⑤ *c)* Après les mots : « organismes collecteurs agréés », les mots : « associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement » sont remplacés par les mots : « mentionnés à l'article L. 313-18 » ;

⑥ *d)* Les mots : « désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3 » sont remplacés par les mots : « prioritaires en application de l'article L. 441-1 » ;

⑦ *e)* La deuxième phrase est remplacée par les dispositions suivantes :

⑧ « En cas de manquement d'un organisme collecteur à cette règle, le représentant de l'État dans le département peut procéder à l'attribution d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer aux publics concernés. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par l'organisme collecteur concerné. » ;

⑨ 2° Le premier alinéa de l'article L. 313-35 est ainsi modifié :

⑩ *a)* Après les mots : « Un quart des attributions » est inséré le mot : « annuelles » ;

⑪ *b)* Les mots : « , réparties programme par programme, » sont supprimés ;

⑫ *c)* Les mots : « désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3 » sont remplacés par les mots : « prioritaires en application de l'article L. 441-1 » ;

⑬ *d)* La deuxième phrase est supprimée ;

⑭ *e)* À la fin de l'alinéa, sont insérées les dispositions suivantes :

⑮ « En cas de manquement à cette règle par l'association foncière logement ou par l'une de ses filiales, le représentant de l'État dans le département peut procéder à l'attribution d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer aux publics concernés. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par l'association foncière logement ou par la filiale concernée. »

Article 22

① L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « Une commission d'attribution est créée sur demande d'un établissement public de coopération intercommunale mentionné au seizième alinéa de l'article L. 441-1 lorsque, sur le territoire de celui-ci, un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux. » ;

④ 2° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑤ « La commission exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des critères et des priorités définis à l'article L. 441-1, en prenant en compte les objectifs fixés à l'article L. 441. » ;

⑥ 3° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Un représentant des organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L. 313-18 réservataires de logements sociaux participe à titre consultatif aux travaux de la commission pour l'attribution des logements pour lesquels ils disposent de contrats de réservation. » ;

⑧ 4° Au huitième alinéa, les mots : « assiste, sur sa demande, à toute réunion » sont remplacés par les mots : « est membre de droit ».

Article 23

① L'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « La situation des personnes devant bénéficier d'un relogement dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain fait l'objet d'un enregistrement d'office par le bailleur dont elles sont locataires dans le système national d'enregistrement sur la base des informations fournies par le ménage ou, à défaut, connues du bailleur. » ;

④ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « régional en Île-de-France et départemental sur le reste du territoire » sont remplacés par le mot : « national » ;

⑤ 3° Au cinquième alinéa, après les mots : « en certifiant le dépôt de la demande et fait courir » sont insérés les mots : « , dans les départements ou, pour l'Île-de-France, dans la région où sont situées les communes qui figurent dans sa demande de logement social, telle qu'enregistrée dans le système national d'enregistrement, ».

Article 24

① I. – L'article L. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa, après les mots : « Tout établissement public de coopération intercommunale », les mots : « doté d'un programme local de l'habitat approuvé » sont remplacés par les mots : « mentionné au seizième alinéa de l'article L. 441-1 » ;

③ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « ou régional » sont remplacés par les mots : « , régional ou national ».

④ II. – L'article L. 441-2-8 du même code est ainsi modifié :

⑤ 1° Au premier alinéa, après les mots : « les communes membres, », sont ajoutés les mots : « un représentant des organismes bailleurs mentionnés à l'article L. 411-2 et un représentant des organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L. 313-18 », après les mots : « par tout établissement public de coopération intercommunale », les mots : « doté d'un programme local de l'habitat approuvé » sont remplacés par les mots : « mentionné au seizième alinéa de l'article L. 441-1 » et la dernière phrase de l'alinéa est supprimée ;

⑥ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « Au nombre de ces actions, il prévoit » sont insérés les mots : « un système de qualification de l'offre de logements sociaux du territoire en fonction d'indicateurs fixés par le plan

ainsi que les moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés. Le plan prévoit » ;

⑦ 3° Au troisième alinéa, les mots : « liée à un système de qualification de l'offre de logements » sont supprimés, après les mots : « dans le respect », le mot : « de » est remplacé par les mots : « des priorités et des critères définis à » et à la fin de l'alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Ces modalités incluent les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande. » ;

⑧ 4° Au quatrième alinéa, après les mots : « dans le respect de l'article L. 441-1, » sont insérés les mots : « impliquant que les logements disponibles sur le territoire de l'établissement soient portés à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, sur un support commun, » et à la fin de l'alinéa, sont insérées les dispositions suivantes : « Les bailleurs sociaux et les réservataires sont tenus de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du système. Les choix exprimés par les demandeurs sont pris en compte lors des désignations de demandes à examiner par la commission mentionnée à l'article L. 441-2 et dans les décisions que celle-ci prend pour les logements concernés. Le public et les demandeurs de logement social reçoivent une information appropriée sur le système mis en place dans le cadre du service d'accueil et d'information. Le plan prévoit également les modalités de l'évaluation du système. » ;

⑨ 5° Après le quatrième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑩ « Les organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 441-1 sont tenus de porter à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, les logements sociaux vacants au plus tard le 1er janvier 2022.

⑪ « Les organismes d'habitation à loyer modéré sont réputés remplir cette obligation s'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental, régional ou national, répondant aux conditions fixées au présent article. » ;

⑫ 6° Au neuvième alinéa, les mots : « Les conseils de la métropole du Grand Paris et » sont remplacés par les mots : « Le conseil » et le mot : « peuvent » est remplacé par le mot : « peut ».

Article 25

① I. – L'article L. 411-10 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② Au dixième alinéa, les mots : « à l'application d'une amende de 100 € par tranche de 100 logements visés au premier alinéa, recouvrée au profit de la Caisse de garantie du logement locatif social mentionnée à l'article L. 452-1 » sont remplacés par les mots : « à l'application d'une amende de 1 000 € par logement mentionné au premier alinéa, recouvrée au profit du fonds national des aides à la pierre mentionné à l'article L. 431-5. » ;

③ II. – L'article L. 442-5 du même code est ainsi modifié :

④ 1° Au premier alinéa, après les mots : « après avoir procédé à une enquête auprès de leurs locataires » sont insérés les mots : « et avoir recueilli leur avis d'imposition ou de non-imposition à l'impôt sur le revenu » ;

⑤ 2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

⑥ « Les organismes d'habitation à loyer modéré traitent les données personnelles recueillies à l'occasion des enquêtes mentionnées au premier alinéa, pour créer des outils d'analyse de l'occupation sociale de leur patrimoine contribuant à la qualification du parc mentionné à l'article L. 441-2-8, à l'élaboration et la mise en œuvre des orientations en matière d'attributions de logements et de mutations mentionnées à l'article L. 441-1-5, à l'élaboration des conventions d'utilité sociale prévues à l'article L. 445-1 et à celle du programme local de l'habitat mentionné à l'article L. 302-1, ainsi qu'à la détermination des ménages en situation de précarité énergétique pour l'application de l'article 30 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. » ;

⑦ 3° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑧ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment le contenu de l'enquête dont la liste des données recueillies. Il précise les conditions dans lesquelles les personnes morales citées à l'alinéa précédent, peuvent transmettre les données recueillies agrégées à des tiers, dont le représentant de l'État dans le département et dans la région, à la région, au département et à l'établissement de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 441-1-5 ou à la

métropole de Lyon, ainsi qu'à l'union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitation à loyer modéré, auxdites fédérations et aux associations régionales d'organismes d'habitations à loyer modéré, à la fédération des entreprises publiques locales, à l'union des entreprises et des salariés pour le logement et au groupement d'intérêt public mentionné à l'article L. 442-2-1. »

⑨ III. – Les dispositions du 2° du II du présent article s'appliquent aux données portant sur la situation des ménages au 1er janvier 2016.

CHAPITRE II

Favoriser la mobilité dans le parc social et l'accès des ménages défavorisés aux quartiers attractifs

Article 26

① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 353-9-3 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, les mots : « aux articles » sont remplacés par les mots : « à l'article » ;

④ *b)* Au premier alinéa, les mots : « et L. 411-2 » sont supprimés ;

⑤ *c)* Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑥ « L'autorité administrative peut autoriser, pour une durée qu'elle détermine, un organisme à déroger aux dispositions de l'alinéa précédent soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Toutefois, d'une année par rapport à l'année précédente, la hausse de loyer est plafonnée à 5 % en sus de la variation de l'indice de référence des loyers mentionné à l'alinéa précédent. Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires et des locataires dans les conditions fixées par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, cette hausse peut être supérieure à ce plafond. » ;

⑦ 2° Le quatrième alinéa de l'article L. 442-1 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

⑧ « Les loyers pratiqués des logements des organismes d'habitation à loyer modéré sont révisés chaque année au 1er janvier en fonction de l'indice de référence des loyers prévu au I de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La date de l'indice de référence des loyers prise en compte pour cette révision est celle du deuxième trimestre de l'année précédente.

⑨ « L'autorité administrative peut autoriser, pour une durée qu'elle détermine, un organisme à déroger aux dispositions de l'alinéa précédent soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Toutefois, d'une année par rapport à l'année précédente, la hausse de loyer est plafonnée à 5 % en sus de la variation de l'indice de référence des loyers mentionné à l'alinéa précédent. Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires et des locataires dans les conditions fixées par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, cette hausse peut être supérieure à ce plafond. » ;

⑩ 3° L'article L. 445-1 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑫ « Les établissements publics de coopération intercommunale, les établissements publics territoriaux mentionnés au seizième alinéa de l'article L. 441-1, la métropole de Lyon et les départements sont associés, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, à l'élaboration des dispositions des conventions d'utilité sociale relatives aux immeubles situés sur leur territoire. Ils sont signataires des conventions d'utilité sociale conclues par les organismes qui leur sont rattachés. Ils peuvent être signataires, à leur demande, des conventions d'utilité sociale des organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire. » ;

⑬ *b)* Le deuxième alinéa est complété par la phrase suivante : « Toutefois, dans ce dernier cas, l'absence de signature de la convention d'utilité sociale par l'établissement public de coopération intercommunale ou le département ne fait pas obstacle à sa conclusion. » ;

⑭ *c)* Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑮ « – l'état de l'occupation sociale des immeubles ou ensembles immobiliers établi d'après les renseignements statistiques visés à l'article L. 442-5 et décliné notamment dans et hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 ; »

⑯ *d)* Le sixième alinéa est supprimé ;

⑰ *e)* Au huitième alinéa, après les mots : « de l'organisme » sont ajoutés les mots : « , établi après concertation avec les locataires dans des conditions fixées dans le plan de concertation locative prévu à l'article 44 *bis* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière ; »

⑱ *f)* Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑲ « – les modalités de la concertation locative avec les locataires, dans le cadre fixé à l'article 44 *bis* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée. » ;

⑳ *g)* Au treizième alinéa, le chiffre : « 100 » est remplacé par le chiffre : « 200 » ;

㉑ *h)* Au quatorzième alinéa, les mots : « au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social, dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5 » sont remplacés par les mots : « au profit du fonds national des aides à la pierre mentionné à l'article L. 431-5 » ;

㉒ 4° L'article L. 445-2 est ainsi modifié :

㉓ *a)* Au premier alinéa, les mots : « ainsi que celles relatives à la détermination des loyers » sont remplacés par les mots : « ainsi que des objectifs de mixité sociale définis au seizième alinéa de l'article L. 441-1 » ;

㉔ *b)* Les troisième et quatrième alinéas sont supprimés ;

㉕ *c)* Le sixième alinéa est remplacé par les alinéas suivants :

㉖ « Il peut fixer la nouvelle politique des loyers de l'organisme. Cette politique des loyers, qui tient compte de l'état de l'occupation sociale des

immeubles ou ensembles immobiliers mentionné à l'article L. 445-1, ainsi que des objectifs de mixité sociale mentionnés au premier alinéa, s'applique aux baux conclus après son entrée en vigueur. Dans ce cas, le cahier des charges détermine également :

(27) « – les plafonds de ressources applicables, dans les conditions prévues au I de l'article L. 445-3 ;

(28) « – le montant maximal de la masse des loyers de l'ensemble des immeubles de l'organisme, dans les conditions prévues au II de l'article L. 445-3 ;

(29) « – les montants maximaux de loyers applicables aux ensembles immobiliers, dans les conditions prévues au III de l'article L. 445-3 ;

(30) « – les montants maximaux moyens de loyers applicables aux logements de l'ensemble immobilier, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 445-3.

(31) « Cette politique des loyers peut être introduite par avenant à la convention d'utilité sociale, pendant toute la durée de celle-ci. Elle s'applique au 1er janvier de l'année civile qui suit la signature de la convention ou de l'avenant. » ;

(32) *d)* Les septième et huitième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

(33) « Les engagements relatifs à la nouvelle politique des loyers se substituent à ceux prévus par la réglementation en vigueur ainsi qu'aux engagements de même nature figurant dans les conventions conclues au titre de l'article L. 351-2. La substitution s'applique aux conventions conclues au titre de l'article L. 351-2 en vigueur depuis plus de six ans au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique des loyers. » ;

(34) 5° L'article L. 445-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

(35) « *Art. L. 445-3.* – I. – Les plafonds de ressources prévus par la nouvelle politique des loyers mentionnée à l'article L. 445-2, répartis dans chaque ensemble immobilier, sont ceux prévus pour l'attribution des logements locatifs sociaux et mentionnés à l'article L. 441-1 ou résultant de la réglementation en vigueur.

(36) « II. – Le montant maximal de la masse des loyers de l'ensemble des immeubles de l'organisme résultant de la nouvelle politique des loyers

mentionnée à l'article L. 445-2, rapporté à la surface corrigée ou à la surface utile, ne peut excéder le montant maximal résultant, à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle politique des loyers, des conventions visées à l'article L. 351-2 ou résultant de la réglementation en vigueur. Le cahier des charges peut prévoir si nécessaire, lors de son établissement ou au moment du renouvellement de la convention, un montant maximal plus élevé que celui résultant des dispositions précédentes, à la demande d'un organisme et en vue de préserver ses équilibres financiers, après avis de la Caisse de garantie du logement locatif social.

(37) « III. – Le montant maximal des loyers d'un ensemble immobilier fixé dans la nouvelle politique des loyers est exprimé en euros par mètre carré et par mois. Lorsqu'il est exprimé en euros par mètre carré de surface utile, il peut être modulé en fonction de la taille moyenne des logements de l'ensemble immobilier.

(38) « Il peut être augmenté, après accord de l'autorité administrative, en vue d'assurer l'équilibre financier d'opérations d'amélioration.

(39) « IV. – L'organisme fixe, dans la nouvelle politique des loyers, les montants maximaux moyens de loyer, exprimés en euros par mètre carré et par mois, applicables aux logements de l'ensemble immobilier et correspondant à un ou plusieurs plafonds de ressources déterminés pour l'attribution de ces logements. À l'exception des logements financés en prêts locatifs intermédiaires ou à un niveau équivalent, le montant du loyer maximal de chaque logement est inférieur ou égal au montant du loyer maximal des logements financés en prêts locatifs sociaux.

(40) « V. – Les montants prévus au II, au III et au IV sont révisés au 1er janvier de chaque année en fonction de l'indice de référence des loyers prévu au I de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La date de l'indice de référence des loyers prise en compte pour cette révision est celle du deuxième trimestre de l'année précédente.

(41) « VI. – Les loyers applicables sont fixés librement dans la limite des loyers maximaux. Les modalités de révision et de hausse des loyers pratiqués sont fixées conformément aux dispositions prévues à l'article L. 353-9-3 et aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 442-1. » ;

(42) 6° L'article L. 445-4 est abrogé.

43 II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

44 1° Le 3° du II de l'article L. 3641-5 est abrogé ;

45 2° Le 3° du III de l'article L. 5217-2 est abrogé ;

46 3° Le 3° du III de l'article L. 5218-2 est abrogé ;

47 4° Le 2° du VII de l'article L. 5219-1 est abrogé.

48 III. – Les dispositions du 1° et du 2° du I s'appliquent à compter du 1er janvier 2017, y compris aux contrats en cours.

49 Les engagements des conventions d'utilité sociale en vigueur à la date de publication de la loi sont prorogés jusqu'au 31 décembre 2017. Avant le 1er janvier 2018, les organismes d'habitations à loyer modéré transmettent au représentant de l'État du département de leur siège, un projet de convention d'utilité sociale. Avant le 1er juillet 2018, ils concluent avec l'État une convention d'une durée de six ans renouvelable qui prend effet au 1er janvier 2018.

50 Les dérogations aux plafonds de ressources, prévues à l'article L. 445-3 dans sa rédaction antérieure à la présente loi, demeurent applicables aux baux en cours à la date de publication de la loi.

Article 27

1 I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

2 1° À l'article L. 441-3, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

3 « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables, pendant un délai de trois ans à compter de la date de signature de la convention, aux locataires de logements faisant l'objet d'un bail en cours et dont le loyer n'est pas établi sur la base de la surface corrigée ou de la surface utile au moment de leur conventionnement en application de l'article L. 351-2. » ;

4 2° À l'article L. 441-3-1, après les mots : « dans le département », sont insérés les mots : « et en dehors des zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements » ;

5 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 441-4 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑥ « Ce montant est plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. » ;

⑦ 4° L'article L. 441-12 est abrogé ;

⑧ 5° L'article L. 442-3-3 est ainsi modifié :

⑨ *a)* Au premier alinéa du I, les mots : « au moins deux fois supérieures aux » sont remplacés par les mots : « supérieures à 150 % des » ;

⑩ *b)* Aux premier et troisième alinéas du I et au II, les mots : « trois ans » sont remplacés par les mots : « dix-huit mois » ;

⑪ *c)* Aux premier et deuxième alinéas du I et au premier alinéa du III, les mots : « un dépassement du double » sont remplacés par les mots : « des ressources supérieures à 150 % » ;

⑫ *d)* Après le deuxième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑬ « Par dérogation aux premier et deuxième alinéas, les locataires dont les ressources, à l'entrée dans les lieux, sont inférieures ou égales au plafond de ressources fixé pour l'attribution des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration n'ont plus le droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de dix-huit mois à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête faisant apparaître, pour la deuxième année consécutive, des ressources supérieures à 150 % du plafond de ressources fixé pour l'attribution des logements financés en prêts locatifs à usage social. » ;

⑭ 6° Après l'article L. 442-3-3, il est inséré un article L. 442-3-4 ainsi rédigé :

⑮ « *Art. L. 442-3-4.* – I. – Dans les logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux et situés dans des zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, les locataires qui, deux années consécutives, ne répondent pas à l'enquête prévue à l'article L. 441-9, n'ont plus le droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de dix-huit mois à compter du 1er janvier de l'année qui suit ces deux années.

⑯ « Six mois avant l'issue de ce délai de dix-huit mois, le bailleur notifie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifie par

acte d'huissier la date à laquelle les locaux loués doivent être libres de toute occupation. À l'issue de cette échéance, les locataires sont déchus de tout titre d'occupation des locaux loués.

⑰ « II. – Si, au cours de la période de dix-huit mois mentionnée au I, les locataires communiquent au bailleur les documents et renseignements prévus au premier alinéa de l'article L. 441-9 et justifient que leurs ressources sont inférieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ce logement, ils bénéficient à nouveau du droit au maintien dans les lieux.

⑱ « III. – Le I n'est pas applicable aux locataires qui, l'année suivant la constatation par le bailleur de l'absence de réponse à l'enquête prévue à l'article L. 441-9 pour la deuxième année consécutive, atteignent leur soixante-cinquième anniversaire et aux locataires présentant un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou ayant à leur charge une personne présentant un tel handicap. Il ne s'applique pas non plus aux logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. » ;

⑲ 7° La troisième phrase du neuvième alinéa de l'article L. 445-1 est supprimée ;

⑳ 8° Le cinquième alinéa de l'article L. 445-2 est supprimé ;

㉑ 9° L'article L. 445-5 est abrogé ;

㉒ 10° L'article L. 482-3 est ainsi modifié :

㉓ *a)* Au premier alinéa du I, les mots : « au moins deux fois supérieures aux » sont remplacés par les mots : « supérieures à 150 % des » ;

㉔ *b)* Au premier alinéa du I, les mots : « trois ans » sont remplacés par les mots : « dix-huit mois » ;

㉕ *c)* Il est inséré, après le deuxième alinéa du I, un alinéa ainsi rédigé :

㉖ « Par dérogation aux premier et deuxième alinéas, les baux des locataires dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond de ressources fixé pour l'attribution des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration sont prorogés de dix-huit mois à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête faisant apparaître, pour la deuxième année consécutive, des ressources supérieures à 150 % du plafond de ressources fixé pour l'attribution des logements financés en prêts locatifs à usage social. » ;

(27) *d)* Aux premier et deuxième alinéas du I et au premier alinéa du III, les mots : « un dépassement du double » sont remplacés par les mots : « des ressources supérieures à 150 % » ;

(28) 11° Après l'article L. 482-3, il est inséré un article L. 482-3-1 ainsi rédigé :

(29) « *Art. L. 482-3-1.* – I. – Dans les logements locatifs sociaux appartenant aux sociétés d'économie mixte ou gérés par elles et situés dans des zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, les baux des locataires qui, deux années consécutives, ne répondent pas à l'enquête prévue à l'article L. 441-9, sont prorogés afin de leur permettre de disposer du logement qu'ils occupent pour une durée de dix-huit mois. Cette prorogation intervient à compter du 1er janvier de l'année qui suit ces deux années.

(30) « Six mois avant l'issue de cette prorogation, le bailleur notifie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifie par acte d'huissier la date à laquelle les locaux loués doivent être libres de toute occupation. À l'issue de cette échéance, les locataires sont déchus de tout titre d'occupation des locaux loués.

(31) « II. – Si, au cours de la période de prorogation visée au I, les locataires communiquent au bailleur les documents et renseignements prévus au premier alinéa de l'article L. 441-9 et justifient que leurs ressources sont inférieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ce logement, il est conclu un nouveau bail d'une durée de trois ans renouvelable.

(32) « III. – Le I n'est pas applicable aux locataires qui, l'année suivant la constatation par le bailleur de l'absence de réponse à l'enquête prévue à l'article L. 441-9 pour la deuxième année consécutive, atteignent leur soixante-cinquième anniversaire et aux locataires présentant un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou ayant à leur charge une personne présentant un tel handicap. Il ne s'applique pas non plus aux logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. »

(33) II. – Les dispositions du 1° du I s'appliquent aux conventions signées à compter de la date de publication de la présente loi.

㉞ Les dispositions des 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° du I s'appliquent à compter du 1er janvier qui suit l'année de publication de la présente loi.

㉟ Les dispositions du I de l'article L. 442-3-4 et du I de l'article L. 482-3-1 ne s'appliquent pas, jusqu'au 31 décembre 2020, aux locataires résidant, au plus tard le 31 décembre 2014, dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles qui n'ont pas été classés en quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Article 28

① L'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa, les mots : « Avant le 1er juillet 2011, les » sont remplacés par le mot : « Les » ;

③ 2° Au premier alinéa, le mot : « renouvelable » est supprimé ;

④ 3° Le premier alinéa est complété par la phrase suivante : « Cette convention est renouvelée au terme des six années. » ;

⑤ 4° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « La convention est conclue dans les six mois qui suivent son dépôt. » ;

⑥ 5° Après le septième alinéa, sont insérés les deux alinéas suivants :

⑦ « – le cas échéant, l'énoncé de la politique menée en faveur de l'hébergement par l'organisme ;

⑧ « – le cas échéant, l'énoncé de la politique d'accession de l'organisme ; »

⑨ 6° Au dixième alinéa, les mots : « avant le 30 juin 2010 » sont remplacés par les mots : « à l'échéance de la convention en cours » ;

⑩ 7° Le quinzième alinéa est supprimé ;

⑪ 8° Le seizième alinéa est supprimé.

CHAPITRE III

Mieux répartir l'offre de logement social sur les territoires et favoriser le développement des stratégies foncières

Article 29

① I. – Le code la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 302-4 est ainsi modifié :

③ *a)* Avant le premier alinéa, il est inséré le signe « I. – » ;

④ *b)* Après le huitième alinéa, il est inséré un II ainsi rédigé :

⑤ « II. – Par dérogation au I du présent article, le programme local de l'habitat fait obligatoirement l'objet, dans un délai de deux ans, d'une modification pour prendre en compte de nouvelles obligations applicables aux communes de son territoire en application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants, telles que fixées aux I et III de l'article L. 302-8.

⑥ « Le projet de modification élaboré par l'établissement public de coopération intercommunale est transmis pour avis au représentant de l'État dans le département ainsi qu'aux personnes morales associées en application de l'article L. 302-2. Leur avis est réputé donné s'il n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet.

⑦ « Le représentant de l'État, s'il estime que le projet de modification ne prend pas ou insuffisamment en compte les obligations applicables aux communes mentionnées au premier alinéa du présent II, adresse, dans ce délai, des demandes motivées de modifications à l'établissement public de coopération intercommunale, qui en délibère.

⑧ « Le projet de modification est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La délibération publiée approuvant la modification devient exécutoire deux mois après sa transmission au représentant de l'État, sauf si dans ce délai, le représentant de l'État a constaté et notifié à l'établissement public de coopération intercommunale que les demandes visées au troisième alinéa du présent II n'ont pas été prises en compte.

⑨ « Quand dans le délai mentionné au premier alinéa du présent II, l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas modifié le programme local de l'habitat, ou quand il a explicitement notifié au

représentant de l'État sa volonté de ne pas procéder à la modification de son programme local de l'habitat, les prélèvements opérés sur les communes de son territoire en application du premier alinéa de l'article L. 302-7 du présent code sont versés, par dérogation au septième alinéa du même article, à l'établissement public foncier mentionné aux huitième ou neuvième alinéa du L. 302-7 ou, à défaut, au fonds national mentionné au L. 435-1. » ;

⑩ 2° L'article L. 302-5 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Avant le premier aliéna, il est inséré le signe : « I. – » ;

⑫ *b)* Le deuxième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

⑬ « II. – Le taux mentionné au I est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au même I appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquelles le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Un décret fixe, au moins au début de chacune des périodes triennales mentionnées au I de l'article L. 302-8, la liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, déterminée en fonction du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au I. » ;

⑭ *c)* Les troisième à sixième alinéas sont supprimés ;

⑮ *d)* Le septième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑯ « Ce taux est également fixé à 20 % pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants lorsque leur parc de logements existant justifie un effort de production pour répondre à la demande des personnes visées à l'article L. 411. Un décret fixe, au moins au début de chacune des périodes triennales mentionnées au I de l'article L. 302-8, la liste de ces communes en prenant en compte le nombre de demandes de logements sociaux par

rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social de la commune. » ;

⑰ *e)* Après le septième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑱ « III. – Un décret fixe, au moins au début de chacune des périodes triennales mentionnées au I de l'article L. 302-8, la liste des communes appartenant aux agglomérations ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au I, pour lesquelles les dispositions de la présente section ne sont pas applicables.

⑲ « La liste de ces communes est arrêtée sur proposition des établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles appartiennent, après avis du représentant de l'État dans la région et de la commission nationale mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1. Cette liste ne peut porter que sur des communes situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun, dans des conditions à définir par le décret cité au premier alinéa du II du présent article, ou situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dans laquelle le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, se situera en-deçà d'un seuil à fixer par ce même décret. » ;

⑳ *f)* Au huitième alinéa, après le mot : « sont » est ajouté le mot : « également » ;

㉑ *g)* Avant le neuvième alinéa, il est inséré le signe : « IV. – » ;

㉒ *h)* A la fin du treizième alinéa, le signe : « , » est remplacé par le signe : « ; »

㉓ *i)* Après le treizième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉔ « 5° Les terrains locatifs familiaux en état de service, dans des conditions fixées par décret, dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et qui sont aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles. » ;

㉕ *j)* Au quinzième alinéa, les mots : « neuvième alinéa » sont remplacés par les mots : « présent IV » ;

㉖ *k)* Le dix-septième alinéa est ainsi modifié :

㉗ *i)* Avant cet alinéa, il est inséré le signe : « V. – » ;

㉘ *ii)* Après le mot : « soumise », sont ajoutés les mots : « pour la première fois » ;

㉙ *iii)* Les mots : « premier alinéa » sont remplacés par le signe : « I » ;

㉚ *iv)* Les mots : « du fait de la création ou de l'extension d'une commune nouvelle, de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles deviennent membres, d'une modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, d'une fusion de cet établissement public ou d'une modification des limites de communes membres de celui-ci, constatée dans l'inventaire mentionné au premier alinéa de l'article L. 302-6, » sont supprimés ;

㉛ 3° L'article L. 302-6 est ainsi modifié :

㉜ *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :

㉝ *i)* Les mots : « à la présente section » sont remplacés par les mots : « au I du L. 302-5 » ;

㉞ *ii)* Les mots : « septième alinéa de l'article L. 302-5 » sont remplacés par les mots : « deuxième alinéa du II du même article » ;

㉟ *iii)* Après les mots : « au sens », sont insérés les mots : « du IV » ;

㊱ *b)* Au quatrième alinéa, les mots : « premier, au deuxième ou au septième alinéa dudit article L. 302-5 » sont remplacés par les mots : « I dudit article L. 302-5 ou à l'un des deux alinéas du II du même article » ;

㊲ 4° L'article L. 302-8 est ainsi modifié :

㊳ *a)* Au premier alinéa, en deux occurrences, les mots : « premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5, » sont remplacés par les mots : « I de l'article L. 302-5, ou à l'un des deux alinéas du II du même article, » ;

㊴ *b)* Le deuxième alinéa est supprimé ;

㊵ *c)* Au troisième alinéa, le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « septième » ;

41 *d)* Au quatrième alinéa, les mots : « Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat » sont remplacés par les mots : « Pour atteindre l'objectif défini au I » ;

42 *e)* Le cinquième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

43 « Tout programme local de l'habitat comportant au moins une commune soumise aux dispositions du I et du II de l'article L. 302-5 prend en compte les objectifs quantitatifs et de typologie définis au I et au III précédents, sur le territoire des communes concernées. » ;

44 *f)* Au septième alinéa, les mots : « au premier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux I et III » ;

45 *g)* Le huitième alinéa est ainsi modifié :

46 *i)* Les mots : « premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5 » sont remplacés par les mots : « I de l'article L. 302-5, ou à l'un des deux alinéas du II du même article » ;

47 *ii)* L'avant-dernière phrase est supprimée ;

48 *h)* Le neuvième alinéa est supprimé.

49 II. – Les programmes locaux de l'habitat adoptés avant la promulgation de la présente loi sont adaptés, pour les années restant à courir, selon la procédure de modification prévue au II de l'article L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation, pour tenir compte des adaptations rendues nécessaires par les dispositions de la présente loi.

Article 30

1 I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

2 1° L'article L. 302-9-1 est ainsi modifié :

3 *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :

4 *i)* Les mots : « les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, » sont supprimés ;

5 *ii)* Les mots : « dernier alinéa » sont remplacés par le signe : « I » ;

⑥ *iii)* Après les mots : « de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint » sont ajoutés les mots : « ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article n'a pas été respectée » ;

⑦ *b)* Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

⑧ *i)* Les mots : « du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de l'obligation de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, du respect de la typologie prévue au II du même article L. 302-8, » sont supprimés ;

⑨ *ii)* Après les mots : « comité régional de l'habitat et de l'hébergement », sont ajoutés les mots : « et le cas échéant, après avis de la commission mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1 » ;

⑩ *iii)* Après les mots : « carence de la commune. », sont ajoutés les mots : « Cet arrêté prévoit, pendant toute sa durée, le transfert à l'État des droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1, dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour celle-ci de communiquer au préfet la liste des bailleurs et des logements concernés. » ;

⑪ *iv)* Les mots : « constructions à usage de logements » sont remplacés par les mots : « catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements listées dans l'arrêté » ;

⑫ *v)* Les mots : « et après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1 » sont supprimés ;

⑬ *c)* Le septième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑭ « La commune contribue obligatoirement au financement de l'opération à hauteur d'un montant dont les modalités de calcul sont définies par décret en Conseil d'État et dans la limite de 50 000 € par logement construit ou acquis en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 30 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire. Cette limite peut être dépassée avec l'accord de la commune. » ;

⑮ *d)* Après le septième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑯ « Le recouvrement de la contribution communale obligatoire mentionnée à l'alinéa précédent est opéré par voie de titre de perception émis par le préfet, dans des conditions définies par décret. » ;

⑰ *e)* Le neuvième alinéa est ainsi modifié :

⑱ *i)* Les mots : « , dans la limite du plafond mentionné au quatrième alinéa de l'article L. 302-7, » sont supprimés ;

⑲ *ii)* Les mots : « une contribution financière de la commune, qui est déduite du prélèvement défini au même article L. 302-7 » sont remplacés par les mots : « une contribution financière obligatoire de la commune, qui est déduite du prélèvement défini à l'article L. 302-7, dans la limite du plafond mentionné à son quatrième alinéa. La contribution volontaire de la commune à l'opération peut dépasser cette limite. » ;

⑳ *f)* Après le neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

㉑ « Le recouvrement de la contribution communale obligatoire mentionnée à l'alinéa précédent est opéré par voie de titre de perception émis par le préfet, dans des conditions définies par décret.

㉒ « Les conventions mentionnées au présent article sont notifiées à la commune par le préfet de département. » ;

㉓ 2° L'article L. 302-9-1-1 est ainsi modifié :

㉔ *a)* Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉕ « Pour les communes soumises pour la première fois au bilan triennal, à compter du bilan portant sur la sixième période triennale, si la commission considère que pour des raisons objectives, la réalisation des objectifs de rattrapage triennaux calculés par application des dispositions des I, III et VII de l'article L. 302-8 ne pourra être satisfaite par la commune, elle peut proposer au ministre chargé du logement un aménagement des obligations correspondantes et leur rééchelonnement, le cas échéant au-delà de la fin de l'année 2025, pour une période n'excédant pas trois ans. » ;

㉖ *b)* Après le neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

㉗ « III. – Préalablement à la signature par les représentants de l'État dans les départements des arrêtés de carence dans les conditions définies à l'article L. 302-9-1, dans le cadre de la procédure de bilan triennal, la

commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle jugera nécessaires à son appréciation de la pertinence des projets d'arrêtés, voire de l'absence de projet d'arrêté de carence, et de la bonne prise en compte des orientations nationales définies par le ministre en charge du logement. Elle peut dans ce cadre, émettre des avis et des recommandations aux représentants de l'État dans les départements sur leurs projets d'arrêtés. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement.

(28) « De la même manière, préalablement à l'avis rendu sur l'exemption d'une commune des dispositions de la présente section, en application du deuxième alinéa du III de l'article L. 302-5, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle jugera nécessaires à son appréciation. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement. » ;

(29) *c)* Au dixième alinéa, après les mots : « prévues aux I et », le mot : « présent » est supprimé.

(30) II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

(31) 1° Au deuxième alinéa de l'article L. 210-1, après les mots : « l'article L. 302-9-1 précité. » est ajoutée la phrase suivante : « Cette aliénation est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve le bien ainsi qu'au représentant de l'État dans le département. » ;

(32) 2° Au cinquième alinéa de l'article L. 422-2, après les mots : « code de la construction et de l'habitation », sont ajoutés les mots : « et appartenant aux catégories de constructions ou d'aménagements listées dans l'arrêté pris en application du même article, et les opérations ayant fait l'objet, pendant la durée d'application de l'arrêté susvisé, d'une convention prise sur le fondement du sixième alinéa de l'article L. 302-9-1 du même code » ;

(33) 3° Au sixième alinéa de l'article L. 422-2, les mots : « la majorité » sont remplacés par les mots : « au moins un tiers ».

(34) III. – Les dispositions des 2° et 3° du II du présent article s'appliquent aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de la publication de la présente loi.

Article 31

① L’article L. 302-7 du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

③ *a)* Les mots : « À compter du 1er janvier 2002, il » sont remplacés par le mot : « Il » ;

④ *b)* Le chiffre : « 15 » est remplacé par le chiffre : « 20 » ;

⑤ *c)* Après les mots : « résidences principales » sont ajoutés les mots : « pour les communes visées au I de l’article L. 302-5, ou 15 % pour les communes mentionnées au II du même article » ;

⑥ 2° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :

⑦ *a)* Après les mots : « à disposition pour la réalisation de logements sociaux » sont ajoutés les mots : « ou de terrains familiaux décomptés dans les conditions du 5° du IV de l’article L. 302-5 » ;

⑧ *b)* Le chiffre : « 5 000 » est remplacé par le chiffre : « 10 000 » ;

⑨ 3° Au septième alinéa, les mots : « et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des opérations de renouvellement et de requalification urbains » sont supprimés ;

⑩ 4° La première phrase du dixième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « À défaut, en métropole, elle est versée au fonds national mentionné à l’article L. 435-1. »

Article 32

① I. – Au plus tard un an après publication de la présente loi, l’État met à la disposition des collectivités territoriales, de leurs groupements, des établissements publics fonciers mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l’urbanisme et des agences d’urbanisme mentionnées à l’article L. 121-3 du même code les données et référentiels nécessaires à la mise en place d’observatoires du foncier.

② II. – L’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

③ 1° Au III, les mots : « de l'offre d'hébergement ainsi que l'offre foncière » sont remplacés par les mots : « de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte une analyse de l'offre foncière et de son utilisation. » ;

④ 2° Au dernier alinéa du III, les mots : « d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire » sont remplacés par les mots : « de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire » ;

⑤ 3° Au IV, après le cinquième alinéa, il est ajouté l'alinéa suivant :

⑥ « – les actions à mener en matière de politique foncière ; ».

⑦ III. – Avant le dernier alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, il est inséré l'alinéa suivant :

⑧ « Les établissements publics fonciers peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. »

⑨ IV. – Avant le dernier alinéa de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, il est inséré l'alinéa suivant :

⑩ « Les établissements publics fonciers locaux peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. »

⑪ V. – L'article L. 324-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

⑫ 1° À la fin du premier alinéa, il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « L'extension du périmètre d'un établissement public foncier est réalisée dans les mêmes formes. » ;

⑬ 2° Avant le dernier alinéa, il est inséré un aliéna ainsi rédigé :

⑭ « En cas de fusion des établissements publics de coopération intercommunale membres de l'établissement public foncier en un seul établissement public de coopération intercommunale, l'établissement public foncier est maintenu sous réserve que l'établissement public de coopération intercommunale ainsi créé soit doté de la compétence en matière de programme local de l'habitat. » ;

⑮ 3° Au dernier alinéa, les mots : « La décision de création comporte » sont remplacés par les mots : « Les décisions de création et d'extension comportent » et les mots : « à l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa ».

⑯ VI. – Le deuxième alinéa de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

⑰ 1° Après les mots : « à fiscalité propre, » sont insérés les mots : « d'un établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales » ;

⑱ 2° Il est ajouté deux phrases ainsi rédigées : « La métropole du Grand Paris est compétente de plein droit en matière de droit préemption urbain, dans les périmètres fixés par le conseil de la métropole, pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. Dans les périmètres ainsi identifiés, les aliénations nécessaires à la réalisation des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales ne sont plus soumises aux droits de préemption urbains de la commune de Paris et des établissements publics territoriaux créés en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales. »

CHAPITRE IV

Mesures de simplification

Article 33

① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

② 1° Étendre et faciliter l'application du dispositif relatif aux résidences universitaires en :

③ *a)* Donnant aux bailleurs sociaux la possibilité de réaliser des résidences universitaires ;

④ *b)* Élargissant la possibilité de gérer des résidences universitaires à des associations dont l'objet est relatif à la vie étudiante ;

⑤ *c)* Ouvrant la possibilité d'appliquer les dispositions de l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation aux logements gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires en application de l'article L. 442-8-1 du même code ;

⑥ *d)* Harmonisant les règles applicables en matière de récupération des charges pour les étudiants ;

⑦ 2° Harmoniser les règles relatives au dépôt de garantie dans le parc social ;

⑧ 3° Simplifier les modalités de publication des conventions à l'aide personnalisée au logement mentionnées aux articles L. 353-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

⑨ 4° Procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ou entrant en vigueur après cette date, et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet ;

⑩ 5° Codifier dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale, y compris les dispositions relatives aux collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, figurant dans le code de la sécurité sociale, ainsi que les dispositions relatives à ces deux allocations applicables au Département de Mayotte. Ce changement de codification est effectué à droit constant, sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires, pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, ainsi que pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet, et dans le respect des conditions de gestion actuelles de ces allocations par les caisses d'allocations familiales et les mutualités sociales agricoles ;

⑪ 6° Faciliter l'accès au logement en simplifiant le formalisme de la caution pour les personnes morales ;

⑫ 7° Permettre l'émergence d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne :

⑬ *a)* En favorisant, notamment au travers de mécanismes d'incitation financière, la création par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat et par la métropole de Lyon, de services intercommunaux d'hygiène et de santé compétents en matière de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux ;

⑭ *b)* En incitant au transfert des polices spéciales des maires de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux relevant du code de la construction et de l'habitation aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat par la modification des dispositions relatives à ce transfert, en précisant les modalités d'application dans le temps de ces nouvelles dispositions ;

⑮ *c)* En permettant au représentant de l'État dans le département de déléguer ses attributions en matière de danger sanitaire ponctuel urgent et de lutte contre le saturnisme aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat et à la métropole de Lyon, en précisant les conditions dans lesquelles cette délégation est réalisée ;

⑯ *d)* En modifiant le code de la construction et de l'habitation, le code de la santé publique, et le code général des collectivités territoriales pour tenir compte des mesures mentionnées ci-dessus, en clarifiant les conditions de mise en œuvre des arrêtés pris antérieurement et postérieurement aux transferts et délégations prévus par l'article 75 de la loi n° 2014-366 du 14 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et en introduisant les mesures de coordination nécessaires.

⑰ Les dispositions de l'ordonnance prise en application des quatre alinéas précédents peuvent faire l'objet d'une adaptation à la situation particulière de la métropole du Grand Paris ;

⑱ 8° Procéder à diverses corrections des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives aux procédures du mandat ad hoc et d'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté afin :

⑲ *a)* D'autoriser l'administrateur provisoire à avancer des fonds au syndicat de copropriétaires lorsque celui-ci est sous administration provisoire ;

⑳ *b)* De rétablir l'information donnée à certaines autorités en cas de désignation d'un mandataire ad hoc à la demande du syndic ;

㉑ *c)* De clarifier l'étendue des pouvoirs du juge en termes de suspension de l'exigibilité des créances et de certaines stipulations contractuelles, et d'interdiction des poursuites et des procédures d'exécution ;

㉒ *d)* De mettre en cause l'administrateur provisoire désigné dans toutes les procédures en cours concernant le syndicat des copropriétaires ;

㉓ *e)* D'interdire la désignation de l'administrateur provisoire comme syndic de la copropriété à l'issue de sa mission ;

㉔ *f)* De permettre au créancier d'agir en relevé de forclusion lorsque sa défaillance n'est pas due à son fait. » ;

㉕ 9° Procéder à toutes les modifications nécessaires de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce afin de :

㉖ *a)* Conférer la personnalité morale à la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières mentionnée à l'article 13-5 de cette loi et définir les modalités de son financement ;

㉗ *b)* Redéfinir la composition et les règles de nomination des membres de la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières ;

㉘ *c)* Redéfinir le contenu de l'information devant être délivrée à la personne mise en cause avant toute décision de la commission afin qu'elle soit informée des griefs retenus à son encontre, redéfinir les conditions dans lesquelles les décisions disciplinaires prononçant une mesure d'interdiction temporaire peuvent être accompagnées de mesures de contrôle et de formation, redéfinir les attributions respectives de la commission et de son président en matière de suspension provisoire et préciser la nature des décisions disciplinaires devant être transmises à la chambre de commerce et d'industrie ;

㉙ *d)* Modifier le contenu et les accès au répertoire mentionné à l'article 13-10 de cette même loi pour assurer une plus grande efficacité dans l'exécution des sanctions et le contrôle par les chambres de commerce et de l'industrie des conditions d'accès à ces professions lors de la délivrance des cartes et de leur renouvellement ;

30 10° Procéder à diverses adaptations du droit actuel pour prendre en compte les situations créées par les fusions d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard de la compétence relative au plan local d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et à la carte communale :

31 *a)* Organiser une période transitoire de cinq ans pendant laquelle des modalités adaptées seront applicables sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus d'une fusion pour faciliter le transfert et l'exercice de la compétence relative au plan local d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et à la carte communale.

32 Il s'agit en particulier de définir les conditions dans lesquelles :

33 – les communes qui n'avaient pas transféré cette compétence avant la fusion pourront faire valoir leur opposition à l'exercice immédiat de la compétence par le nouvel établissement public à fiscalité propre issu de la fusion ;

34 – ces communes continueront dans ce cas et jusqu'à la fin de cette période transitoire à exercer cette compétence ;

35 – l'établissement public issu de la fusion exercera jusqu'à cette date la compétence relative au plan local d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et à la carte communale sur le périmètre du ou des anciens établissements publics qui exerçaient cette compétence avant la fusion ;

36 *b)* Créer un régime dérogatoire au droit commun pour certains de ces établissements publics de coopération intercommunale qui, en raison de leur grande taille et de l'ampleur de la fusion dont ils sont issus, pourront être autorisés à élaborer plusieurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux partiels couvrant l'ensemble de leur territoire, sur des périmètres et selon un calendrier d'élaboration validés par le représentant de l'État dans le département ;

37 11° Compléter les dispositions relatives au périmètre, aux procédures et à l'autorité chargée de la procédure en matière de schéma de cohérence territoriale pour tenir compte notamment des schémas départementaux de coopération intercommunale. Il s'agit :

38 *a)* De préciser les conditions dans lesquelles les schémas de cohérence territoriale existants pourront être maintenus en vigueur et évoluer jusqu'à l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale couvrant le périmètre du nouvel établissement porteur de schéma de cohérence territoriale ;

㊴ *b)* De préciser les conditions dans lesquelles les élaborations ou évolutions en cours de schémas de cohérence territoriale pourront être menées à leur terme par le nouvel établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale ;

㊵ *c)* De prendre toutes les mesures nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale créées par la recomposition territoriale ;

㊶ 12° Insérer dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions nécessaires pour définir :

㊷ *a)* Les dispositions de mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs ;

㊸ *b)* Le contrôle et les sanctions applicables en cas de non-conformité des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs aux exigences essentielles de sécurité et de santé.

㊹ II. – Ces ordonnances sont publiées dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. Ce délai est porté à dix-huit mois pour les ordonnances prévues au 7° et au 9° du I et à vingt-quatre mois pour les ordonnances prévues au 4° et au 5°. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la promulgation de chacune des ordonnances prévues au présent article.

㊺ III. – À l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le D du VII est supprimé.

TITRE III

POUR L'ÉGALITE RÉELLE

CHAPITRE I^ER

Dispositions relatives aux conseils citoyens

Article 34

① L'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est complété par un V ainsi rédigé :

② « V. – Les conseils citoyens peuvent saisir le représentant de l'État dans le département des difficultés particulières rencontrées par les habitants dans le territoire.

③ « Lorsque la nature et l'importance de ces difficultés le justifient, le représentant de l'État dans le département établit un diagnostic de la situation et énonce les actions qu'il préconise pour y répondre. En vue de l'actualisation du contrat de ville, ce diagnostic et ces propositions d'actions sont inscrits à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville, ainsi qu'à celui des assemblées compétentes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville. »

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la langue française

Article 35

① I. – Le code du travail est ainsi modifié :

② 1° Le second alinéa de l'article L. 6111-2 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

③ « Les actions de lutte contre l'illettrisme et en faveur de l'apprentissage et de l'amélioration de la maîtrise de langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie. Tous les services publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises et leurs institutions sociales, les associations et les organisations syndicales et professionnelles concourent à l'élaboration et la mise en œuvre de ces actions dans leurs domaines d'action respectifs. » ;

④ 2° Au 13° de l'article L. 6313-1, les mots : « l'apprentissage de la langue française » sont remplacés par les mots : « en faveur de l'apprentissage et de l'amélioration de la maîtrise de la langue française » ;

⑤ 3° Au 6° de l'article L. 5223-1, après les mots : « d'apprentissage » sont insérés les mots : « et d'amélioration de la maîtrise ».

⑥ II. – Les dispositions du présent article sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République, sans préjudice des compétences exercées par

les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.

CHAPITRE III

Dispositions élargissant certaines voies de recrutement dans la fonction publique

Article 36

① I. – L'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une au moins des modalités ci-après : « ;

④ 2° La première phrase du septième alinéa est remplacée par la phrase suivante : « 3° Des concours ouverts, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. » ;

⑤ 3° La dernière phrase du même alinéa est remplacée par la phrase suivante : « Les statuts particuliers fixent la durée des activités requises. » ;

⑥ 4° Après le septième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « La durée du contrat d'apprentissage auprès d'un employeur public ainsi que celle de tout contrat d'apprentissage sont comptées dans le calcul de la durée d'activité professionnelle exigée pour se présenter aux concours prévus à l'alinéa précédent ».

⑧ II. – L'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

⑨ 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑩ « Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une au moins des modalités ci-après » ;

⑪ 2° La première phrase du septième alinéa est remplacée par la phrase suivante : « 3° Un troisième concours ouvert, dans les conditions fixées par les statuts particuliers, aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou plusieurs activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature, ou d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. » ;

⑫ 3° La dernière phrase du même alinéa est remplacée par la phrase suivante : « Les statuts particuliers fixent la durée des activités requises. » ;

⑬ 4° Après le septième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑭ « La durée du contrat d'apprentissage auprès d'un employeur public ainsi que celle de tout contrat d'apprentissage sont comptées dans le calcul de la durée d'activité professionnelle exigée pour se présenter aux concours prévus à l'alinéa précédent ».

⑮ III. – L'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est ainsi modifié :

⑯ 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑰ « Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une au moins des modalités ci-après » ;

⑱ 2° La première phrase du sixième alinéa est remplacée par la phrase suivante : « 3° Des concours ouverts, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. » ;

⑲ 3° La dernière phrase du même alinéa est remplacée par la phrase suivante : « Les statuts particuliers fixent la durée des activités requises. » ;

⑳ 4° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉑ « La durée du contrat d'apprentissage auprès d'un employeur public ainsi que celle de tout contrat d'apprentissage sont comptées dans le calcul de la durée d'activité professionnelle exigée pour se présenter aux concours prévus à l'alinéa précédent ».

CHAPITRE IV

Dispositions améliorant la lutte contre le racisme et les discriminations

Section 1

Dispositions modifiant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et le code pénal

Article 37

① La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi modifiée :

② 1° L'article 24 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③ « 3° La peine de stage de citoyenneté prévue par l'article 131-5-1 du code pénal. » ;

④ 2° L'article 32 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « 2° La peine de stage de citoyenneté prévue par l'article 131-5-1 du code pénal. » ;

⑥ 3° L'article 33 est ainsi modifié :

⑦ *a)* Au troisième alinéa, les mots : « de six mois d'emprisonnement et de 22 500 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende » ;

⑧ *b)* Au troisième alinéa, les mots : « , dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, » sont remplacés par les mots : « par les mêmes moyens » ;

⑨ *c)* L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « 2° La peine de stage de citoyenneté prévue par l'article 131-5-1 du code pénal. » ;

⑪ 4° À l'article 50-1, les mots : « 24 et 24 *bis* » sont remplacés par les mots : « 24, 24 *bis*, 32 (alinéas 2 et 3) et 33 (alinéas 3 et 4) » ;

⑫ 5° Le deuxième alinéa de l'article 51 est complété par la phrase : « Il en est de même pour la saisie des tracts ou des affiches dans le cas prévus par les articles 24 (alinéas 7 et 8), 32 (alinéas 2 et 3) et 33 (alinéas 3 et 4). » ;

⑬ 6° Après l'article 54, il est inséré un article 54-1 ainsi rédigé :

⑭ *« Art. 54-1.* – En cas de poursuites engagées en application des articles 50 ou 53 sous la qualification prévue soit par l'article 24 (alinéa 7), soit par l'article 32 (alinéa 2), soit par l'article 33 (alinéa 3), la juridiction de jugement peut, dans le respect du contradictoire, requalifier l'infraction sur le fondement de l'une de ces dispositions.

⑮ « En cas de poursuites engagées en application des articles 50 ou 53 sous la qualification prévue soit par l'article 24 (alinéa 8), soit par l'article 32 (alinéa 3), soit par l'article 33 (alinéa 4), la juridiction de jugement peut, dans le respect du contradictoire, requalifier l'infraction sur le fondement de l'une de ces dispositions. » ;

⑯ 7° L'article 55 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑰ « En cas de poursuites engagées sous la qualification prévues par l'article 24 (alinéa 7 ou 8) ou par l'article 33 (alinéa 3 ou 4), les dispositions du présent article sont également applicables devant la juridiction de jugement si celle-ci requalifie l'infraction sous la qualification prévue par l'article 32 (alinéas 2 et 3). » ;

⑱ 8° L'article 65-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑲ « Pour ces délits, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 65 ne sont pas applicables. » ;

⑳ 9° Après l'article 65-3, il est inséré un article 65-4 ainsi rédigé :

㉑ *« Art. 65-4.* – Les dispositions des articles 54-1 et 65-3 et du dernier alinéa de l'article 55 sont applicables aux contraventions prévues par le code pénal réprimant les faits prévus par les articles 24 (alinéas 7 et 8), 32 (alinéas 2 et 3) et 33 (alinéas 3 et 4) lorsqu'ils sont commis de façon non publique. »

Article 38

① Le code pénal est ainsi modifié :

② 1° L'article 132-76 est ainsi rédigé :

③ *« Art. 132-76.* – Lorsque qu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui, soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime pour des raisons racistes ou à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons, le maximum de la peine privative de liberté encourue est relevé ainsi qu'il suit :

④ « 1° Il est porté à la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle ;

⑤ « 2° Il est porté à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle ;

⑥ « 3° Il est porté à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de quinze ans de réclusion criminelle ;

⑦ « 4° Il est porté à quinze ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de dix ans d'emprisonnement ;

⑧ « 5° Il est porté à dix ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement ;

⑨ « 6° Il est porté à sept ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement ;

⑩ « 7° Il est porté au double lorsque l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement au plus.

⑪ « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque cette circonstance constitue déjà l'un des éléments constitutifs de l'infraction. » ;

⑫ 2° L'article 132-77 est ainsi rédigé :

⑬ « *Art. 132-77.* – Lorsque qu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui, soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur orientation ou identité sexuelle vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons, le maximum de la peine privative de liberté encourue est relevé ainsi qu'il suit :

⑭ « 1° Il est porté à la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle ;

⑮ « 2° Il est porté à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle ;

⑯ « 3° Il est porté à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de quinze ans de réclusion criminelle ;

⑰ « 4° Il est porté à quinze ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de dix ans d'emprisonnement ;

⑱ « 5° Il est porté à dix ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement ;

⑲ « 6° Il est porté à sept ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement ;

⑳ « 7° Il est porté au double lorsque l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement au plus.

㉑ « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque cette circonstance constitue déjà l'un des éléments constitutifs de l'infraction. » ;

㉒ 3° Sont abrogés les 6° et 7° de l'article 221-4, les 5° *bis* et 5° *ter* des articles 222-3, 222-8, 222-10 et 222-12, l'article 222-18-1, le 9° de l'article 222-24, le 6° de l'article 222-30, l'article 225-18, le 9° de l'article 311-4, le 3° de l'article 312-2, le dernier alinéa de l'article 322-2, le 3° de l'article 322-8.

Article 39

① À compter du 1er octobre 2016, l'article 48-2 de loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi rédigé :

② *« Art. 48-2.* – Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, qui se propose, par ses statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés ou d'assister les victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ou défendre leur mémoire peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne :

③ « 1° L'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi prévue par le cinquième alinéa de l'article 24, lorsqu'ils ont donné lieu à une ou plusieurs condamnations prononcées par une juridiction française ou internationale ;

④ « 2° L'infraction prévue par l'article 24 *bis*. »

Article 40

Les articles 37 à 39 de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Section 2

Dispositions modifiant la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations

Article 41

① I. – La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations est ainsi modifiée :

② 1° Au premier alinéa de l'article 1er, les mots : « de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, sa perte d'autonomie, son handicap, son orientation ou identité sexuelle, son sexe ou son lieu de résidence » sont remplacés par les mots : « de son origine, de son sexe, de sa situation de

famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de son patronyme, de son lieu de résidence, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation ou identité sexuelle, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée » ;

③ 2° L'article 2 est ainsi modifié :

④ *a)* Le 1° est supprimé ;

⑤ *b)* Le 2° devient le 1° ;

⑥ *c)* Au 2° qui devient le 1°, les mots : « sur le sexe, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation ou identité sexuelle ou le lieu de résidence » sont remplacés par les mots : « un motif discriminatoire défini à l'article 1er » ;

⑦ *d)* Les cinquième à onzième alinéas de l'article sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑧ « 2° Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif discriminatoire défini à l'article 1er est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services.

⑨ « Ce principe ne fait pas obstacle à ce que soient faites des différences selon l'un des motifs mentionnés à l'alinéa précédent lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés.

⑩ « La dérogation prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable aux différences de traitement fondées sur l'origine, le patronyme, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une prétendue race ;

⑪ « 3° Toute discrimination directe ou indirecte est interdite en raison de la grossesse ou de la maternité, y compris du congé de maternité.

⑫ « Ce principe ne fait pas obstacle aux mesures prises en faveur des femmes en raison de la grossesse ou la maternité, y compris du congé de maternité, ou de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ;

⑬ « 4° Ces principes ne font notamment pas obstacle :

⑭ « – aux mesures prises en faveur des personnes handicapées et visant à favoriser l'égalité de traitement ;

⑮ « – aux mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement ;

⑯ « – à l'organisation d'enseignements par regroupement des élèves en fonction de leur sexe ;

⑰ « 5° Ces principes ne font pas obstacle aux différences de traitement prévues et autorisées par les lois et règlements en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi n° du .»

⑱ 3° Le premier alinéa de l'article 10 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑲ « La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans sa rédaction résultant de la loi n° du , dans toutes les matières que la loi organique ne réserve pas à la compétence de leurs institutions. »

⑳ II. – Les dispositions du I sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises dans toutes les matières que la loi organique ne réserve pas à la compétence de ses institutions.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

« Égalité et citoyenneté »

NOR : LHAL1528110L/Bleue-1

13 avril 2016

Sommaire

SOMMAIRE **2**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS **8**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION **10**

INTRODUCTION **14**

TITRE I^ER. CITOYENNETE ET EMANCIPATION DES JEUNES **16**

CHAPITRE I^ER - ENCOURAGER L'ENGAGEMENT DE TOUS LES CITOYENS POUR FAIRE VIVRE LA FRATERNITE **17**

ARTICLES 1 A 7 - LA RESERVE CITOYENNE 17

ARTICLE 8 - LE CONGE D'ENGAGEMENT POUR TOUS LES TRAVAILLEURS 24

ARTICLE 9 – LE SERVICE CIVIQUE ADAPTE POUR LES SAPEURS-POMPIERS 28

ARTICLE 10 – L'AGREMENT DE SERVICE CIVIQUE DES ORGANISMES HLM ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES DOTES D'UN STATUT DE SOCIETE COMMERCIALE 34

ARTICLE 11 – LE SERVICE CIVIQUE POUR LES REFUGIES ET LES DETENTEURS D'UN TITRE DE SEJOUR PLURIANNUEL 39

ARTICLE 12 – L'INTERMEDIATION DE SERVICE CIVIQUE ENTRE PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC 43

ARTICLE 13 – LA DESIGNATION DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE EN QUALITE D'AGENCE CHARGEE DU VOLET SPORT DU PROGRAMME EUROPEEN ERASMUS+ JEUNESSE & SPORT 45

ARTICLE 14 – LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT ETUDIANT 47

ARTICLE 15 – LE DROIT DE PUBLICATION DES 16 ANS 50

CHAPITRE II. ACCOMPAGNER LES JEUNES DANS LEUR PARCOURS VERS L'AUTONOMIE **53**

ARTICLE 16 – LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE JEUNESSE ET D'INFORMATION DES JEUNES PAR LA REGION 53

ARTICLE 17 – LE SUIVI DE SANTE DES JEUNES DE 16 A 25 ANS 56

ARTICLE 18 – LA GRANDE ECOLE DU NUMERIQUE - AIDES SUR CRITERES SOCIAUX 58

ARTICLE 19 – EXTENSION DU DISPOSITIF « MEILLEURS BACHELIERS » 60

TITRE II. MIXITE SOCIALE ET EGALITE DES CHANCES DANS L'HABITAT **63**

CHAPITRE I^ER – AMELIORER L'EQUITE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DES ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX **65**

ARTICLE 20 65

Mesure : Préciser les principes d'égalité des chances (avoir accès à tous les segments du parc) et de mixité sociale des territoires (favoriser l'accès des ménages les plus pauvres aux secteurs situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et interdire la préférence communale comme motif exclusif de non-attribution 65

Mesure : Mettre à jour les critères de priorité pour l'attribution d'un logement social 71

Mesure : Imposer, dès la promulgation de la loi, aux bailleurs de consacrer annuellement au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, hors QPV à des demandeurs du premier quartile ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain. Cet objectif s'apprécie sur le territoire de chaque EPCI tenu de faire un PLH ou ayant au moins un QPV dans son périmètre. Prévoir un pouvoir de substitution du préfet en cas de non-atteinte des objectifs. 74

Mesure : Permettre une différenciation des objectifs selon les bailleurs dans le cadre de l'accord collectif intercommunal ou de l'accord collectif départemental, sous réserve du respect de l'objectif global sur les

territoires concernés, et une adaptation du pourcentage minimum d'attributions sur le territoire des EPCI majoritairement inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville. 74

Mesure : Définir le champ d'application des mesures relatives aux attributions de logements sociaux applicables à l'échelle intercommunale comme étant les EPCI tenus de se doter d'un PLH en application du dernier alinéa de l'article L.302-1 du CCH ou ayant la « compétence habitat » et au moins un QPV et rendre l'ensemble des dispositions relatives aux EPCI en matière d'attributions de logements sociaux et à l'enquête sur l'occupation du parc social applicable à la métropole de Lyon..... 80

Mesure : Rendre les accords collectifs intercommunaux d'attribution obligatoires et prévoir que la désignation de candidats d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'établissement public de coopération intercommunale peut être effectuée au sein de la commission de coordination de l'accord. 83

Mesure : Prévoir que les orientations en matière d'attributions régissent les modalités de désignation des candidats en vue de leur passage en commission d'attribution et que l'accord collectif intercommunal est une convention de mise en œuvre des orientations en matière d'attribution 85

Mesure : Intégrer la possibilité pour le préfet d'imposer l'attribution de logements à des personnes prioritaires sur son contingent 87

Mesure : Supprimer la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux maires, ainsi que la possibilité de le déléguer aux présidents des EPCI, telle que prévue à l'article L. 441-1 du CCH (subsistent les possibilités de délégation prévues par le CGCT et par l'article L. 301-5-1 du CCH : insécables avec le DALO) et disposition non codifiée pour mettre fin aux délégations actuelles..... 90

Mesure : Imposer aux collectivités territoriales une obligation de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles effectuées sur leurs logements réservés aux ménages DALO à tous les publics des accords collectifs et aux ménages prioritaires au sens de l'article L.441-1 du CCH. Prévoir un pouvoir de substitution du préfet en cas de non-atteinte des objectifs..... 93

ARTICLE 21 - ELARGISSEMENT DE L'OBLIGATION D'ACTION LOGEMENT DE CONSACRER 25% DE SES ATTRIBUTIONS AUX MENAGES DALO, A TOUS LES PUBLICS DES ACCORDS COLLECTIFS, AINSI QU'AUX MENAGES PRIORITAIRES DE L'ARTICLE L.441-1, ET POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET EN CAS DE NON-ATTEINTE DES OBJECTIFS..... 96

ARTICLE 22 98

Mesure : Clarifier les critères de priorité que les commissions d'attribution des logements (CAL) doivent respecter..... 98

Mesure : Modifier les pouvoirs au sein de la commission d'attribution des logements (CAL) - préfet membre de droit avec voix délibérative - et prévoir la participation d'un représentant des organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L.313-18 du CCH réservataires de logements sociaux 100

ARTICLE 23- DELIVRANCE A L'ECHELLE NATIONALE DU NUMERO UNIQUE DELIVRE PAR LE SYSTEME NATIONAL D'ENREGISTREMENT (SNE) 102

ARTICLE 24 104

Mesure : Permettre aux partenaires du dispositif de gestion partagée de la demande d'utiliser un système national pour gérer le dispositif..... 104

Mesure : Ajouter Action Logement dans les partenaires associés à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs 104

Mesure : Compléter le contenu des plans de gestion de la demande pour prévoir la qualification du parc social et en prévoir les critères..... 106

Mesure : Imposer l'intégration des critères de priorité dans les critères partagés de cotation des demandes au niveau intercommunal et permettre de pénaliser les demandeurs ayant refusé un logement adapté..... 108

Mesure : Clarifier la définition de la location choisie et rendre obligatoire au bout de 5 ans la publication de leurs logements disponibles par les bailleurs sociaux.....110

ARTICLE 25 112

Mesure : Renforcer la sanction applicable en cas de non-respect de l'obligation de transmettre les données nécessaires au répertoire des logements locatifs sociaux et permettre au ministre chargé du logement de saisir l'ANCOLS en cas de manquement aux obligations de renseigner RPLS 112

Mesure : Prévoir que les bailleurs sociaux sont tenus d'utiliser et de partager avec les acteurs concernés par la politique intercommunale des attributions, les données de l'enquête sur l'occupation du parc social 114

CHAPITRE II - FAVORISER LA MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL ET L'ACCÈS DES MÉNAGES DÉFAVORISÉS AUX QUARTIERS ATTRACTIFS 116

ARTICLE 26 116

Mesure : Pérenniser le plafonnement des loyers à l'IRL dans l'ensemble du parc social, y compris dans le cadre de la nouvelle politique des loyers, sauf en cas de travaux de réhabilitation ou de plan d'aide CGLLS (limitation de la hausse dans ces deux derniers cas à IRL + 5%), sauf accord des associations représentatives de locataires et des locataires 116

Mesure : Réformer le champ des collectivités territoriales signataires ou délégataires des conventions d'utilité sociale 116

Mesure : Renseigner dans les conventions d'utilité sociale l'état de l'occupation sociale par immeuble ou ensemble immobilier 116

Mesure : Supprimer le critère de service rendu et imposer au bailleur le respect du critère de mixité sociale défini à l'article L.441-1 du CCH (article 1 du PJL). Donner aux organismes la possibilité de mettre en œuvre une nouvelle politique des loyers par avenant à la CUS. 116

Mesure : Assouplir la fixation des plafonds de ressources et des plafonds de loyers au logement 116

Mesure : Reporter la date de conclusion de la seconde génération de CUS au 1er juillet 2018 116

ARTICLE 27 - REFORME DE LA MISE EN PLACE DU SUPPLEMENT DE LOYER DE SOLIDARITE RENFORCE (SLS) ET DU DROIT AU MAINTIEN DANS LES LIEUX EN ZONES TENDUES. 127

Mesure : Mettre en place un SLS par la suppression des possibilités d'exempter certains territoires tendus par le PLH et par la suppression des possibilités de dérogation et de modulation dans les CUS. 127

Mesure : Mettre en place un SLS par la majoration du plafonnement loyer plus SLS (taux unique de plafonnement à 35 %). 127

Mesure : Exempter de SLS les locataires des logements privés acquis pendant une durée de trois ans. 127

Mesure : Dans les zones tendues, abaisser le seuil de ressources à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (150 % du plafond de ressources applicable au lieu de 200 %). 127

Mesure : Dans les zones tendues, réduire le délai à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (18 mois au lieu de 3 ans). 127

Mesure : Dans les zones tendues, supprimer le droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources deux années consécutives. 127

ARTICLE 28 - MESURES DE SIMPLIFICATION DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL 137

CHAPITRE III - MIEUX REPARTIR L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL SUR LES TERRITOIRES ET FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DES STRATEGIES FONCIERES 139

ARTICLE 29 139

Mesure : Prévoir une mise en compatibilité obligatoire et non plus optionnelle du PLH pour le mettre en conformité d'une part avec les dispositions SRU applicables sur son territoire et d'autre part avec celles nouvellement issues de la présente loi en matière de prise en compte de la typologie des logements sociaux à mettre en œuvre en rattrapage du déficit SRU (pour les objectifs des années restant à courir) 139

Mesure : Prévoir en cas de non mise en compatibilité par l'EPCI de son PLH, constatée au bout d'un délai de 2 ans, le non reversement des prélèvements SRU opérés sur les communes au profit de l'EPCI (s'il est délégataire), mais au profit de l'EPF ou à défaut du FNAP 144

Mesure : Revoir les conditions « territoriales » d'application du dispositif SRU et les conditions de fixation des niveaux d'obligation afférents dans le sens d'un recentrage de ce dispositif sur les territoires où la pression de la demande de logement social est la plus forte 147

Mesure : Prendre en compte les terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial dans le décompte des logements sociaux 153

Mesure : Exonérer de prélèvements SRU pendant 3 ans (sans exonérer cependant d'objectifs de rattrapage et donc sans exempter du dispositif SRU) les communes nouvellement entrantes dans le dispositif SRU, en élargissant l'exonération prévue à l'article 38 de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République 157

Mesure : Supprimer la mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage des communes déficitaires dans les programmes locaux de l'habitat 159

Mesure : Préciser les conditions d'application des seuils qualitatifs à atteindre dans les objectifs de rattrapage SRU, et élargir à l'ensemble des communes concernées l'obligation concernant la typologie de production de logements sociaux à prendre en compte et non plus aux seules communes non couvertes par un PLH ou aux communes couvertes par un PLH postérieur à 2014 163

ARTICLE 30 167

Mesure : Expliciter que le non-respect de la typologie de l'objectif triennal peut permettre à lui seul d'engager la procédure de carence 167

Mesure : Prévoir la récupération par le préfet du contingent municipal de réservations de logements sociaux des communes carencées 170

Mesure : Préciser que l'arrêté de carence peut prévoir non seulement des secteurs géographiques dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, mais aussi des catégories de permis pour lesquels il exercera cette compétence dans les secteurs concernés 173

Mesure : Modifier le niveau de contribution obligatoire des communes carencées dans le cadre des conventions « État-bailleur » en communes carencées et renvoi à sa fixation par décret en maintenant un plafond, en alignant le forfait applicable à PACA sur celui de l'Île-de-France et en décorrélant la contribution plancher de l'aide versée à l'État 175

Mesure : Prévoir et sécuriser le paiement de la contribution communale versée à une opération de logement social visée par la convention « État/bailleur » prévue au sixième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et à une opération d'intermédiation locative visée par la convention « État/association agréée » prévue au neuvième alinéa du même article 182

Mesure : Prévoir que la commission nationale SRU pourra, dès 2017, aménager les obligations triennales d'une commune nouvellement entrante dans le dispositif SRU et soumise pour la première fois à la procédure de bilan triennal au-delà de 2025 pour une durée n'excédant pas une période de trois ans 184

Mesure : Renforcement des pouvoirs de la commission nationale SRU pour garantir la stricte application du dispositif de carence et l'homogénéité de l'appréciation des critères de mise en carence et des orientations définies nationalement (pouvoir d'évocation sur les projets d'arrêtés de carence) 186

Mesure : Prévoir que, sur les communes carencées, les propriétaires transmettent au préfet une copie des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) adressées aux maires 190

Mesure : Permettre au préfet de reprendre la compétence sur les autorisations d'urbanisme s'il a signé une convention avec un bailleur au titre de l'article L. 302-9-1 pour une opération de logement social en commune carencée 193

Mesure : Permettre à l'État d'instruire les autorisations d'urbanisme des sociétés dont il détient entre un tiers et la majorité du capital 195

ARTICLE 31 198

Mesure : Relever de 15 % à 20 % le taux de logements sociaux qui permet aux communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) d'être exonérées des prélèvements SRU 198

Mesure : Intégrer les dépenses des communes en faveur de la production de terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial dans les dépenses déductibles du prélèvement annuel 200
Mesure : Relever le plafond de dépenses déductibles dans le cadre des financements de dispositifs d'intermédiation locative (5.000 à 10.000 € par logement et par an) 203
Mesure : Supprimer l'orientation de l'emploi des prélèvements SRU restant au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le financement du développement de l'offre de logements sociaux vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers faisant l'objet d'un contrat de renouvellement urbain 207
Mesure : Supprimer la possibilité de verser les prélèvements au fonds d'aménagement urbain (FAU) en métropole, au bénéfice du fonds national d'aides à la pierre (FNAP) 210
ARTICLE 32 214
Mesure : Imposer dans les PLH un volet « plan d'intervention foncière » applicable à l'échelle des EPCI. 214
Mesure : Favoriser la mise en place d'observatoires du foncier 217
Mesure : Faire évoluer les conditions de création et d'extension des établissements publics fonciers locaux. 220
Mesure : Etendre la liste des titulaires du droit de préemption urbain à la métropole du Grand Paris pour les opérations d'intérêt métropolitain et aux établissements publics territoriaux 222
CHAPITRE IV – MESURES DE SIMPLIFICATION 224
ARTICLE 33 224
Habilitation : Étendre et faciliter l'application du dispositif relatif aux résidences universitaires 224
Habilitation : Harmoniser les règles relatives au dépôt de garantie dans le parc social 227
Habilitation : Simplifier les modalités de publication des conventions à l'aide personnalisée au logement 229
Habilitation : Procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan 231
Habilitation : Harmoniser les règles applicables aux trois aides au logement en les regroupant dans le code de la construction et de l'habitation 232
Habilitation : Alléger le formalisme de la caution locative pour les personnes morales 235
Habilitation : Conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne 237
Habilitation : Procéder à diverses corrections des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives aux procédures du mandat ad hoc et d'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté 244
Habilitation : Modifier la nature juridique de la commission de contrôle mentionnée à l'article 13-5 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 afin notamment de lui conférer la personnalité morale et de fixer les modalités de son financement et son organisation 246
Habilitation : Procéder à diverses adaptions du droit actuel pour prendre en compte les situations créées par les fusions d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard de la compétence plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale 248
Habilitation : Prendre les dispositions nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale créées par la recomposition territoriale 251
Habilitation : Compléter les dispositions du code de la construction et de l'habitation pour élargir la base légale permettant de fixer par décret en conseil d'État les modalités de mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs et pour définir le régime contrôle et les sanctions applicables en

cas de non-conformité des ascenseurs et composants de sécurité pour ascenseurs aux exigences essentielles de sécurité et de santé. 254

TITRE III. POUR L'EGALITE REELLE 257

CHAPITRE I^ER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONSEILS CITOYENS 258

ARTICLE 34 - RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AUX POUVOIRS D'AGIR DES HABITANTS 258

CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LANGUE FRANÇAISE 260

ARTICLE 35– MESURE RELATIVE A L'AMELIORATION DE LA MAITRISE DE LA LANGUE FRANÇAISE..... 260

CHAPITRE III - DISPOSITIONS ÉLARGISSANT CERTAINES VOIES DE RECRUTEMENBT DANS LA FONCTION PUBLIQUE 265

ARTICLE 36 – MODIFICATION DE LA VOIE D'ACCES DITE « TROISIEME CONCOURS »..... 265

CHAPITRE IV - DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LES DISCRITMINATIONS 268

Section 1 – Dispositions modifiant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et le code pénal**..... 268**

ARTICLE 37 - RENFORCEMENT DE LA REPRESSION DES INFRACTIONS A LA LOI DU 29 JUILLET 1881 A CARACTERE RACISTE ET DISCRIMINATOIRE..... 268

ARTICLE 38 - CREATION DE CIRCONSTANCES AGGRAVANTES GENERALES DE RACISME ET DE DISCRIMINATION FONDEE SUR L'ORIENTATION OU L'IDENTITE SEXUELLE 275

ARTICLE 39 - MODIFICATION DE L'ARTICLE 48-2 DE LA LOI DU 29 JUILLET 1881..... 279

Section 2 – Dispositions modifiant la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations**..... 281**

ARTICLE 41 – REFORME DU RECOURS CIVIL ET ADMINISTRATIF EN MATIERE DE DISCRIMINATIONS DANS L'ACCES AUX BIENS ET SERVICES 281

Tableau synoptique des consultations

INSTANCE CONSULTEE	FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CONSULTATION	ARTICLES DU PROJET DE LOI SOUMIS A LA CONSULTATION
Conseil national d'évaluation des normes	Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013	Articles 1 à 7, réserve citoyenne Article 9, service civique sapeurs-pompiers Article 10, agrément de service civique Article 11, service civique des ressortissants étrangers Article 12, intermédiation Article 16, politiques régionales de jeunesse et information des jeunes Chapitres I à III du Titre II, mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat (articles 20 à 32) Article 34, démocratie participative Article 36, fonction publique
Haut conseil de la vie associative	Décret n°2015-1034 du 19 août 2015 relatif au Haut conseil à la vie associative	Article 8, congé d'engagement
Conseil commun de la fonction publique	Article 5 loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	Article 8, congé d'engagement Article 36, fonction publique
Conférence nationale des services d'incendie et de secours	Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 44	Article 9, service civique sapeurs-pompiers
Conseil supérieur de l'éducation	Article L. 231-1 du code de l'éducation	Article 14, engagement étudiant Article 19, dispositif « meilleurs bacheliers »
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	4ème alinéa de l'article L. 232-1 du code de l'éducation	Article 14, engagement étudiant Article 19, « dispositif meilleurs bacheliers »
Conseil national de l'enseignement agricole	l'article L. 814-2 du code rural et de la pêche maritime	Article 14, engagement étudiant
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire	l'article L. 814-3 du code rural et de la pêche maritime	Article 14, engagement étudiant
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	Articles L. 200-3 et R. 200-1 du code de la sécurité sociale	Article 17, information santé

INSTANCE CONSULTEE	FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CONSULTATION	ARTICLES DU PROJET DE LOI SOUMIS A LA CONSULTATION
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole,	Articles L.723-12 et R.723-24-3 du code rural et de la pêche maritime	Article 17, information santé
Union nationale des caisses d'assurance maladie	Article R182-2 du code de la sécurité sociale	Article 17, information santé
Conseil national de l'habitat (CNH)	Décret n°83-465 du 8 juin 1983 (cf. notamment article R*361-2 du code de la construction et de l'habitation)	Chapitres I à III du Titre II, mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat (articles 20 à 32)
Conseil national des villes (CNV)	Décret n°2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville	Chapitres I à III du Titre II, mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat (articles 20 à 32) Article 34, démocratie participative
Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ)	Décret n°2002-708 du 30 avril 2002	Titre I, citoyenneté et émancipation des jeunes

Tableau synoptique des textes d'application

ARTICLES	OBJET DU TEXTE D'APPLICATION	NATURE DU TEXTE D'APPLICATION	ADMINISTRATION COMPETENTE
TITRE I – CITOYENNETE ET EMANCIPATION DES JEUNES			
Article 1	Une charte de la réserve citoyenne	Décret en Conseil d'État	DJEPVA
Article 7	Les modalités d'application des articles 1 à 5 sont fixées par décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État	DJEPVA
Article 8	Les conditions congé d'engagement sont fixées par décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État	MTE - DGT
	Les délais dans lesquels le salarié adresse sa demande de congé à l'employeur sont fixés par décret	Décret	MTE - DGT
	Les règles selon lesquelles est déterminé, par établissement, le nombre maximum de salariés susceptibles de bénéficier de ces congés, sont fixées par un décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État	MTE - DGT
	Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application aux fonctionnaires et agents publics et mise à jour des dispositions applicables aux agents contractuels des trois versants de la FP	Décret en Conseil d'État	MFP – DGAFP et DGCL/DGOS
Article 14	Un décret doit préciser les modalités de validation des compétences, connaissances et aptitudes acquise pour toutes les formations du supérieur (BTS, DUT, Diplôme d'État, Diplômes nationaux) universitaires (Licence, licence professionnelle, Master, Doctorat), diplômes d'établissements (diplômes d'ingénieur, diplômes visés par l'État, …).	Décret	MENESR
Article 16	Un décret prévoit les modalités de labellisation des structures appartenant au réseau information jeunesse.	Décret	
Article 17	Un arrêté interministériel précisera les modalités de mise en œuvre de ces mesures, associant les caisses d'assurance maladie, décrivant les modalités de mise en œuvre de la disposition, afin de prévoir le contenu de l'information qui sera délivrée et de définir les moyens de dispensation de cette information en privilégiant une organisation économes sur le plan de la gestion et des coûts, et adaptée aux jeunes quant à ses canaux de diffusion.	Arrêté interministériel	MSanté - DSS
TITRE II – MIXITE SOCIALE ET EGALITE DES CHANCES DANS L'HABITAT			
Article 20	Mise à jour des critères de priorité pour l'accès au logement locatif social	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 22	Modification de l'article R.441-9 du CCH : pouvoirs au sein des commissions d'attribution de logements sociaux	Décret en Conseil d'État	DHUP

ARTICLES	OBJET DU TEXTE D'APPLICATION	NATURE DU TEXTE D'APPLICATION	ADMINISTRATION COMPETENTE
Article 23	Modification des articles R.441-2-3 et suivants du CCH : régime juridique de la demande de logement social	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 25	Définition du contenu de l'enquête sur l'occupation du parc social, dont la liste des données, et des conditions dans lesquelles ces données peuvent être transmises par les bailleurs sociaux à des tiers	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 26	Modification du décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 27	Modification de l'article R.441-21-1 du CCH : limitation de la possibilité d'exemption de SLS par le PLH et suppression de la modulation de SLS dans les CUS	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Modification de l'article R.441-20 du CCH : plafonnement du loyer plus SLS fixé à 35 % des ressources	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Modification de l'article R.442-3-3 du CCH : perte du droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources (organismes HLM)	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Modification de l'article R.481-11 du CCH : perte du droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources (SEM)	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 28	Modification du décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 29	Décret fixant les modalités de détermination du niveau d'obligation applicables aux communes des territoires SRU mentionnés au premier alinéa du I de l'article L.302-5, en ce compris les conditions d'exemption des communes aux dispositions de la section en application des deux premiers alinéas du III de ce L.302-5, et les modalités de détermination des communes isolées soumises à ces dispositions en vertu du second alinéa du II du même L.302-5	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Trois décrets-liste récapitulant respectivement les territoires SRU mentionnés au premier alinéa du I de l'article L.302-5 maintenus à une obligation de 20 % de logements sociaux, les communes exemptées des dispositions de la section au titre des deux premiers alinéas du III du L.302-5, et les communes isolées soumises à ces dispositions en vertu du second alinéa du II du même L.302-5	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Définition des modalités de prise en compte des terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage dans le décompte SRU	Décret en Conseil d'État	DHUP

ARTICLES	OBJET DU TEXTE D'APPLICATION	NATURE DU TEXTE D'APPLICATION	ADMINISTRATION COMPETENTE
Article 30	Définition des modalités de fixation de la contribution obligatoire des communes carencées SRU dans le cadre des conventions « État-bailleur » ayant pour objectif de construire ou d'acquérir des logements locatifs sociaux pour atteindre les objectifs définis à l'article L.302-8 du CCH	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Définition des modalités d'émission du titre de perception nécessaire à l'État pour percevoir la contribution des communes carencées SRU au financement d'opérations de logement sociaux ou d'intermédiation locative sur leur territoire	Décret simple	DHUP
	Décret fixant les conditions de saisine et de rendu, par la commission nationale mentionnée au L.302-9-1-1 du CCH, des avis portant sur l'exemption de communes des dispositions de la section	Décret en Conseil d'État	DHUP
	Modification de l'article R.302-26 du CCH : élargissement des compétences de la commission nationale SRU	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 31	Modification du montant de dépenses déductibles dans le cadre des financements de dispositifs d'intermédiation locative	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 32	Mise à jour de l'article R.302-1 et suivants du CCH : volet foncier des programmes locaux de l'habitat	Décret en Conseil d'État	DHUP
Article 33, 1°	Ordonnance pour étendre et faciliter l'application du dispositif relatif aux résidences universitaires	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 2°	Ordonnance pour harmoniser les règles relatives au dépôt de garantie dans le parc social	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 3°	Ordonnance pour simplifier les modalités de publication des conventions à l'aide personnalisée au logement	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 4°	Ordonnance pour procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan	24 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 5°	Ordonnance pour harmoniser les règles applicables aux trois aides au logement en les regroupant dans le code de la construction et de l'habitation	24 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 6°	Ordonnance pour alléger le formalisme de la caution locative pour les personnes morales	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 7°	Ordonnance pour conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne	18 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 8°	Ordonnance pour procéder à diverses corrections des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives aux procédures du mandat ad hoc et d'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP

ARTICLES	OBJET DU TEXTE D'APPLICATION	NATURE DU TEXTE D'APPLICATION	ADMINISTRATION COMPETENTE
Article 33, 9°	Ordonnance pour modifier la nature juridique de la commission de contrôle mentionnée à l'article 13-5 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 afin notamment de lui conférer la personnalité morale et de fixer les modalités de son financement et son organisation	18 mois a/c promulgation de la loi	DACS
Article 33, 10°	Ordonnance procédant à diverses adaptions du droit actuel pour prendre en compte les situations créées par les fusions d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard de la compétence plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 11°	Ordonnance pour compléter les dispositions traitant des conséquences des modifications de périmètre des établissements publics porteurs des schémas de cohérence territoriale pour tenir compte des schémas départementaux de coopération intercommunale	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
Article 33, 12°	Ordonnance de modification de la base légale en matière de mise sur le marché d'ascenseurs et composants d'ascenseurs et du régime de contrôle et de sanctions en cas de non-conformité	6 mois a/c promulgation de la loi	DHUP
TITRE III – POUR L'EGALITE REELLE			
Article 35	Éventuellement mesures réglementaires pour prendre les mesures modificatives d'organisation des différentes structures en charge de la maîtrise de la langue française et, le cas échéant, les transformer pour les unifier		Ministères chargés de l'Education nationale, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'intérieur, de la culture et de la ville

INTRODUCTION

Depuis 2012, le Gouvernement a mené une série de politiques en faveur de la sécurité, du logement, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la sécurisation des parcours professionnels, de la lutte contre les discriminations, ou de l'accès au marché du travail, notamment pour les jeunes. Une vaste refondation de l'École a également été menée. Elle a permis de remettre à l'honneur la laïcité, qui occupe une place centrale dans ce lieu où se forge la liberté de conscience et où doit se faire l'intégration républicaine.

Les attentats de 2015 ont mis à jour, avec encore davantage d'intensité, des fractures, anciennes de la société française qui continuent de se creuser. Elles se traduisent par la montée des racismes, des intolérances, de la tentation du repli sur soi, des communautarismes et de la peur de l'autre. La jeunesse de France est particulièrement en proie au doute.

Face à ce constat, le gouvernement a estimé que la réaffirmation et le rassemblement autour des valeurs de la République constituait un objectif impérieux, et que cet objectif ne pourrait être atteint que si ces valeurs parvenaient à s'incarner dans le quotidien de tous nos compatriotes. C'est à travers une « République en actes », une République qui se manifeste concrètement dans le quotidien des Français, que celle-ci retrouvera sa puissance fédératrice.

Le premier Comité interministériel égalité citoyenneté, tenu le 6 mars 2015 à Paris, a ainsi déployé 60 mesures au sein d'un plan d'ensemble pour « La République en actes ». Ces dispositions balaient un vaste cadre d'interventions, autour de la réaffirmation de la citoyenneté, de la lutte contre les inégalités et les discriminations, et du retour de la promesse républicaine dans le quotidien des Français, notamment de ceux qui vivent dans territoires les plus fragiles de la République. Elles partagent la même volonté de retisser les liens de la communauté nationale, par des politiques et des actions concrètes. Un deuxième Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC), aux Mureaux, le 26 octobre 2015, a permis d'établir un premier bilan du déploiement de ces 60 mesures.

Une partie d'entre elles, concernant plusieurs thématiques, appelait une mise en œuvre ou une prolongation par voie législative. Tel est l'objet du présent texte qui n'a donc pas vocation à rassembler l'ensemble des réponses de la « République en actes », mais qui vise à les compléter, de façon ciblée et transversale, là où une inscription dans la loi était indispensable ou de nature à renforcer l'action de l'État.

Le premier titre de la loi est consacré à la citoyenneté et à l'émancipation des jeunes (Titre I). Il répond à l'ambition d'une France engagée, au service des valeurs de la République, de la communauté nationale. Il met en œuvre le « parcours citoyen généralisé » annoncé par le Président de la République, la généralisation du service civique et la réserve citoyenne tout au long de la vie. Il n'oublie pas les associations, premier objet d'engagement des Français.

S'engager au service des autres c'est aussi devenir acteur de sa propre vie, c'est une étape indispensable pour accompagner l'émancipation des nouvelles générations. Mais certains jeunes demeurent en situation difficile dans leur quotidien. Vivre dans la République, c'est également s'intéresser aux questions d'information, d'insertion, de santé, de droits sociaux,… d'une jeunesse qui aspire à être reconnue et soutenue.

Agir pour l'égalité et la citoyenneté impose à l'origine d'œuvrer contre les divisions spatiales et sociales qui minent le quotidien. Nous le savons, l'environnement et le cadre de vie influe sur les parcours individuels. L'action du gouvernement doit permettre de lutter contre la « ghettoïsation » de certains quartiers, ou la formation de poches de pauvreté, qui sont autant de terreau du désespoir.

Dans cette perspective, le volet consacré au logement (Titre II) met en œuvre des outils opérationnels en faveur de la mixité dans les immeubles, dans les quartiers et à l'échelle des bassins de vie. Il donne les moyens d'œuvrer pour un aménagement harmonieux de nos villes.

Enfin, le titre III comprend des mesures pour tendre vers davantage d'égalité. Ces mesures, notamment issues des Comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, visent à la mise en œuvre des politiques publiques dans les quartiers prioritaires, à la diversification de l'accès à la fonction publique, à la priorité donnée à l'accès à la langue française ainsi qu'à la lutte contre le racisme et les discriminations en facilitant la répression des délits de provocation, de diffamation ou d'injures fondées sur les origines, l'identité ou l'orientation sexuelle ainsi que, plus généralement, la répression de tous les crimes et délits commis pour des raisons racistes ou discriminatoires fondées sur l'identité ou l'orientation sexuelle.

TITRE IER. CITOYENNETE ET EMANCIPATION DES JEUNES

Le premier titre de la loi vise à encourager et faciliter l'engagement de tous les citoyens, et particulièrement de la jeunesse, au service de l'intérêt général et de la cohésion nationale, et à soutenir le parcours des jeunes vers l'autonomie et l'insertion sociale et professionnelle.

Depuis 2012, de nombreuses mesures destinées à faire de la jeunesse la priorité de l'action du gouvernement, conformément aux engagements du Président de la République, ont déjà été mises en œuvre dans tous les champs de la vie et du parcours d'autonomie des jeunes : mobilisation autour du « Plan Priorité Jeunesse », création de 250 000 emplois d'avenir, revalorisation des bourses étudiantes, montée en charge du service civique pour atteindre 53 000 missions en 2015 et 110 000 en 2016, soutien à la mobilité internationale avec notamment la revalorisation des crédits du programme Erasmus +, création de 40 000 logements étudiants sur le quinquennat, mise en place du cautionnement locatif étudiant pour favoriser l'accès au logement, installation des comités interministériels à la jeunesse et à l'égalité et à la citoyenneté pour suivre de manière très opérationnelle le déploiement concret de ces mesures… Il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin, pour consolider la cohésion entre les générations et permettre à la jeunesse de se construire et se réaliser dans notre société en mutation, en accord avec ses principes républicains.

L'objectif du titre 1 consiste à permettre à la jeunesse de vivre l'expérience de la République, d'assurer les conditions de sa participation à la vie démocratique et citoyenne, et de la soutenir dans la préparation de son avenir. Il est de la responsabilité du Gouvernement d'assurer les conditions de l'autonomisation et de l'engagement de cette jeunesse, via le service civique mais aussi plus largement dans toutes les missions d'intérêt général, dans le respect et la défense des valeurs de la République.

Il s'agit également de permettre et d'encourager l'engagement de la société dans son ensemble et de tous les citoyens au profit de missions de service public et d'intérêt général, pour répondre aux menaces de division en créant les conditions du renforcement de la cohésion nationale autour des valeurs communes de liberté, d'égalité et de fraternité.

Ce titre relatif à la citoyenneté et à l'autonomie des jeunes se veut un socle pour concrétiser cette promesse.

CHAPITRE IER -
ENCOURAGER L'ENGAGEMENT DE TOUS LES CITOYENS POUR FAIRE VIVRE LA FRATERNITE

Articles 1 à 7 - La réserve citoyenne

1-État des lieux

Le rapport du Président du Sénat « *La nation française, un héritage en partage* », remis le 15 avril 2015 au Président de la République, a mis en perspective les points de vulnérabilité de la cohésion nationale qui fragilisent et remettent en cause le sentiment d'appartenance à la République.

Ces valeurs qui ont longtemps étaient perçues comme des leviers de progrès social et politique, doivent aujourd'hui être réaffirmées au service d'un projet collectif partagé par tous.

Aussi il apparaît nécessaire de permettre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en s'engageant, à titre bénévole et occasionnel, dans le cadre de projets d'intérêt général.

A la suite des récents évènements connus en France, les Français l'ont montré, la République a tout son sens. Ils ont fait état de leur envie profonde d'être utiles et de servir le bien commun. Aussi la création d'une réserve citoyenne ouverte à toute personne majeure possédant la nationalité française, celle d'un autre État membre de l'Union européenne ou ressortissante d'un État tiers résidant régulièrement sur le territoire français, est de nature à permettre de susciter un élan collectif au service du renforcement de la démocratie citoyenne.

Le rapport remis au Président de la République courant juillet 2015 « Pour que vive la fraternité – Propositions pour une réserve citoyenne » précise que « l'originalité et l'intérêt du projet de réserve citoyenne s'inscrivent dans un double état d'esprit : proposer une nouvelle forme d'engagement au service de l'intérêt général et affirmer dans le même temps que ce projet est l'affaire de la société civile. La réserve doit être un levier d'innovation sociale, en étant un lieu de rencontre entre des citoyens et des porteurs de projets et elle doit apporter à autrui comme à la collectivité une aide véritable adossée à des valeurs fortes. »

L'engagement au service de l'intérêt général renforce le sentiment d'utilité des personnes engagées et contribue à conforter l'estime de soi. En effet comme l'a souligné l'enquête réalisée par *Recherches et solidarités* en 2015[1], 86 % des bénévoles interrogés indiquent que le temps qu'ils consacrent à leur engagement associatif leur apporte « ouverture sur les autres et rencontres », 73% « du plaisir », 58 % « le sentiment d'accomplir un devoir, d'agir dans l'intérêt général », 33 % le sentiment s'être reconnu comme « capable ».

La création d'une réserve citoyenne interministérielle générale doit prendre en compte les réserves existantes, défense, éducation nationale, police, réserves communales, santé.

[1] La France bénévole, mille et une façons d'agir – Juin 2015

Tant pour les réservistes de la défense que pour ceux de la gendarmerie nationale, le code de la défense prévoit trois types de réserve militaire :

- La réserve opérationnelle de 1er niveau (article L. 4221-1 CD et suivants), composée de volontaires avec ou sans expérience militaire préalable, ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR). Elle est totalement intégrée aux forces armées dont elle constitue un vivier de « militaires à temps partiel » sur des missions opérationnelles temporaires (Vigipirate) ou permanentes (service médical, OPEX...) pour les militaires de la défense nationale et sur des missions d'ordre et de sécurité publique, voire de police judiciaire pour les militaires de la gendarmerie. En 2014, elle représentait 54 860 réservistes sous ESR (dont 27 075 pour la gendarmerie).
- La réserve opérationnelle de 2ème niveau ou de disponibilité (article L. 4231-1 CD et suivants), qui regroupe, sous un régime de contrainte, tous les anciens militaires issus de l'armée active dans la limite des cinq années suivant la cessation de leur état militaire. Le rappel à cette catégorie de réservistes n'est actuellement envisageable que par la mobilisation ou dans des circonstances exceptionnelles (crise majeure,…). En 2014, elle représentait 118 592 anciens militaires (dont 28 634 pour la gendarmerie).
- La réserve citoyenne (article L. 4241-1 CD et suivants). Elle se compose de collaborateurs bénévoles du service public qui sont agréés par l'autorité militaire pour entretenir l'esprit de défense et contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées. En 2014, elle représentait 3 814 bénévoles (dont 1 379 pour la gendarmerie).

Seule la composante citoyenne de la réserve militaire – qui devient réserve citoyenne de défense et de sécurité – est concernée par le présent dispositif de réserve citoyenne interministérielle générale.

Parmi les réserves civiles opérationnelles, la réserve volontaire des retraités des corps actifs de la police compterait 2691 personnes pour assurer les mêmes missions que celles dévolues aux policiers actifs. La réserve civile des services pénitentiaires repose aussi sur les retraités de ces services.

La réserve sanitaire vise les professionnels en activité, les jeunes retraités professionnels de santé et les étudiants de filière médicale ou paramédicale. La réserve sanitaire d'intervention a pour mission de faire face, dans un délai très court, à des crises sanitaires graves (catastrophe naturelle ou attentat par exemple) tandis que la réserve sanitaire de renfort a pour mission de gérer les conséquences sanitaires à long terme d'un évènement grave ou d'une pandémie.

Ces réservistes bénéficient tous d'un statut protecteur leur garantissant soit une indemnisation, soit à tout le moins une garantie de rémunération. Le statut général de la fonction publique reconnaît par ailleurs ces réserves opérationnelles.

Peut y être assimilé le régime des sapeurs-pompiers volontaires compte tenu de son caractère opérationnel.

Parmi les réserves civiles non opérationnelles, trois dispositifs sont institués :

- les réserves communales de sécurité civile,
- la réserve citoyenne de la police nationale,
- la réserve citoyenne de l'éducation nationale

La réserve citoyenne de l'éducation nationale, lancée le 12 mai 2015, offre à tous les citoyens la possibilité de s'engager bénévolement pour transmettre et faire vivre les valeurs de la République à l'École, aux côtés des enseignants, ou dans le cadre d'activités périscolaires ; elle est une opportunité pour l'École de bénéficier de l'engagement des acteurs de la société civile.

Les missions et le fonctionnement de cette réserve sont précisés par circulaire du 12 mai 2015. Une application unique http://www.reserve-citoyenne.education.gouv.fr/ permet à toute personne majeure qui le souhaite de s'inscrire à la réserve citoyenne.

Au 15 février 2016, 6 517 personnes s'étaient portées candidates à la réserve citoyenne de l'éducation nationale et le nombre de réservistes pouvant intervenir en école et en établissement s'établit déjà à près de 5 000. Les autres candidatures sont examinées et validées au niveau académique par les référents académiques « Réserve citoyenne » désignés par les recteurs, qui assurent également l'information et la communication autour de ce projet national.

- La réserve citoyenne prévue par le code de la défense existe depuis une quinzaine d'années et a fait ses preuves en terme de réseau et se trouve dans une phase ascendante avec des axes de développement en plein essor – ex : Réseaux locaux à la jeunesse et à la citoyenneté (RLJC), réserve citoyenne de cyber défense…

Enfin, il existe une série de dispositifs de volontariat prévus par le code du service national qui reposent tous sur un contrat conclu pour une durée limitée assorti d'une indemnisation et d'une couverture sociale.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La constitution d'une réserve citoyenne doit permettre de donner corps aux valeurs républicaines et de conforter la cohésion nationale par le développement d'actions permettant à tous ceux qui le souhaitent de s'engager, sous une forme nouvelle, au service de l'intérêt général.

La réserve citoyenne doit contribuer à faire vivre concrètement les idéaux républicains et le sentiment d'appartenance à une même collectivité publique.

Elle ne doit pas se substituer aux réserves vues supra ni aux volontariats comme le service civique. La réserve citoyenne forme un tronc commun général. Les réserves civiles non opérationnelles précitées seront régies par ce tronc commun sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

2-1 Nécessité de légiférer

L'engagement en qualité de réserviste repose sur un engagement bénévole qui ne nécessite pas l'intervention du législateur. Cependant, afin d'inscrire la réserve citoyenne comme un dispositif pérenne, il convient de fixer les règles essentielles qui l'encadrent. La loi doit préciser l'objectif de la réserve et surtout la qualité bénévole des intervenants.

La mise en place de cette réserve conduit à préciser le régime de responsabilité applicable au réserviste selon l'organisme auprès duquel il intervient. S'il effectue sa mission auprès d'une collectivité publique ou dans le cadre d'un service public assuré par une personne privée, il pourra être regardé comme un collaborateur occasionnel du service public dont le régime est d'origine jurisprudentielle (CE, 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, Rec. p.279). Le réserviste pourra, sous réserve que sa collaboration soit acceptée par la personne en charge du service public, obtenir de plein droit l'indemnisation de l'ensemble des préjudices subis à l'occasion de sa participation au service public. L'indemnisation ne sera pas totale s'il a commis une faute à l'origine du préjudice subi.
En cas de dommage causé par le réserviste à un tiers dans le cadre de sa mission, la collectivité publique prend en charge l'indemnisation des préjudices. Elle peut se retourner contre le réserviste si ce dernier a commis une faute personnelle détachable du service.
La juridiction administrative est compétente pour connaître de ces contentieux à l'exception de ceux relatifs à une faute personnelle détachable du service.

Si le réserviste ne pouvait être regardé comme un collaborateur occasionnel du service public, la responsabilité de la personne morale de droit privé serait engagée en cas de dommage causé à un tiers devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article 1384 du code civil.
Le dommage causé, dans cette hypothèse, au réserviste ne pourrait conduire, au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, à la qualification d'accident de travail. Plusieurs régimes peuvent coexister selon que l'organisme d'accueil a souscrit une assurance volontaire. En l'absence d'une telle assurance, le réserviste peut souscrire une assurance volontaire.

La loi prévoit un contrôle ex-ante puis ex-post lorsque les missions impliquent une intervention régulière des réservistes. Un label préalable et un nombre d'heures hebdomadaires sont posés au titre de garde-fous.

La loi doit prévoir l'âge minimum, les droits et devoirs du réserviste et de l'organisme d'accueil ainsi que les interdits. A l'instar de ce qui a été prévu pour les engagés de service civique, la loi doit interdire de faire intervenir un réserviste :

- sur des missions qui ont été exercées par un salarié de l'organisme d'accueil dont le contrat de travail a été rompu moins d'un an avant l'engagement du réserviste ;
- sur des missions confiées à un agent public moins d'un an avant ce même engagement.

La loi doit aussi préciser quels sont les organismes d'accueils possibles et ceux qui seraient exclus. Il est en effet nécessaire d'exclure les entreprises commerciales, les associations trop spécifiques comme les associations politiques, mais aussi les associations cultuelles, les congrégations ou les fondations d'entreprise.

La loi prévoit aussi qu'une charte de la réserve citoyenne, approuvée par décret en Conseil d'État, énoncera les principes directeurs de la réserve, ainsi que les engagements et les obligations des réservistes et des organismes d'accueil.

La loi prévoit par ailleurs que des sections territoriales seront créées avec l'approbation d'une autorité de gestion.
La loi renvoie à un décret la définition de l'autorité chargée de la gestion de la réserve. Trois hypothèses étaient envisageables.
La première est la création d'un établissement public administratif dédié. Or, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « la création

de catégories d'établissements publics ». En l'espèce faute de pouvoir être rattaché à une catégorie existante, une nouvelle catégorie constituée d'un seul établissement devrait être créée par la loi. Cette loi aurait également pour objet de créer l'établissement et d'en définir les règles constitutives. Si la création d'un tel établissement ad hoc a l'avantage de permettre la centralisation de la gestion de la réserve, elle engendre des coûts importants liés au recrutement ou à la mise à disposition de personnels en charge de sa gestion administrative et financière.

La deuxième hypothèse consistait à ce que la réserve soit gérée par le groupement d'intérêt public (GIP) Agence du service civique. Les missions de ce GIP sont précisément énumérées à l'article L. 120-2 du code du service national. Une modification de ses missions devrait donc procéder de la loi. Il conviendrait par ailleurs de modifier sa convention constitutive et la composition de ses instances de direction aux fins notamment d'assurer la représentation des autorités en charge des réserves thématiques existantes. Comme l'a souligné le rapport de MM. Sauvé et Onesta, si cette solution peut présenter des avantages pratiques liés au rattachement à une structure existante, elle n'apparaît pas forcément adaptée au regard des objectifs assignés à cette structure. En effet, l'Agence du service civique doit assurer la montée en charge du service civique en réponse aux objectifs fixés par le Président de la République. Elle assure également depuis le 1er janvier 2016 la gestion du volet jeunesse du programme européen Erasmus + suite à la réorganisation des opérateurs jeunesse.

La troisième solution se fonde sur une gestion sans création d'une nouvelle agence. Pour ce faire, un haut-commissaire à l'engagement civique sera institué. Dès lors, la gestion effective de la réserve devrait être assurée par les services déconcentrés de l'État, dans une logique interministérielle. Ces services devront disposer d'un accès à la base de données des réservistes pour contribuer à la mise à jour de ce fichier et assumer un rôle de labellisation des projets locaux. Cette base de données implique des coûts d'investissement pour sa mise en place.

Enfin, la réserve citoyenne inclura la réserve prévue par l'article L. 4211-1 du code de la défense qui prendra le nom de réserve citoyenne de défense et de sécurité et demeurera régie par les dispositions prévues au livre II de la partie 4 du code de la défense, les réserves communales de sécurité civiles prévues au chapitre IV du titre II du livre VII du code de sécurité intérieure, le service volontaire citoyen prévu par les articles L. 433-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, et la réserve citoyenne de l'éducation nationale.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

Comme l'a souligné le rapport « Pour que Vive la fraternité - Propositions pour une réserve citoyenne »[2], le coût inhérent à la mise en place d'un dispositif de réserve citoyenne est modeste. En effet l'engagement des réservistes repose sur un engagement bénévole qui ne peut donner lieu à indemnisation ou gratification de quelque nature qu'elle soit. Les organismes d'accueil des réservistes devront cependant supporter les coûts liés à la protection du réserviste contre les dommages éventuels qu'il est susceptible de subir à l'occasion de la réalisation de sa mission.

[2] Rapport au Président de la République par Claude Onesta et Jean Marc Sauvé, Juillet 2015

Sa mise en œuvre engendre en revanche des coûts structurels inhérents aux formalités d'inscription et de tenue des « viviers » de réservistes. Par ailleurs, des coûts d'investissement seront nécessaires pour la mise en place d'un système d'information permettant une gestion facilitée du dispositif. L'ensemble de ces missions devraient pouvoir être assurées par une dizaine d'agents en équivalents temps plein (ETP), avec une proportion moindre de cadres.

3-2 Impact économique

Les réservistes, outre le renforcement de leur implication au service de l'intérêt général, pourront acquérir de nouvelles compétences, de savoir-faire et de savoir-être. En effet, 31 % des bénévoles estiment que leur engagement leur permet d'acquérir des compétences utiles pour leurs études ou vie professionnelle.

Ce dispositif est donc de nature à stimuler l'acquisition ou le renforcement des compétences des réservistes et dès lors favorisera les conditions d'emploi des réservistes. L'expérience acquise au titre des activités bénévoles peut, sous certaines conditions, être prise en compte pour l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification, au même titre que les activités professionnelles, dans le cadre des dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE). De même les réservistes pourront grâce au portefeuille de compétences proposé par le ministère en charge de la vie associative, formaliser une expérience acquise dans ce cadre. L'acquisition de compétences validées est une source d'économie pour l'État en permettant un retour à l'emploi plus rapide des actifs.

La réserve citoyenne pourrait être mobilisée, en premier lieu, en cas de catastrophes naturelles (inondations, tempêtes...). Les réservistes pourraient, sous la direction des responsables de la sécurité civile, participer à l'accueil des personnes sinistrées, distribuer des vivres ou des matériels, contribuer à des remises en état, apporter un soutien et un appui dans les démarches administratives telles que les déclarations de sinistres… La gestion des conséquences d'intempéries ainsi que la diffusion d'informations, l'accompagnement de proximité et, éventuellement, la gestion de flux de population sont source d'économie pour l'État en permettant un retour plus rapide à la normalité et un redémarrage plus rapide des cycles de production de biens et de services.

3-4 Impact social

A l'instar du service militaire, la mise en place d'un dispositif de réserve contribuera à favoriser la mixité sociale en permettant un décloisonnement des différentes catégories sociales, socioprofessionnelles. La réserve citoyenne doit en effet permettre de mobiliser, à une même fin, des personnes de toutes origines, générations, conditions.

La réserve citoyenne pourra intervenir, aux côtés de bénévoles associatifs déjà largement mobilisés, pour le soutien de grands évènements ponctuels sportifs (compétition internationale), culturels ou commémoratifs (tels que l'anniversaire du Débarquement en Normandie) mais aussi sur un ensemble de missions portant sur la transmission des valeurs en milieu scolaire ou dans le secteur de la politique de la ville.

3-5 Impact sur l'égalité homme-femme

Depuis sa création le service civique mobilise majoritairement des femmes. Elles représentent environ 58 % des volontaires mobilisés annuellement. Le dispositif de la réserve citoyenne est

susceptible de connaître les mêmes proportions et de favoriser l'engagement des femmes dans la cité.

3-6 Impact environnemental

Les missions confiées aux réservistes permettront notamment de contribuer à la protection de l'environnement, par exemple par la contribution à la prévention et la surveillance des départs de feux de forêts, le nettoyage régulier des environnements fragiles, etc.

4-Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.

5-Modalités d'application

La charte de la réserve citoyenne sera définie par décret en Conseil d'État.

Il est prévu un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités d'application de l'ensemble du présent dispositif.

Article 8 - Le congé d'engagement pour tous les travailleurs

1-État des lieux

Commandé par le ministère chargé de la vie associative et restitué en janvier 2014[3], un sondage auprès d'un échantillon de plus de 3 000 actifs (hors indépendants et professions libérales) démontre qu'une frange importante de nos concitoyens actifs est concernée par le bénévolat mais que des freins bloquent cet engagement.

La moitié des actifs interrogés (55%) sont ou ont été engagés bénévolement. Ceux-ci seraient proportionnellement très investis. Nombreux sont ceux qui déclarent un volume horaire important consacré tout au long de l'année (seuls 27% s'y consacrent occasionnellement quelques jours ou heures par an). Ce volume horaire d'engagement important est à rapprocher du fort taux de bénévoles qui disent occuper une fonction élective. 35% des actifs sondés qui pratiquent le bénévolat actuellement (28% des personnes interrogées) occupent une fonction élective (Président, Secrétaire, Trésorier, Administrateur) au sein de leur association.

Cet engagement se concrétise majoritairement le soir ou le week-end tout au long de l'année. Les congés sont utilisés par seulement 29% des actifs répondants. Cette périodicité confirme une pratique régulière sur l'année et pas un investissement concentré ponctuellement. Elle renforce la pertinence de l'articulation des temps.

Pour 43% des actifs interrogés autrefois bénévoles mais ayant arrêté leur engagement, une plus grande disponibilité de temps pourrait être l'élément pour redevenir bénévoles. De même pour 29% des actifs non engagés, la conciliation d'une activité bénévole et d'une activité professionnelle est un des freins.

Faciliter l'engagement des responsables associatifs (présidents, trésoriers) par ailleurs en situation d'activité professionnelle pour encourager la prise de responsabilités de tous dans les instances d'administration et de direction associatives est un enjeu.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

Lors de sa campagne électorale, le Président de la République a souhaité faciliter l'engagement bénévole associatif des personnes par ailleurs en situation d'activité professionnelle.

Consultés entre 2012 et 2014, le Haut Conseil à la Vie Associative (instance d'expertise du secteur associatif), des associations, des entreprises et des partenaires sociaux ont formulé plusieurs préconisations, dont l'aménagement d'un congé. Un dispositif réglementaire pour des missions liées à la gouvernance associative en ouvrant la possibilité d'un congé à tous les bénévoles élus pourrait faciliter la participation des actifs aux organes de gouvernance et répond aux attentes des acteurs cités. Le dispositif vise à accompagner la prise de responsabilités et la diversité des bénévoles dirigeants indépendamment de la plus grande disponibilité des seniors, pour faciliter les désirs d'engagement de citoyens freinés par leur

[3] accessible sur http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/La_synthese_des_resultats_diffuses.pdf

activité professionnelle et pour renforcer les associations par un collectif plus facilement mobilisable, disponible et diversifié, impliquant des actifs.

2-2 Nécessité de légiférer

La mesure consiste à offrir un dispositif légal universel accessible à tous quel que soit l'employeur, privé ou public.

Elle prévoit que tout salarié ou agent public de l'un des trois versants de la fonction publique, membre d'une association dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts, régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application du code civil local applicable au contrat d'association dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, et qui est désigné pour siéger bénévolement dans l'organe d'administration ou de direction de celle-ci, a droit, sur sa demande, à un congé non rémunéré pour participer aux réunions de cet organe.

Pour encourager et accompagner la prise de responsabilités bénévoles de nos concitoyens par des droits à congé adaptés à leurs besoins, le congé de dirigeants associatifs bénévoles est créé à partir d'un congé existant, en ouvrant une autorisation d'aménagement des temps pour les fonctions de direction. Il vient compléter et s'articule aux droits à congé qui existent déjà pour certains bénévoles pour représenter l'association dans des instances administratives ou pour se former en tant qu'animateur.

Pour ne pas complexifier le code du travail et éviter l'empilement de dispositifs, la mesure consiste à aménager ce dernier congé. Sans toucher au congé de formation existant, le nouveau droit créé est ouvert à tous les bénévoles, toutes les associations pour la participation à la gouvernance associative. L'ouverture du dispositif se justifie par l'objet intersectoriel et intergénérationnel du congé et le rendra plus facilement utilisable par tous les acteurs concernés (individus éligibles, associations bénéficiaires, employeurs autorisant le congé).

Le droit n'est pas restreint à quelques associations déterminées par arrêtés. Il est ouvert à tous les champs sectoriels des associations éligibles au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts, tout en étant limité aux seules associations d'intérêt général au sens fiscal par ce même article.

Le droit à congé pour formation d'animateurs existe déjà pour les salariés (code du travail L 3142-43), les agents publics des trois versants de la fonction publique (8° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; 8° de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; 8° de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986; article 11 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 ; article 6 du décret n°88-145 du 15 février 1988 ; article 9 du décret n° 91-155 du 6 février 1991 ; décret n°63-501 du 20 mai 1963*).* L'extension proposée est aussi appliquée à l'ensemble de ces statuts pour garantir un droit universel. En l'inscrivant dans le code du travail et dans le statut général de la fonction publique, tous ces travailleurs peuvent bénéficier du même droit, sans discrimination.

Dans tous les cas, les droits afférents au congé restent inchangés par rapport à ceux déjà prévus pour le congé pour formation. Le congé est non rémunéré et considéré comme période de travail effectif (pour les droits à congés payés, à retraite, à la sécurité sociale et aux suppléments pour charge de famille). Les conditions prévues de refus de l'employeur sont maintenues (si les nécessités du service ou de l'entreprise s'y opposent), de même que le cumul maximum autorisé de ce droit avec celui de représentation pour les agents publics (12 jours maximum). Pour faciliter l'utilisation du congé pour les dirigeants associatifs bénévoles,

le congé peut être fractionné en demi-journées, et non pas pris en une ou deux fois à la demande du bénéficiaire, modalité non adaptée pour des activités de gouvernance.

Le congé de dirigeants associatifs bénévoles est créé à partir d'un congé existant qui ne vise que le secteur associatif. L'objectif est d'ajuster ce qui existe déjà pour encourager et accompagner la prise de responsabilités associatives, en ouvrant une autorisation d'aménagement des temps pour les fonctions de direction alors qu'un congé existe pour représenter l'association dans des instances administratives ou pour se former en tant qu'animateurs.

Les dirigeants des mutuelles font l'objet d'un corpus de droits spécifiques. L'article L. 114-24 du code de la mutualité prévoit déjà qu'un employeur privé ou public autorise ses agents par ailleurs dirigeants de mutuelles à assister aux réunions ou commissions du conseil d'administration. L'absence reste du temps de travail effectif et rémunéré.

En ce qui concerne les dirigeants des fondations universitaires, hospitalières, d'entreprise (au nombre de 313), de coopération scientifique (37), ils sont souvent employés par les établissements publics ou privés auxquels ces fondations sont rattachées. Leur fonction de dirigeant est souvent assumée sur leur temps de travail ou fait déjà l'objet de grands aménagements horaires.

Seuls les dirigeants des 635 fondations reconnues d'utilité publique pourraient être intéressés par cette mesure.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

Il n'existe pas de données statistiques sur le bénévolat, cette activité relevant de la sphère privée. Toutefois, des sondages conduisent à extrapoler des estimations du nombre de concitoyens engagés bénévolement dans une association.

Selon l'étude La France bénévole 2015 publiée par Recherches et solidarités, 1% des 15-24 ans, 7% des 25-39 ans et 9% des 40-59 ans sont des dirigeants associatifs (bureau et conseil d'administration), soit, appliqués à la population en situation d'emploi recensée par l'INSEE, 2 millions de personnes en emploi et occupant des fonctions de dirigeants associatifs. Il est à noter que parmi ces 2 millions de personnes en emploi, sont comptabilisés les actifs dirigeants d'entreprises unipersonnelles, en profession libérale ou artisanale pour lesquels le congé n'a pas vocation à s'appliquer.

L'absence des salariés et agents publics concernés pourra avoir des impacts financiers pour les employeurs en raison de l'activité éventuellement ralentie. Ceux-ci peuvent toutefois s'opposer à l'absence, en cas de conséquences préjudiciables pour le fonctionnement de l'entreprise ou des impacts sur l'organisation et le fonctionnement du service. Le nombre de jours ouvert au congé reste inchangé mais l'élargissement des bénévoles éligibles devrait en renforcer l'utilisation sans susciter des demandes massives puisque le congé reste non rémunéré. Compte tenu de ces éléments, l'impact financier ne peut être mesuré.

Non rémunéré, le congé a des conséquences pour les individus bénéficiaires dont la paie, le niveau de vie et l'imposition sur le revenu seront impactés.

État

3-2 Impacts pour l'administration

L'absence des agents publics concernés pourra avoir des impacts sur l'organisation et le fonctionnement du service pour les employeurs publics. Ceux-ci peuvent toutefois s'opposer à l'absence, en raison des nécessités du service.

4-Consultations menées

Conformément au décret n° 2015-1034 du 19 août 2015, le Haut Conseil à la Vie Associative a été saisi.

Le conseil commun de la fonction publique a été consulté le 29 mars 2016 s'agissant d'une disposition législative ayant un objet commun aux trois versants de la fonction publique et une incidence sur la situation statutaire des agents titulaires, conformément à l'article 9 *ter* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

5- Modalités d'application

Des modifications de la partie réglementaire du code du travail doivent être réalisées en application de la mesure. Des modifications sont prévues dans les décrets relatifs aux agents contractuels de droit public dans les trois versants de la fonction publique (article 11 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 ; article 6 du décret n°88-145 du 15 février 1988 ; article 9 du décret n° 91-155 du 6 février 1991). Des modifications du décret n°63-501 du 20 mai 1963 qui fixe les conditions d'utilisation du congé de formation de cadres et animateurs pour la jeunesse sont prévues. Ce décret se réfère toujours à la loi n° 61-1448 du 29 décembre 1961 accordant des congés non rémunérés aux travailleurs salariés et apprentis en vue de favoriser la formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse. Cette loi ayant été abrogée depuis longtemps, il convient de mettre à jour le décret du 20 mai 1963 précité et de le relier directement aux lois statutaires et aux décrets relatifs aux agents contractuels de droit public dans les trois versants de la fonction publique, pour une meilleure lisibilité

La mesure n'est pas directement applicable à Mayotte dont le code du travail ne prévoit au titre des congés particuliers que le congé de formation économique, sociale et syndicale et le congé mutualiste au chapitre V du titre II du Livre II de ce code.

Article 9 – Le service civique adapté pour les sapeurs-pompiers

1-État des lieux

Le Président de la République lors du congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, qui s'est tenu le 12 octobre 2013 à Chambéry, a rappelé que 195 200 sapeurs-pompiers volontaires effectuent 70 % des opérations menées par les sapeurs-pompiers.

Parallèlement, une tendance à la baisse des effectifs au cours de la dernière décennie est constatée. On comptabilisait 202 200 sapeurs-pompiers volontaires en 2002, ils sont 170 000 de moins aujourd'hui. Le renouvellement des sapeurs-pompiers volontaires constitue dès lors un enjeu prioritaire.

Le principal frein au recrutement de jeunes sapeurs-pompiers volontaires tient notamment à la longueur de la formation initiale qu'ils doivent suivre, qui est source de découragement, voire de renoncement.

Le service civique, créé par la loi n°2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, mobilise d'ores et déjà des volontaires au sein des services d'incendie et de secours qui participent à des missions de sécurité civile ou de prévention. L'engagement de service civique partage avec l'engagement de sapeur-pompier des valeurs communes, une même volonté altruiste et la même dimension citoyenne. Or, aujourd'hui, les volontaires ne peuvent pas participer à l'intégralité des missions des sapeurs-pompiers et n'interviennent que dans le cadre de missions de prévention ou de secours à personnes.

C'est la raison pour laquelle le Président de la République a précisé lors de son discours de clôture du congrès national des sapeurs-pompiers en 2013 : « Je demande donc que le dispositif du service civique soit adapté aux réalités des sapeurs-pompiers et à leurs besoins opérationnels. Faut-il aller comme certains le demandent ou le suggèrent vers un service citoyen de sécurité civile dont la durée pourrait même aller jusqu'à un an. J'y suis personnellement favorable. Je suis ouvert à toutes les propositions que me fera le conseil national des volontaires ».

À la suite de cette déclaration, il a été lancé le 1er février 2015, une expérimentation du premier service civique adapté de sécurité civile en région Lorraine. Douze jeunes sélectionnés par les missions locales ont participé à cette expérimentation : 10 hommes – 2 femmes issus de 3 départements (54, 55, 88). Outre la mixité de sexe, une mixité géographique et sociale a été respectée. De même, 2 jeunes avaient un diplôme universitaire et six avaient abandonné les études soit au collège soit au lycée et n'avaient aucune qualification.

Ils ne seraient certainement jamais devenus sapeurs-pompiers volontaires sans cette opportunité d'accomplir ce service civique adapté même si deux d'entre eux avaient l'intention de s'engager mais sans en avoir accompli les démarches.

Tous ont réussi les formations dispensées pendant la phase de formation et tous ont été présents pendant les neuf mois.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

L'objectif est de permettre aux engagés de service civique réalisant leur mission auprès d'un service d'incendie et de secours de bénéficier de tout ou partie de la formation initiale de sapeur-pompier sur le temps de leur mission de service civique.

Elle doit aussi leur permettre d'accomplir une mission recouvrant l'ensemble du spectre d'intervention des sapeurs-pompiers volontaires et pas uniquement le secours à personnes comme c'est le cas actuellement.

Afin que cette période de mission soit compatible avec la réalisation effective de la mission de service civique, la période de formation dont bénéficie l'engagé ne peut être supérieure à deux mois.

L'engagé bénéficiera de l'ensemble des droits et devra satisfaire l'ensemble des obligations afférentes à la signature d'un contrat d'engagement de service civique dans les conditions fixées par le code du service national. La formation initiale de sapeur-pompier est prise en charge par le service d'incendie et de secours auprès duquel le volontaire réalise sa mission.

A l'issue de sa formation, la mission de service civique confiée au volontaire permettra aux volontaires de concourir aux activités se rapportant à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Le volontaire ne sera néanmoins pas pris en compte dans la composition de l'équipage réglementaire requis pour les interventions de sapeurs-pompiers volontaires. Il apporte son concours en surnombre aux effectifs mobilisés.

La protection sociale des volontaires accomplissant un service civique adapté aux sapeurs-pompiers bénéficiera, par son engagement de service civique, de la couverture sociale spécifique des sapeurs-pompiers volontaires sans avoir à signer simultanément un engagement de sapeur-pompier volontaire.

2-2 Nécessité de légiférer

Plusieurs difficultés sont apparues au cours de cette expérimentation, qui plaident pour une modification législative et la création d'un statut d'engagé en service civique pompier spécifique :

a- Le besoin d'une protection sociale plus complète que celle dont bénéficient les volontaires en service civique.

Les engagés de service civique bénéficient d'une couverture sociale de droit commun assurée par l'Agence du service civique. *A contrario,* les sapeurs-pompiers volontaires ont obtenu que la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement de sapeurs-pompiers volontaires sécurise leur situation. Elle prévoit notamment : « Une protection sociale particulière est garantie au sapeur-pompier volontaire par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ».

En particulier, cette dernière loi prévoit que le sapeur-pompier volontaire victime d'un accident survenu ou atteint d'une maladie contractée en service ou à l'occasion du service a droit, dans les conditions prévues par la loi sa vie durant, à la gratuité des frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et accessoires ainsi que des frais de transport, d'hospitalisation et d'appareillage et, d'une façon générale, des frais de traitement, de réadaptation fonctionnelle et de rééducation professionnelle directement entraînés par cet accident ou cette maladie.

En conclusion, il apparaît nécessaire, pour assurer une couverture totale des risques pris par les volontaires, d'aligner leur protection sociale sur celle des sapeurs-pompiers volontaires.

b- Le besoin de préciser qu'un temps de formation long sera prévu dans le cadre de la mission, afin de permettre aux volontaires d'effectuer la formation de sapeur-pompier volontaire.

En effet, cette formation dure plusieurs mois et nécessite d'être inscrite dans la loi, car ce temps, long, déroge au principe du service civique qui n'est pas supposé prévoir de temps aussi conséquent dédié à la formation du jeune au contenu de sa mission. Il convient donc que la loi le précise.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

La mesure contribuera à la montée en puissance du service civique universel en ayant pour objectif de faire passer le nombre de volontaires à 110 000 en 2016 et à 350 000 en 2018.

Les engagés de service civique bénéficient du régime général de protection sociale dans le cadre d'une prise en charge par l'État. Le coût de la prise en charge de la protection sociale des engagés de service civique dépend de plusieurs paramètres. Un mois-jeune représente un coût moyen d'environ 820 euros, indemnité comprise (702 € min à 862 € max).

L'indemnité servie aux engagés est complétée par une prestation versée par l'organisme d'accueil, nécessaire à la subsistance, au logement, à l'équipement et au transport du volontaire qui doit rester proportionnée aux missions confiées. En application de l'article R. 121-25 du code du service national, son montant minimal est fixé à 106,31 euros mensuel. Elle n'est pas soumise à cotisation.

1 000 jeunes pour des missions de huit mois en moyenne dans des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) couteraient donc à l'État 6,560 M€ (1.000 x 820 x 8). Les SDIS pourront percevoir au surplus une aide une fois de 100 € pour l'organisation de la formation civique et citoyenne (hors formation SAP1) des jeunes, versée par l'ASP pour le compte de l'Agence du service civique. Le coût total pour l'État serait donc de 6,660 M€.

L'indemnité servie aux engagés est complétée par une prestation versée par le SDIS organisme d'accueil, nécessaire à la subsistance, au logement, à l'équipement et au transport du volontaire qui doit rester proportionnée aux missions confiées. En application de l'article R. 121-25 du code du service national, son montant minimal est fixé à 106,31 € mensuel. Elle n'est pas soumise à cotisation.

La formation initiale de sapeurs-pompiers volontaire est à la charge des services d'incendie et de secours auprès desquels les volontaires réalisent leur mission. Le montant de cette formation comprenant par exemple les connaissances communes, le tronc général prompt secours et le secours aux personnes (SAP1 = PSE1 + 2 +module SR/balisage) qui permet à un pompier volontaire d'être équipier dans un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) est estimé à 600 € par volontaires.

Au coût de cette formation il convient d'ajouter les frais liés à l'équipement des volontaires qui dépendent des éléments inclus dans le paquetage propre à chaque SDIS. La dernière estimation connue porte ses frais à 1.200 € par volontaire.

Pour les SDIS organismes d'accueil, la charge totale serait de 2,65 M€ ((106,31 x 1.000 x 8)+(1.200+600x1.000)).

3-2 Impact économique

Permettre aux engagés de service civique de bénéficier de la formation initiale de sapeur-pompier volontaire permettra aux jeunes d'acquérir des compétences et une expérience utile pour leur insertion professionnelle. En effet les métiers de la sécurité tendent actuellement à se développer, en relation avec le contexte à la fois national et international. Le dispositif est dès lors de nature à favoriser l'employabilité des jeunes.

3-3 Impact sur les bénéficiaires de la mesure

Le service civique est plébiscité par les jeunes, il est victime de son succès. Seule une demande sur quatre peut aujourd'hui être satisfaite. La mise en place d'un dispositif universel doit permettre d'offrir à tous les jeunes qui le souhaitent l'opportunité de vivre cette expérience d'engagement.

La création de ce nouveau type d'engagement de service civique donnera lieu à plusieurs centaines de nouvelles missions, à même de participer à l'ambition de la mise en place d'un service civique universel.

Bien que n'étant pas un dispositif d'insertion professionnelle, le service civique contribue indiscutablement à favoriser l'employabilité des jeunes. Les anciens volontaires[4] sont très nombreux à estimer que l'expérience leur a permis **d'acquérir des compétences utiles dans leur avenir professionnel** (86%), et **de découvrir le milieu professionnel et le monde du travail** (70%).

69% des anciens volontaires considèrent que leur mission leur a permis d'avoir une idée plus précise de ce qu'ils souhaitent faire dans les mois ou les années à venir. 47% des anciens volontaires estiment que leur expérience dans le service civique a confirmé leur projet professionnel.

La mesure proposée doit permettre de favoriser plus largement l'engagement des jeunes au service de l'intérêt général. Une enquête TNS SOFRES réalisée courant 2013 qui visait à comparer le rapport à la citoyenneté, à l'engagement et au vote des jeunes effectuant un

[4] Enquête TNS SOFRES L'impact du service civique sur ceux qui l'ont fait –Février-mars 2013

service civique par rapport à l'ensemble des jeunes Français permet de constater que les volontaires du service civique sont des jeunes plus engagés et plus politisés. Ils s'intéressent davantage au monde qui les entoure, qu'il s'agisse de politique (56 % vs. 49 %) ou d'actualité (89 % vs. 82 %). **Ils expriment également un besoin plus fort d'aider les autres** (89 % vs.83 %) **et sont plus confiants dans leur capacité à agir**, notamment là où ils habitent (80 % vs. 62 %).

Le service civique contribue donc à faire émerger des citoyens actifs et impliqués, nettement plus concernés, à la recherche de formes alternatives d'engagement et dans un rapport plus constructif avec leur environnement, particulièrement là où ils vivent, les formes d'engagement locales constituant un cadre privilégié à leur envie d'agir.

3-4 Impact social

Le service civique est un fort vecteur de cohésion nationale. Des résultats confirmés par le dernier baromètre de l'opinion de février 2015 (IFOP/GOV), qui révèle les éléments suivants pour :

- 82% des français, le service civique permet de « favoriser l'intégration des jeunes dans la société » ;
- 81% des français pensent qu'il « améliore la cohésion nationale en faisant se rencontrer des jeunes issus de cultures et de milieux différents » ;
- 75% des français estiment que le service civique permet de « favoriser la mixité sociale ».

La sécurité civile se caractérise par ailleurs par la mobilisation d'un réseau de solidarité et de proximité avec la population. Le volontariat dans ce champ, outre ses vertus civiques, est l'élément central du fonctionnement du service public de sécurité civile. Grâce à l'action des volontaires les services d'incendie et de secours mènent une action de proximité, structurant du « vivre-ensemble » et de la solidarité notamment dans les zones du territoire les plus rurales.

Aussi, le développement du dispositif destiné à susciter l'engagement volontaire en qualité de sapeurs-pompiers volontaires doit permettre de maintenir leur action au plus près des populations.

3-5 Impact sur l'égalité homme-femme

Depuis la création du dispositif en 2010 près de 58 % des volontaires engagés dans le cadre d'une mission de service civique sont des femmes. A contrario, le nombre de femmes sapeur-pompier volontaire ne sont que peu nombreuses. En effet, si leur nombre tend à s'accroitre, elles sont encore minoritaires. En 2014, seul un sapeur-pompier sur sept est une femme[5].

Le développement d'un dispositif adapté est de nature a plus largement favoriser l'engagement des femmes dans le champ de la sécurité civile.

[5] Les statistiques des services d'incendie et de secours –édition 2014

4-Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.
La Conférence nationale des services d'incendie et de secours, placée auprès du ministre chargé de la sécurité civile, a également été consultée, conformément à la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 44.

5- Modalités d'application

Le dispositif ne s'applique pas à Saint Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

A Mayotte, la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service est remplacée par les régimes d'assurance maladie-maternité et accidents du travail applicables localement. La protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires est prise en charge à Mayotte par les régimes d'assurance maladie-maternité et par le régime de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles applicables localement, notamment ceux issus des ordonnances n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte, n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte, n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte et n° 2006-1588 du 13 décembre 2006 relative au régime de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles à Mayotte. Ce dispositif est d'ores et déjà prévu au 15° de l'article 27 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

En Polynésie Française, le Haut-commissaire gère les sapeurs-pompiers et, par conséquent, les engagés de service civique. Les règles applicables en matière de protection sociale relèvent de la compétence de la collectivité de Polynésie française.

Article 10 – L'agrément de service civique des organismes HLM et des entreprises publiques dotés d'un statut de société commerciale

1-État des lieux

Le Président de la République a fait de l'engagement le grand chantier de son quinquennat avec l'objectif de permettre à tous les jeunes qui le souhaitent de faire un service civique et de mobiliser dès 2016 110 000 jeunes en service civique et 150 000 à l'horizon 2017, voire 350 000 en 2018. La montée en charge du dispositif repose sur deux principes fondateurs que sont l'accessibilité et la mixité sociale.

Le Président de la République a également fait le choix d'un service civique volontaire, car l'engagement doit découler d'un choix et non d'une contrainte. Le service civique est plébiscité : depuis sa création en 2010, ce sont plus de 100 000 volontaires qui en ont bénéficié.

Pour faciliter la montée en charge du service civique et inciter en particulier de nouveau organismes d'accueil à s'engager, le champ du dispositif doit être ouvert à des organismes jusqu'alors exclus.

2- Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La mesure proposée doit permettre de soutenir la montée en charge du service civique.

L'universalisation du service civique repose sur la diversification des structures d'accueil et sur la création de nouvelles missions de service civique. Ces mesures visent à satisfaire l'ensemble des demandes de missions formulées par les jeunes.

La mesure proposée permet de rendre éligible au service civique, d'une part, des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) qui ne sont pas tous sans but lucratif au regard de leur statut de société commerciale et, d'autre part, des entreprises publiques dotées d'un statut commercial mais dont le capital social est détenu en totalité par des personnes morales de droit public.

Comme le précise le droit communautaire le logement social est qualifié de service d'intérêt général économique. Les missions d'intérêt général dévolues aux opérateurs du logement social (organismes HLM et SEM) ont en effet été précisément identifiées et définies en tant que service d'intérêt économique général par les dispositions du code de la construction et de l'habitation applicables à l'ensemble des organismes en charge du logement social. La mission d'intérêt général attribuée aux opérateurs de logement social s'accompagne d'obligations spécifiques incombant directement à l'opérateur. En contrepartie des aides reçues, ils doivent ainsi respecter des plafonds de loyers et de revenus afin d'offrir des solutions de logement adaptées aux capacités des ménages à revenus modestes, et se conformer à des règles d'attribution. La loi et le règlement, les conventions APL (généralement supérieures à 35 ans, automatiquement reconduites sans limite de temps dans le

cas des organismes HLM), les conventions d'utilité sociale, fixent donc les contraintes de gestion des logements locatifs sociaux et la durée des obligations de service public.

Ils sont regroupés comme suit en plusieurs grandes familles :

- les Offices publics de l'habitat : 275,
- les sociétés anonymes HLM : 278,
- les sociétés coopératives d'HLM : 168,
- les fondations HLM.

Les entreprises du secteur public constituées sous forme de personnes morales de droit privé ne sont actuellement pas éligibles à l'agrément de service civique.

Il en est également ainsi des sociétés d'économie mixte et notamment des sociétés d'économie mixte locale qui sont juridiquement des sociétés anonymes. Le capital est détenu entre plus de 50% et 85% par les collectivités locales et leurs groupements. Les élus détiennent donc plus de la moitié des voix. Le fait que des collectivités publiques ou des établissements publics figurent parmi les associés ne change pas la nature du groupement qui demeure nécessairement et toujours une personne privée. Quand bien même elle exerce une activité d'intérêt général ou de service public (les SEM peuvent gérer des services publics industriels ou commerciaux (SPIC) ou des services publics administratifs (SPA)), la société d'économie mixte demeure juridiquement une société qui par application de l'article 1832 du Code civil est un organisme à but lucratif. Détenue seulement en partie par les pouvoirs publics, elle est mise en concurrence en matière de commande publique, la relation in-house n'étant pas présente.

La même solution vaut pour les sociétés publiques locales (SPL) ; elles ne sont pas éligibles au service civique. Quand bien même elles sont exclusivement constituées de personnes publiques actionnaires, elles demeurent des sociétés anonymes. Ces sociétés publiques locales détenues à 100% par les pouvoirs publics ne sont par contre pas mise en concurrence dans le cadre des marchés publics.

La solution est également identique pour les sociétés détenues par l'État. La SAS du Palais de Tokyo constituée, en 2011, sous forme de société par action simplifiée unipersonnelle, est juridiquement une société commerciale et donc un organisme à but lucratif. L'actionnaire unique est bien l'État. Le Palais de Tokyo, pour exercer son activité, a signé une délégation de service public avec le ministère de la culture et de la communication. En dépit de ses activités d'intérêt général, le statut commercial de cet organisme l'exclut, en l'état du service civique.

Il existe 1 200 entreprises publiques locales (EPL) selon les chiffres de la fédération des EPL. Le rapport de l'État actionnaire 2014-15 indique que 77 entreprises rentrent dans le champ de l'Agence des participations de l'État. Parmi celles-ci, quelques-unes non cotées sont détenues à 100 % par l'État comme France Télévisions et l'Imprimerie nationale.

Les entreprises détenues à 100 % par les pouvoirs publics, dont les SPL, peuvent être exclues du champ de la commande publique plus généralement des principes régissant le droit de la concurrence considérant que la notion du « in house » s'applique.

A l'inverse, les entreprises publiques détenues majoritairement ou non par les pouvoirs publics sont soumises aux règles de la concurrence. En effet, les engagés de service civique bénéficient d'une indemnité et du régime général de protection sociale dans le cadre d'une

prise en charge par l'État. Le coût de la prise en charge de la protection sociale des engagés de service civique dépend de plusieurs paramètres. Un mois-jeune représente un coût moyen d'environ 820 euros, indemnité comprise (702 € min à 862 € max). Ces aides cumulées avec d'autres aides directes ou fiscales et sociales engendreront nécessairement le dépassement du plafond du seuil de minimis de 200 000 € sur trois exercices fiscaux par entreprise.

2-2 Nécessité de légiférer

La modification de l'article L.120-1 du code du service national est impérative pour permettre à l'Agence du service civique ou ses délégués territoriaux d'agréer les organismes HLM et des entreprises publiques et les missions qu'ils proposent aux jeunes. Les organismes HLM ne sont pas tous sans but lucratif au regard de leur statut de société commerciale (SA HLM, SCOP HLM, SCIC HLM). Les entreprises publiques, SPL, et autres ont un statut de société commerciale par actions. Or, la loi prévoit pour l'heure que seuls les organismes sans but lucratif peuvent être agréés aux côtés des personnes morales de droit public.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

Il s'agit d'une mesure qui étend le cercle des organismes éligibles au service civique. La mesure contribuera à la montée en charge du service civique universel. Elle s'inscrit donc dans la programmation envisagée de 110 000 volontaires en 2016 et de 350 000 à l'horizon 2018.

Les engagés de service civique bénéficient du régime général de protection sociale dans le cadre d'une prise en charge par l'État. Le coût de la prise en charge de la protection sociale des engagés de service civique dépend de plusieurs paramètres. Un mois-jeune représente un coût moyen d'environ 820 euros, indemnité comprise (702 € min à 862 € max).

L'indemnité servie aux engagés est complétée par une prestation versée par l'organisme d'accueil, nécessaire à la subsistance, au logement, à l'équipement et au transport du volontaire qui doit rester proportionnée aux missions confiées. En application de l'article R. 121-25 du code du service national, son montant minimal est fixé à 106,31 euros mensuel. Elle n'est pas soumise à cotisation.

1 000 jeunes pour des missions de 8 huit mois en moyenne couteraient donc à l'État 6,560 M€ (1000 x 820) x 8).

S'agissant des entreprises publiques, pour 1 000 jeunes pour des missions de 8 huit mois en moyenne, le coût total pour l'État serait donc de 6,560 M€.

3-2 Impact économique

Bien que n'étant pas un dispositif d'insertion professionnelle, le service civique est de nature à augmenter significativement, pour la société dans son ensemble, les gains liés à la reprise d'études ou d'activités des jeunes engagés. En effet cette mesure permet de lever des freins à une démarche d'engagement, en offrant à tous les jeunes qui en font la demande la possibilité de vivre cette expérience au service de l'intérêt général.

Interrogés[6] les anciens volontaires ayant réalisé une mission de service civique déclarent qu'il y a une correspondance entre leurs attentes et leur emploi actuel, notamment concernant leurs qualifications (71 %) et le secteur dans lequel ils veulent travailler (71 %). A l'issue de leur mission de service civique, 75% des volontaires sont occupés : **35% des anciens volontaires suivent des études ou une formation, 11% sont en stage, 29% travaillent.**

3-3 Impact sur les bénéficiaires de la mesure

Dans un contexte de crise économique et de doutes, le service civique offre une opportunité aux jeunes, parfois en recherche de repères.

Le service civique est plus qu'une politique publique pour la jeunesse, c'est une politique publique pour tous, de cohésion nationale en contribuant au développement de l'autonomie des jeunes. Pour 92% d'entre eux l'expérience de service civique a été l'occasion d'être autonome, pour 91% ils ont pu faire quelque chose d'utile socialement.

Les engagés de service civique s'intéressent davantage au monde qui les entoure, expriment également un besoin plus fort d'aider les autres (89%) et sont plus confiants dans leur capacité à agir (80%). Les jeunes volontaires font donc preuve d'altruisme.

Le service civique contribue indiscutablement à favoriser l'employabilité des jeunes même si ce n'est pas un dispositif d'insertion professionnelle. Les anciens volontaires[7] sont très nombreux à estimer que l'expérience leur a permis **d'acquérir des compétences utiles dans leur avenir professionnel** (86%), et **de découvrir le milieu professionnel et le monde du travail** (70%). 69% des anciens volontaires considèrent que leur mission leur a permis d'avoir une idée plus précise de ce qu'ils souhaitent faire dans les mois ou les années à venir. 47% des anciens volontaires estiment que leur expérience dans le service civique a confirmé leur projet professionnel.

3-4 Impact social

Le service civique est un vecteur de cohésion nationale. Cette affirmation est confirmée par le dernier baromètre de l'opinion de février 2015 (IFOP/GOV), qui révèle les éléments suivants :

- pour 82% des français, le service civique permet de « favoriser l'intégration des jeunes dans la société » ;
- 81% des français pensent qu'il « améliore la cohésion nationale en faisant se rencontrer des jeunes issus de cultures et de milieux différents » ;
- 75% des français estiment que le service civique permet de « favoriser la mixité sociale ».

3-5 Impact sur l'égalité homme-femme

Depuis la création du dispositif en 2010 près de 58 % des volontaires engagés dans le cadre d'une mission de service civique sont des femmes. La montée en charge du dispositif a vocation à permettre une plus large mobilisation des hommes pour atteindre la parité

[6] Enquête TNS SOFRES, L'impact du service civique sur ceux qui l'ont fait-Février-mars 2013
[7] Enquête TNS SOFRES L'impact du service civique sur ceux qui l'ont fait –Février-mars 2013

4-Consultations menées

Le Conseil national de l'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.

Article 11 – Le service civique pour les réfugiés et les détenteurs d'un titre de séjour pluriannuel

1-État des lieux

À l'heure où l'Union européenne enregistre une hausse de 85% de primo-demandeurs d'asile entre les seconds trimestres 2014 et 2015[8], où la France adopte une loi ayant vocation à étendre et renforcer les droits des demandeurs d'asile[9] et s'apprête à accueillir un nombre croissant de réfugiés au regard des conflits actuellement actifs dans le monde, dans un contexte où les chiffres de l'attribution de l'asile sont en augmentation (+27,3% entre 2013 et 2014, dont 53,4% de protection subsidiaire)[10], l'ouverture du service civique aux ressortissants étrangers résidant en France est nécessaire.

Conformément à la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, sont éligibles à ce dernier, les étrangers non-communautaires résidant en France depuis plus d'un an sous couvert de l'un des titres de séjour visés à l'article L.120-4 du code du service national. Sont dès lors exclus les étrangers titulaires de l'un de ces titres de séjour mais résidant en France depuis moins d'un an ou les étrangers résidant en France depuis plus d'un an mais n'étant pas titulaires de l'un de ces titres de séjour.

Par ailleurs, la loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a réformé substantiellement le parcours d'intégration des ressortissants étrangers par l'adoption d'une législation mieux adaptée et une plus grande clarté des procédures applicables ainsi que la création d'une une carte propre aux talents internationaux et par la simplification du parcours des étudiants non communautaires.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

Favoriser l'intégration sociale des étrangers présents sur le territoire français constitue un enjeu fort pour les pouvoirs publics qui se doivent de mobiliser tous les leviers possibles afin d'atteindre cet objectif ambitieux. Le rapport de la mission conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) remis en septembre 2013 au ministre de l'intérieur a montré l'inadéquation du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration aux besoins et à la prise en compte des profils spécifiques des migrants. Il souligne la nécessité d'accroître les efforts permettant de lever les obstacles à leur intégration sociale, culturelle et professionnelle.

Par ailleurs, dans sa feuille de route relative à la politique d'égalité républicaine et d'intégration publiée le 11 février 2014, le Gouvernement a souligné que les premières années d'installation en France sont déterminantes pour l'insertion des nouveaux arrivants dans la société française. Dans cette perspective, le service civique, en ce qu'il touche une population

[8] Etude Eurostat – Septembre 2015
[9] Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile
[10] Etude du ministère de l'intérieur publiée le 1er janvier 2015

en devenir et favorise la mixité et la cohésion sociale, est l'un des leviers complétant le dispositif d'accueil rénové instauré par le projet de loi relatif au droit des étrangers en France.

Au regard de ces éléments récents, le dispositif, qui modifie le code du service national, vise donc à préciser les conditions d'éligibilité des ressortissants étrangers au service civique. Il améliore la rédaction et clarifie les dispositions tout en améliorant l'accès des étrangers au service civique.

2-2Nécessité de légiférer

Afin de mettre à jour le code du service national pour améliorer l'accès au service civique aux étrangers en situation régulière présents sur le territoire français, il est nécessaire de procéder à une modification de la partie législative du code du service national.

Le dispositif permet, en premier lieu, d'ouvrir l'accès au dispositif du service civique aux étudiants étrangers lorsque ceux-ci se voient délivrer un titre pluriannuel. Cette avancée contribue à concrétiser une des mesures phares du plan national de vie étudiante visant à favoriser l'engagement des étudiants.

Plus largement, il prévoit que les ressortissants de pays tiers, qui, ayant séjourné de manière régulière en France et fait la preuve de leur intégration, obtiennent une carte de séjour pluriannuelle dite générale, peuvent effectuer un service civique.

En deuxième lieu, le service civique est désormais ouvert aux titulaires du passeport talents ainsi qu'aux membres de leur famille.

Cette disposition a également pour objectif de clarifier les conditions dans lesquelles les mineurs étrangers âgés de plus de 16 ans peuvent candidater.

Enfin, le dispositif facilite l'accès au service civique des réfugiés titulaires d'une carte de résident en supprimant la condition préalable de résidence régulière d'un an qui leur est actuellement applicable.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

Les engagés de service civique bénéficient du régime général de protection sociale dans le cadre d'une prise en charge par l'État. Dès lors, les bénéficiaires de la présente mesure n'ont plus à être affiliés à la Couverture Maladie Universelle ou à l'Aide Médicale d'État ce qui diminue cette charge pour les caisses de sécurité sociale. Le coût de la prise en charge de la protection sociale des engagés de service civique dépend de plusieurs paramètres. Un mois-jeune représente un coût moyen d'environ 820 euros, indemnité comprise (702 € min à 862 € max).

L'indemnité servie aux engagés est complétée par une prestation versée par l'organisme d'accueil, nécessaire à la subsistance, au logement, à l'équipement et au transport du volontaire qui doit rester proportionnée aux missions confiées. En application de l'article R. 121-25 du code du service national, son montant minimal est fixé à 106,31 euros mensuel.

Elle n'est pas soumise à cotisation. Les organismes sans but lucratif (OSBL) agréés perçoivent en outre une aide mensuelle nette de 100 euros par jeune accueilli au titre de l'accompagnement des engagés en service civique, versée par l'ASP pour le compte de l'Agence du Service Civique.

1 000 jeunes étrangers pour des missions de 8 huit mois en moyenne dont la moitié dans des OSBL et l'autre moitié dans des organismes publics coûteraient donc à l'État 6,960 M€ (((1000 x 820) + (500 x 100)) x 8). Pour les organismes d'accueil, dont la moitié serait des organismes publics, la charge totale serait de 850.480 € (106,31 x 1000 x 8).

Enfin, à condition de pouvoir en justifier l'effectivité, les organismes d'accueil perçoivent au surplus une aide une fois de 100 € pour l'organisation de la formation civique et citoyenne des jeunes, versée par l'ASP pour le compte de l'Agence du Service Civique.

3-2 Impact sur les bénéficiaires de la mesure

La mesure est de nature à améliorer l'égalité entre les jeunes de nationalité différente, mais également entre les jeunes étrangers puisqu'il s'agit d'élargir leur accès au service civique.

La période d'engagement de service civique est l'occasion pour les volontaires de préciser, confirmer leur projet d'avenir et les amener à reprendre ou à continuer études ou formations. C'est précisément l'objectif du service civique pour de nombreux jeunes et en particulier pour les jeunes les plus en difficulté. Ainsi, l'accessibilité du service civique aux réfugiés leur permet de construire leur parcours citoyen tout en développant de nouvelles compétences qui leur permettront de se projeter plus facilement dans une dynamique de formation ou de professionnalisation à l'issue de leur mission. Les anciens volontaires[11] sont très nombreux à estimer que l'expérience leur a permis **d'acquérir des compétences utiles dans leur avenir professionnel** (86%), et **de découvrir le milieu professionnel et le monde du travail** (70%).

3-3 Impact social

La mesure en offrant la possibilité aux jeunes étrangers de s'engager pour l'intérêt général au sein de la société française leur donne plus de visibilité dans la sphère publique. La mesure participe donc de l'intégration des étrangers dans la société française et est de nature à permettre une plus grande mixité sociale, ainsi qu'une réduction des inégalités notamment en termes d'accès au marché du travail et aux études supérieures ou encore de participation à la vie publique.

3-4 Impact sur l'égalité homme-femme

Depuis sa création le service civique mobilise majoritairement des femmes. Elles représentent environ 58 % des volontaires mobilisés annuellement. L'ouverture du service civique aux réfugiés pourrait permettre aux nouveaux arrivants d'intégrer rapidement le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes.

[11] Enquête TNS SOFRES L'impact du service civique sur ceux qui l'ont fait –Février-mars 2013

4-Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.

Article 12 – L'intermédiation de service civique entre personnes morales de droit public

1-État des lieux

Le dispositif d'intermédiation permet de mettre à disposition un volontaire, aux fins d'accomplissement de son service, auprès d'une ou, de manière successive, de plusieurs personnes morales tierces non agréées, mais qui remplissent les conditions d'agrément.

L'expérience a montré qu'elle présente plusieurs intérêts. En effet elle a fortement contribué au développement du service civique en s'appuyant sur les grands partenaires associatifs et en touchant notamment plus largement les collectivités territoriales. Elle offre par ailleurs aux volontaires la possibilité de réaliser une mission dans plusieurs domaines et dès lors d'enrichir son expérience.

Depuis sa création en 2010, le service civique mobilise difficilement les personnes morales de droit public notamment au regard de la lourdeur des procédures administratives.

2- Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La mise à disposition de volontaires, jusqu'à lors réservée aux organismes sans but lucratif, va simplifier les procédures applicables aux personnes morales de droit public.

Elle va ainsi favoriser une mobilisation accrue des pouvoirs publics au service du développement du service civique universel.

Elle est notamment de nature à favoriser le déploiement des grands programmes ministériels engagés en 2015 en facilitant l'implication des opérateurs publics qui agissent dans leur champ de compétence.

2-2 Nécessité de légiférer

Le dispositif prévoit de permettre aux personnes morales de droit public bénéficiaires d'un agrément de service civique de mettre des engagés de service civique à disposition d'autres personnes morales de droit public tierces non agréées mais satisfaisant aux conditions d'agrément fixées par le code du service national.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

La simplification des procédures qu'entraine l'extension du dispositif de mise à disposition de volontaire permet des économies au bénéfice des pouvoirs publics qui ne peuvent néanmoins être évaluées. En effet le recours à l'intermédiation permet à des organismes qui répondent aux conditions d'agrément de service civique de ne pas en solliciter le bénéfice ce qui permet de ne pas accroître la charge administrative liée au traitement d'une demande d'agrément de service civique par l'Agence du service civique et ses délégués territoriaux. A titre d'illustration, en 2015, ces derniers ont délivrés près de 8000 décisions.

4-Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.

Article 13 – La désignation de l'Agence du Service civique en qualité d'Agence chargée du volet sport du programme européen ERASMUS+ jeunesse & sport

1-État des lieux

Le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, en tant qu'autorité nationale pour le volet Jeunesse du programme européen « Erasmus + » 2014 2020 a désigné l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire comme agence nationale pour la mise en œuvre de ce programme.

Dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale chargée de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, l'INJEP a été rattaché à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative pour sa partie « observatoire de la jeunesse » (décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé «Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire»).

La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a désigné l'Agence du service civique comme agence chargée de la mise en œuvre du volet jeunesse du programme européen Erasmus + à compter du 1er janvier 2016.

2- Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La présente mesure ambitionne de confier l'exécution du volet « sport » du programme européen ERAMUS+ à l'Agence du service civique.

2-2 Nécessité de légiférer

Conformément aux dispositions du règlement européen (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « Erasmus + », le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n° 1719/2006/CE, n°1720/2006/CE et 1298/2008/CE, et plus particulièrement au chapitre VIII – article 27-4, les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et celui chargé de la jeunesse désignent une ou plusieurs agences nationales chargées de la mise en œuvre du volet sport de ce programme.

Dans ce cadre, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, en tant qu'autorité nationale pour le volet sport du programme européen « Erasmus + » 2014-2020 doit désigner l'Agence du service civique comme agence nationale pour la mise en œuvre de l'information pour le volet « sport ».

L'Agence du service civique aura dans ce cadre la mission de porter à la connaissance des acteurs du sport (fédérations, services déconcentrés, etc.) les dates des appels à projets publiés par l'Agence exécutive européenne. Elle devra également accompagner les porteurs de projets dans leurs démarches liées à ces appels à projets. Elle sera également l'interlocuteur privilégié de l'agence exécutive.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

Pour assurer la mise en œuvre de la mesure, la mobilisation d'un 1/2 d'ETPT cadre B de l'administration est jugée nécessaire, soit environ 20 000 euros (rémunération brute annuelle chargée d'un cadre B hors CAS pensions de 39 500 € /2 – source DGAFP / rapport annuel de la fonction publique).

Article 14 – La reconnaissance de l'engagement étudiant

1-État des lieux

L'engagement étudiant favorise l'acquisition de compétences nombreuses, contribuant à l'épanouissement et la meilleure insertion des étudiants. Les établissements d'enseignement supérieur ont donc développé depuis plusieurs années divers dispositifs de valorisation de l'engagement et de l'ensemble des activités extra-académiques des étudiants, notamment par une inscription dans l'annexe descriptive au diplôme ou dans un portefeuille de compétences. Bien qu'en progression constante, la reconnaissance de cet engagement tient toutefois une place encore limitée et donne lieu à des pratiques très diverses des établissements d'enseignement supérieur.

Les modalités de reconnaissance sont déterminées aujourd'hui de manière autonome par les établissements. Elles se répartissent en deux catégories différentes : celles qui relèvent de la valorisation simple (certification, inscription à l'annexe descriptive au diplôme, délivrance d'une attestation, inscription dans un portefeuille de compétences) et celles qui consistent en une validation participant à l'obtention du diplôme national suivi (attribution de crédits d'études, validation d'une unité d'enseignement) ou permettant d'obtenir un diplôme spécifique (DU).

23 établissements proposent aux étudiants à la fois des modalités de valorisation et de validation, 13 ne proposent que des modalités de validation et 7 uniquement des modes de valorisation. Selon les établissements également, le nombre de modalités offertes est très variable, y compris avec des variations possibles selon les cursus. Les formes de reconnaissance retenues par les établissements sont les suivantes, sachant qu'il peut y avoir cumul :

Modes de valorisation et de validation	
Forme de certification	22,90%
Attribution de crédits d'étude	64,60%
Attribution d'une UE	58,30%
DU	14,60%
Inscription à l'annexe descriptive au diplôme	33,30%
Délivrance d'une attestation	31,30%
Inscription dans un portefeuille de compétences	35,40%
Autre	27,10%

Le mode de reconnaissance le plus retenu est la validation sous forme d'attribution de crédits d'étude et/ou d'unité d'enseignement. **Le nombre de crédits d'études attribué s'échelonne entre 2 et 8**.

La reconnaissance de cet engagement étudiant progresse régulièrement. En 2015, 53 établissements déclarent avoir un dispositif de reconnaissance contre 50 en 2014. 12 établissements ne proposent pas de valorisation et 16 sont en cours d'étude.

Rappel des données :

- 2009-2010 : 13 établissements déclarent avoir mis en place un dispositif de reconnaissance
- 2010-2011 : 19
- 2011-2012 : 43
- 2012-2013 : 50
- 2013-2014 : 53

Au total, seuls 4 050 étudiants ont bénéficié d'une reconnaissance en 2013-2014 pour 40 établissements ayant répondu à cette question (3011 en 2012-2013 pour 43 établissements répondants). L'amplitude est très forte entre les universités puisque le nombre de bénéficiaires s'échelonne entre 1 et 1580, la moyenne étant de 101. 16 établissements déclarent entre 1 et 11 bénéficiaires.

Il est à noter que la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a introduit un article L. 120-1 du code du service national, mentionnant la nécessité de « valoriser le service civique dans les cursus des établissements secondaires et des établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures selon des modalités fixées par décret ».

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

Afin d'encourager les jeunes à s'engager au bénéfice du développement social, culturel et économique de la Nation, cet article créé un principe de validation obligatoire au sein des formations supérieures des compétences, connaissances et aptitudes acquises par les étudiants à l'occasion d'un engagement bénévole ou d'un engagement en service civique, ainsi que dans le cadre de la réserve opérationnelle ou d'un volontariat militaire. La validation de ces compétences, connaissances et aptitudes au sein des formations supérieures contribue également à préparer les étudiants à leur insertion professionnelle.

Cet article constitue la concrétisation législative de la volonté exprimée par le Président de la République lors de ses vœux à la jeunesse et aux forces de l'engagement, le 11 janvier 2016, que *« tous les établissements* [reconnaissent] *l'engagement de leurs étudiants pour l'obtention de leurs diplômes »*. Il traduit également l'une des engagements du plan national de vie étudiante, arrêté le 1er octobre 2015, proposant la reconnaissance des compétences acquises par les étudiants à l'occasion d'un engagement associatif ou en tant qu'élu dans les établissements d'enseignement supérieur.

2-2 Nécessité de légiférer

Cette mesure législative est justifiée par le fait que la disposition s'applique à l'ensemble des formations supérieures, quelle que soit leur modalité et leur organisation, et eu égard à son caractère dérogatoire par rapport à l'autonomie pédagogique des établissements.

En effet, les cadres nationaux de formation fixent les grandes orientations et les objectifs de compétences pour l'obtention d'un même diplôme sur l'ensemble du territoire (Diplôme national de Licence ou de Master, grade de licence ou de master, …). Les modalités pratiques

de formation, d'évaluation et de validation sont ensuite précisées de chacun des établissements dans le règlement des études arrêté par le conseil d'administration. En l'absence d'une disposition législative, il serait donc nécessaire de modifier a minima chacun des cadres nationaux de formation et ensuite d'observer la déclinaison dans chacun des établissements, ce qui limite l'effectivité de la généralisation de la reconnaissance de l'engagement souhaitée par le Président de la République.

Cette disposition a pleinement sa place dans le livre VI du code de l'éducation, et particulièrement au sein du chapitre Ier portant sur les dispositions communes. Ce choix a été fait en écartant une autre hypothèse consistant à ajouter un 2ème alinéa à l'article L612-1 qui dispose que chaque cycle doit faire une part à l'acquisition de « formation à l'entrepreneuriat, la recherche, au développement de la personnalité du sens des responsabilités et de l'aptitude au travail individuel et en équipe ».

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'introduction d'un principe législatif de validation des compétences, connaissances et aptitudes au sein des formations permet d'aller au-delà, en systématisant l'attribution d'éléments constitutifs d'une unité d'enseignement prévue au sein de la formation ou de crédits du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (*European Credits Transfer System*, ECTS).

L'obligation législative conduira l'établissement ne proposant qu'un dispositif de valorisation facultatif à le compléter ou le généraliser par un dispositif de validation obligatoire. Il n'y a pas de coût induit puisqu'il s'agit des missions normales de pilotage des scolarités.

Ce dispositif de validation sera ouvert à tous les étudiants (2,5M) puisque créé dans l'ensemble des formations supérieures conduisant à un diplôme reconnu par l'État : BTS, DUT, diplôme d'État, diplômes nationaux universitaires (licence, master, doctorat), diplômes d'établissements (diplômes d'ingénieur, diplômes visés par l'État …) et devra prendre des formes adaptées à chacun.

4-Consultations menées

Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Conseil national de l'enseignement agricole et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire ont été consultés.

5- Modalités d'application

Un décret précisera les modalités de validation des compétences, connaissances et aptitudes acquises pour toutes les formations du supérieur [BTS, DUT, diplôme d'État, diplômes nationaux universitaires (licence, master, doctorat), diplômes d'établissements (diplômes d'ingénieur, diplômes visés par l'État, …)].

Article 15 – Le droit de publication dès 16 ans

1-État des lieux

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dispose que tout journal ou écrit périodique peut être publié sans déclaration ni autorisation préalable, ni dépôt de cautionnement.

Toute publication de presse doit avoir un directeur de la publication.

Le directeur et, éventuellement, le codirecteur de la publication doivent être majeurs, avoir la jouissance de leurs droits civils et n'être privés de leurs droits civiques par aucune condamnation judiciaire.

En cas de contravention à l'article 6, le propriétaire, le directeur de la publication et, dans le cas prévu au troisième alinéa du même article 6, le codirecteur de la publication sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe. Le journal ou écrit périodique ne pourra continuer sa publication qu'après avoir rempli les formalités.

En dehors de ce cadre, la circulaire du ministère de l'éducation nationale n°2002-026 du 1er février 2002 permet aux lycéens de réaliser sans autorisation préalable du chef d'établissement un journal sous réserve qu'il soit interne au lycée. Le responsable de la publication est alors un lycéen majeur ou mineur. A l'ère numérique, ces publications demeurent populaires et leurs contenus plus poussés que la simple réaction en chaine ne le permet sur internet. La réalisation d'un journal lycéen est un véritable apprentissage de la démocratie et un engagement fort à réagir avec conscience pour les jeunes. Chaque année, ce sont entre 350 et 450 journaux lycéens qui voient le jour sur tout le territoire.

Les jeunes non lycéens, sortis du système scolaire, ou les jeunes souhaitant s'exprimer par le biais d'une publication journalistique hors du cadre scolaire, dans le cadre d'un engagement bénévole, ne disposent pas du droit de diriger une publication.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

L'article 13 de la convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France garantit à l'enfant sa liberté d'expression écrite ou orale. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

Bien que procédant d'un droit et d'une liberté, l'expression n'échappe pas au poids de déterminismes sociaux et culturels. Le niveau d'études et de diplôme, la catégorie socioprofessionnelle sont statistiquement des discriminants dans la décision de s'engager dans une activité bénévole et citoyenne. Le degré d'engagement des parents constitue également un facteur de reproduction : en moyenne, plus leurs parents sont engagés dans la vie locale, plus les jeunes sont à leur tour impliqués.

Notre société traverse actuellement une crise de légitimité de ses institutions. La montée de l'abstention, la méfiance vis-à-vis des instances et des partis politiques est forte, notamment chez les jeunes. Pour chaque élection, on constate un écart moyen de 10 % entre l'abstention des jeunes et l'abstention moyenne[12], leur participation tendant par ailleurs à varier selon le type de scrutins. Pourtant, les évènements tragiques de 2015 ont démontré l'attachement des jeunes aux valeurs démocratiques et à l'engagement au service de l'intérêt général. Le succès du service civique en est aussi l'illustration. En matière de bénévolat associatif, l'accroissement entre 2010 et 2013 du nombre de bénévoles parmi les 15/35 ans est de 32% (étude France Bénévolat, Crédit Mutuel et Ifop, *La situation du bénévolat en France*, 2013).

La participation des jeunes à la vie de leur cité, de leur ville, la mise en place de projets d'intérêt général, mais aussi le développement de leur expertise, la capacité, à travers une action collective telle que la rédaction d'un journal, de porter un discours positif et construit sur un sujet, participe de ce mouvement en faveur de l'association des jeunes aux décisions les concernant.

Aussi, afin de donner à chaque jeune la possibilité de vivre pleinement sa citoyenneté, de faire entendre sa voix selon les modalités qu'il aura choisies, cet article ouvre aux mineurs de 16 ans et plus le droit de s'exprimer par écrit en dehors du seul cadre lycéen.

2-2 Nécessité de légiférer

La mesure prévoit que par dérogation à la majorité requise par la loi du 29 juillet 1881, un mineur de seize ans révolus peut, avec l'accord écrit préalable de son représentant légal, être nommé directeur ou codirecteur de la publication de tout journal ou écrit périodique à condition qu'il soit réalisé bénévolement.

La mesure vise également à préciser la responsabilité des parents du mineur. Leur responsabilité ne pourra être recherchée, sur le fondement de l'article 1384 du code civil, que s'il a commis un fait de nature à engager sa propre responsabilité civile. En l'absence de cette mesure, le dispositif de protection des auteurs et le régime particulier de responsabilité prévu par la loi de 1881 pourrait être contourné sur le fondement de l'article 1384 du code civil.

Cette mesure ne porte néanmoins pas préjudice aux mesures de protection des jeunes prises par loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse**.**

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'activité journalistique dans un cadre d'engagement bénévole est un creuset pour l'expérimentation, l'engagement et l'éducation citoyenne, essentiels au fonctionnement de notre société. L'accès de jeunes à des responsabilités, l'apprentissage du fonctionnement d'un collectif dès l'adolescence, est un véritable enjeu pour préserver et développer la vitalité et le dynamisme de la cohésion nationale. Cette mesure sera de nature à encourager la prise d'initiatives de jeunes en matière de liberté d'expression, en dehors du seul cadre scolaire, et permettra à davantage de jeunes non scolarisés d'expérimenter l'exercice de la liberté de publication.

[12] Reconnaître, encourager, valoriser l'engagement des jeunes, France stratégie.

4- Modalités d'application

Le dispositif est expressément applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques

CHAPITRE II.
ACCOMPAGNER LES JEUNES DANS LEUR PARCOURS VERS L'AUTONOMIE

Article 16 – Le pilotage des politiques de jeunesse et d'information des jeunes par la Région

1-État des lieux

La politique de la jeunesse définie au niveau national est déclinée sur les territoires au niveau local par les services déconcentrés en charge de la jeunesse (les DR(D)JSCS au niveau régional et les DDCS-PP au niveau départemental). De nombreuses régions mènent également des actions en direction des jeunes.

Depuis 2013, la définition d'un plan interministériel, le plan priorité jeunesse, et sa déclinaison de manière adaptée au contexte territorial, a conduit les services de l'État à organiser au niveau régional une concertation entre services, inscrite notamment dans la tenue de CAR Jeunesse (Commission administrative régionale des services de l'État présidée par le Préfet de région). Dans certaines régions, des travaux communs ont été menés de manière coordonnée entre services de l'État et de la région et ont débouché sur des initiatives communes et des partenariats.

S'agissant de l'information jeunesse (IJ), le réseau existant est composé de structures de formes et intitulés divers (CRIJ-CIJ, BIJ-PIJ). Jusqu'ici coordonné par l'État, le réseau information jeunesse a pour objet d'assurer l'effectivité de la production adaptée et de la mise à disposition de l'information à destination de tous les jeunes, dans tous les aspects de leur vie quotidienne. Ces structures sont financées par l'État, via les DR(D)JSCS, ainsi que par les régions. Le réseau intervient en complémentarité du service public régional de l'orientation (SPRO) mis en place par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Une labellisation des structures appartenant au réseau IJ est assurée par les services déconcentrés de l'État.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

Il s'agit en premier lieu de clarifier l'exercice des compétences en matière de jeunesse entre les collectivités locales et leurs établissements publics, en confiant le chef de filât à la région pour la politique de jeunesse.

Il s'agit en second lieu de confier à la région la coordination de l'information à destination des jeunes (à l'exception de la politique d'orientation des élèves et étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur définie par l'État et assurée par les services du MENESR au niveau local), assurée pour partie par les structures du réseau information jeunesse. Ceci doit permettre d'assurer une meilleure cohérence de l'offre d'information au niveau territorial, notamment entre le SPRO et les autres structures d'information généraliste en direction des jeunes. Il s'agit en particulier d'organiser la complémentarité des actions menées par le réseau IJ et les schémas régionaux de

développement de la formation professionnelle initiale dans sa partie dédiée aux publics jeunes.

Il s'agit enfin de permettre aux structures appartenant au réseau IJ d'intégrer – sous certaines conditions fixées par la région – le SPRO.

2-2 Nécessité de légiférer

Le chef de filât en matière de jeunesse pour la région doit être intégré dans le code général des collectivités territoriales.

La garantie de l'accès à tous les jeunes à une information généraliste, objective, fiable et de qualité touchant tous les domaines de leur vie quotidienne doit venir en complémentarité du droit à l'information, au conseil et à l'accompagnement en matière d'orientation tout au long de la vie confié au SPRO. La création du SPRO est inscrite dans la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Il en est de même pour la possibilité, pour la région, de reconnaître, comme participant au SPRO, des organismes qui proposent une offre de services à destination des 16-25 ans en matière d'information et de conseil.

Enfin, la loi renvoie à un décret le soin de fixer le dispositif de labellisation des structures d'information des jeunes.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

Le réseau IJ est constitué d'environ 1450 structures, assurant un maillage territorial de proximité. Ces structures accueillent 5 millions de jeunes par an, la fréquentation des structures IJ par les jeunes relevant d'une démarche volontaire.

Les structures appartenant au réseau IJ sont d'ores et déjà financées à la fois par l'État et par les régions.

3-2 Impact social

Le renforcement du lien entre les politiques publiques et les jeunes passe par l'information sur les droits/services existants et par la simplification des démarches pour y accéder. L'information des jeunes est un point crucial des politiques publiques, une condition essentielle à leur mise en œuvre et à leur appropriation effective par les jeunes.

Les jeunes font en effet face à plusieurs difficultés : l'information est protéiforme, surabondante, parfois peu intelligible ; le besoin d'information n'est pas toujours facile à définir et à exprimer. Il faut pouvoir comprendre l'information reçue puis la transformer en action ou en démarche. Le déficit d'information ou la mauvaise compréhension peuvent être un facteur excluant du recours aux droits et aux services, qu'ils soient spécifiques ou de droit commun.

Parallèlement, l'information numérique connaît des limites et ne saurait se substituer intégralement à un accompagnement personnalisé pour couvrir la diversité des besoins des jeunes.

Pour ces raisons, la coordination de l'information à destination des jeunes en matière de formation professionnelle initiale et d'une information généraliste touchant tous les domaines de la vie quotidienne des jeunes est susceptible d'améliorer la cohérence et l'information des jeunes.

4-Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi de cette mesure.

5- Modalités d'application

Un décret prévoira les modalités de labellisation des structures appartenant au réseau information jeunesse.

Article 17 – Le suivi de santé des jeunes de 16 à 25 ans

1-État des lieux

À partir de 16 ans, la plupart des jeunes entrent dans une période d'autonomisation s'agissant notamment de leurs droits et de leur santé. Il s'agit d'une période où ils sont – ou se croient - généralement en bonne santé et où s'exprime donc un relatif détachement sur ces questions.

Ils ne prêtent que peu attention aux démarches à entreprendre pour bénéficier d'une couverture santé.

Ils peuvent avoir des difficultés à se repérer dans un paysage d'offre en santé difficilement lisible, alors qu'ils pourraient bénéficier de nombreux services ou dispositifs existants.

Pour certains, leurs comportements, s'agissant notamment des addictions, des conduites alimentaires ou de la sexualité, peuvent porter préjudice à leur santé.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

L'objectif de la disposition est de pouvoir dispenser à chaque jeune, à trois moments, à 16 ans, au moment de l'acquisition du statut d'assuré (le plus souvent vers 18 ans) et à 23 ans, une information facilitant l'accès à leurs droits et aux dispositifs et examens de prévention existants. L'Assurance Maladie propose en particulier un examen universel à partir de 16 ans : le bilan de santé, réalisé dans un centre d'examen de santé.

2-2 Nécessité de légiférer

Il s'agit d'inscrire dans la loi une disposition forte permettant de renforcer l'accès aux droits et à la prévention des jeunes par une information personnalisée.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

La loi prévoit que l'information en direction des jeunes soit dispensée à trois moments :

- à 16 ans ;
- à l'acquisition du statut d'assuré (souvent vers 18 ans) ;
- et à 23 ans.

Chaque année, 800 000 jeunes atteignent l'âge de 16 ans.

De l'ordre de 2,4 millions d'informations personnalisées seront donc potentiellement dispensées chaque année.

Cette information individualisée concernera les droits de cette personne en matière de couverture santé, les dispositifs et programmes de prévention ainsi que les examens de santé gratuits existants tels que celui prévu à l'article L.321-3 du code de la sécurité sociale auquel il peut avoir accès.

Il est difficile de déterminer quantitativement les impacts sur l'accès aux droits et sur le nombre de bénéficiaires supplémentaires des dispositifs de prévention et d'examens de santé gratuits.

Sur le plan qualitatif, on peut attendre des impacts positifs sur l'ouverture des droits, la connaissance et l'utilisation des différents dispositifs : examen de santé prévu à l'article L.321-3 du code de la sécurité sociale, « instant santé jeunes » de la mutualité sociale agricole, bilan de prévention gratuit du Régime social des indépendants, consultation de prévention à l'université dont le contenu est en cours de redéfinition dans le cadre du plan de vie étudiante, actions mises en œuvre par les missions locales, consultations jeunes consommateurs, planning familial, etc. Des initiatives locales des caisses pourront aussi être portées à la connaissance dans le cadre de cette information personnalisée.

Le travail mené pour recenser l'ensemble des dispositifs permettra également de mieux identifier les manques ou les redondances, s'agissant de certains dispositifs, en fonction des territoires.

4-Consultations menées

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie doivent être consultées.

5- Modalités d'application

Il est nécessaire de prévoir un arrêté interministériel qui précisera les modalités de mise en œuvre de ces mesures, associant les caisses d'assurance maladie, décrivant les modalités de mise en œuvre de la disposition, afin de :

- Prévoir le contenu de l'information qui sera délivrée ;
- Définir les moyens de dispensation de cette information en privilégiant une organisation économes sur le plan de la gestion et des coûts, et adaptée aux jeunes quant à ses canaux de diffusion.

Sur ce dernier point, une information du jeune peut être envisagée sur la base de son compte ameli, en prévoyant que ce dernier le renvoie sur des dispositifs ou des structures d'accompagnement existants.

Article 18 – La Grande école du numérique - aides sur critères sociaux

1-État des lieux

A la suite des attentats de janvier 2015, le Président de la République a voulu adresser un geste fort en direction de la jeunesse en annonçant la création d'une Grande Ecole du Numérique (GEN) permettant le développement de formations innovantes. La GEN sera constituée sous forme d'un groupement d'intérêt public.

La GEN est conçue comme un réseau d'organismes délivrant des formations labellisées préparant aux métiers du numérique sur des périodes comprises entre 3 et 24 mois. L'objectif est de former environ 10 000 jeunes dans les trois premières années de création de la GEN. Le public cible est constitué des jeunes décrocheurs, titulaires ou non du baccalauréat. 50 % des apprenants doivent être issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et 30 % doivent être de sexe féminin.

Afin de favoriser ces parcours, des aides seront accordées aux apprenants de la Grande Ecole du Numérique (GEN) ne disposant pas par ailleurs d'aide au titre de la formation et de l'insertion professionnelles.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La Grande école du numérique a pour objectif de répondre aux besoins d'emplois dans le secteur du numérique et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en particulier de ceux qui ne suivent pas de formation et n'occupent pas d'emploi et plus largement de tous les publics en reconversion.

La mesure doit permettre le versement aux personnes inscrites dans les formations labellisées, sous condition de ressources. Le dispositif prévoit que des aides seront accordées aux apprenants de la Grande Ecole du Numérique (GEN) ne disposant pas par ailleurs d'aide au titre de la formation et de l'insertion professionnelles.

2-2 Nécessité de légiférer

Compte tenu de son expertise en matière de gestion des aides directes aux étudiants, il est prévu de confier au réseau des œuvres universitaires l'instruction des demandes d'aides présentées par les apprenants de la GEN.

Les dispositions actuelles du code de l'éducation (article L. 822-1) limitent la compétence du réseau des œuvres universitaires aux étudiants et aux membres de la communauté universitaire.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le public cible de ces nouvelles formations est constitué de près de 2 millions de jeunes qui, chaque année, ne sont ni en formation, ni en études et qui n'ont pas ou plus de travail. Pour autant, ces formations demeurent ouvertes à des détenteurs du bac et en particulier aux « décrocheurs » de l'enseignement supérieur, notamment les titulaires de bacs professionnels. Cette exigence de mixité en termes de niveau, d'origine sociale, d'âge ou de sexe est dictée par la justice, mais constitue également la garantie d'une plus grande efficacité vis-à-vis des publics prioritairement visés.

L'impact économique et financier de cette mesure est évalué sur la base du taux de boursiers constaté dans les formations relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur soit 30%.

En supposant que la population visée est plus défavorisée que celle présente dans l'enseignement supérieur, on aboutit à un chiffre de 50% des 5 000 apprenants bénéficiant de 1 950 € de bourses par an (195 € par mois, soit un niveau proche de l'échelon 1 qui est un échelon médian dans la répartition des bourses de l'enseignement supérieur) ce qui représente un coût de 4,9 M€ par an.

Ce coût est calculé selon les mêmes conditions de ressources applicables aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux pour l'année universitaire 2015-2016 mais le montant considéré est forfaitaire (environ 200 € par mois de formation).

Ce chiffrage constitue une hypothèse haute qui variera en fonction du nombre constaté d'ayant-droits et de la durée des formations ouvrant droit à cette aide.

Des frais de gestion pourraient être fixés dans le cadre d'un conventionnement avec le CNOUS.

Article 19 – Extension du dispositif « Meilleurs bacheliers »

1-État des lieux

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a introduit un dispositif dit des « meilleurs bacheliers » qui offre à 10 % des meilleurs bacheliers par filière de chaque lycée par série (scientifique, économique et sociale, littéraire, technologique, professionnelle) un *« droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée »*. Expérimenté à la rentrée 2014 (220 jeunes en ont bénéficié), ce dispositif est monté en puissance à la rentrée 2015 en permettant à près de 2 000 jeunes d'accéder à une filière sélective.

Néanmoins, ni l'article L. 612-3, ni l'article L. 612-3-1 du code de l'éducation ne permettent la prise en compte des résultats du baccalauréat pour permettre au recteur de procéder à l'inscription des étudiants au sein des formations universitaires non-sélectives lorsque l'effectif des candidatures excède les capacités d'accueil de la formation.

Par ailleurs, la loi n'a pas prévu de donner une priorité à une catégorie particulière de bacheliers méritants, et notamment ceux issus des classes les plus défavorisées, lorsque plusieurs candidats sont susceptibles d'intégrer une même formation avec un nombre restreint de places disponibles.

2-Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2-1 Objectifs poursuivis

La mesure vise à modifier le dispositif prévu par l'article L. 612-3-1 du code de l'éducation, dit des « meilleurs bacheliers ».

Les meilleurs élèves par filière de chaque lycée bénéficient d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée ou dans lesquelles les capacités d'accueil sont insuffisantes au regard du nombre de candidatures. Si le nombre de candidatures excède les capacités d'accueil dans 347 formations à la rentrée 2015 (soit 14% du total des licences recensées sur APB), seules 188 formations concernées par la mesure, n'ont pas pu accueillir à la rentrée 2015 tous les candidats de terminale du secteur qui les avaient classées en premier vœu, en particulier en STAPS (39 formations), en arts du spectacle (11 formations), en économie gestion (13 formations), en droit (13 formations).

Le pourcentage des élèves bénéficiant de ce droit d'accès est fixé chaque année par décret.

Par ailleurs, le recteur d'académie, chancelier des universités, réserve un contingent minimal de places au bénéfice des meilleurs bacheliers, dans la limite d'un pourcentage fixé par décret et ne pouvant pas dépasser 15% des places offertes.

La qualité d'élève boursier est prise en compte pour l'inscription dans ces formations.

2-2 Nécessité de légiférer

L'article L. 612-3-1 du code de l'éducation est issu de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. La modification de cet article nécessite un vecteur législatif.

Cet article a vocation à entrer en vigueur dès la promulgation de la loi, afin de permettre la mise en place des évolutions du dispositif sur la base des résultats au baccalauréat de la session de juillet 2016.

3-Analyse des impacts des dispositions envisagées

3-1 Impacts financiers

La mise en œuvre de l'article de loi ne fait pas apparaître d'effets attendus en termes budgétaires. En effet, la mesure d'extension ne modifie pas le nombre de candidats admis dans les formations de l'enseignement supérieur désignées par l'article de loi. Elle a ainsi pour objet de réserver un nombre de places aux « meilleurs bacheliers » parmi les places offertes à l'ensemble des candidats, sans augmentation de ces dernières. Elle n'induit donc aucun coût supplémentaire ni d'économie.

De même, aucun impact en termes d'emploi public ou au regard de l'organisation des services déconcentrés de l'État n'est à signaler.

3-2 Impact sur les bénéficiaires de la mesure

L'article L. 612-3-1 du code de l'éducation ouvre un droit d'accès aux filières sélectives de l'enseignement supérieur aux meilleurs élèves de chaque lycée. Issue des débats parlementaires, cette disposition visait en particulier à diversifier socialement le recrutement des classes préparatoires aux grandes écoles et à lutter contre l'autocensure des enfants de milieu populaire. Néanmoins la rédaction finale de l'article 33 de la loi du 22 juillet 2013 ne fait pas mention de cette volonté de réduire les inégalités sociales.

Le présent projet de loi, en introduisant un alinéa spécifique à l'article L. 612-3-1 du code de l'éducation qui vise explicitement les élèves boursiers du secondaire, permet de favoriser l'accès aux formations supérieures sélectives des élèves issus de milieux défavorisés.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article de loi concerne les élèves en situation de handicap éligibles au dispositif et s'applique de manière indifférenciée aux lycéennes et aux lycéens (même si on compte 57 % de filles parmi les 10% de meilleurs bacheliers en 2015). Elle n'a pas d'impact en soi sur l'égalité filles-garçons même s'il est constant que les filles se dirigent moins souvent vers les filières sélectives que les garçons.

Enfin, cette mesure permet de valoriser les candidatures des meilleurs bacheliers dans les filières universitaires non-sélectives qui ne sont pas en mesure d'accueillir tous les candidats de terminale du secteur qui l'ont demandée en premier vœu et qui procèdent à un tirage au sort. 189 formations sont ainsi concernées par la mesure, car elles n'ont pas pu accueillir à la rentrée 2015 tous les candidats de terminale du secteur qui les avaient classées en premier

vœu, en particulier en STAPS (39 formations), en arts du spectacle (11 formations), en économie gestion (13 formations), en droit (13 formations).

4 Consultations menées

Le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ont été consultés.

5- Modalités d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire pour les mesures envisagées.

Hormis le décret fixant le pourcentage des élèves bénéficiant du dispositif – établi à 10% depuis 2014 – le pourcentage maximal de places réservées aux meilleurs bacheliers sera également fixé annuellement par décret, dans la limite de 15 % des places offertes. Il est envisagé que ce pourcentage maximal de places réservées soit de 10 % la première année de mise en œuvre et ajusté chaque année à l'issue d'un bilan de la mesure pour mesurer l'impact de la disposition.

Une circulaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sera diffusée à l'issue de la promulgation de la loi à l'ensemble des recteurs d'académie et aux proviseurs de lycées afin de préciser les modalités pratiques de l'extension du dispositif dit des « meilleurs bacheliers ».

TITRE II. MIXITE SOCIALE ET EGALITE DES CHANCES DANS L'HABITAT

Face à la spécialisation de certains territoires, qui concentrent les populations les plus pauvres et sont les moins attractifs en termes d'emplois, de desserte et d'équipements culturels, la politique du logement doit être l'un des leviers privilégiés pour organiser la mixité sociale indispensable au bien vivre ensemble.

Pour favoriser la mixité des villes et des quartiers, il convient d'agir sur la production de l'offre de logements, en veillant à sa bonne répartition spatiale, sa diversité et son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages. Il convient également d'agir sur le parc social existant, en réformant les attributions des logements sociaux et les politiques de loyers pratiquées.

Il faut développer une offre de logements diversifiée, en proposant des logements aux loyers très accessibles dans tous les territoires et en renforçant l'attractivité des quartiers les plus défavorisés. Il faut, dans le même temps, agir sur l'occupation du parc social existant, en donnant l'opportunité à des ménages aux revenus modestes d'accéder, eux aussi, à des logements dans les secteurs les plus favorisés.

Conformément aux annonces faites par le Premier ministre lors des deux comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté en 2015, le présent projet de loi vise à casser les logiques de ségrégation, à ne plus ajouter de la pauvreté à la pauvreté et à favoriser la mixité sociale. A cette fin, le Titre II développe trois axes, tous permettant de favoriser la mixité sociale.

Premier axe : mieux piloter les attributions de logements sociaux afin de ne pas concentrer la pauvreté dans les mêmes quartiers. Les bailleurs sociaux seront tenus de réserver chaque année 25 % des attributions de logements sociaux à des ménages défavorisés en dehors des quartiers de la politique de la ville. Les collectivités territoriales ainsi qu'Action Logement devront, quant à eux, consacrer au moins 25% des attributions annuelles réalisées sur leurs contingents de réservation aux personnes prioritaires. Parallèlement, les critères de priorité sont clarifiés afin de rendre plus juste l'accès au logement social. Les dispositifs partenariaux sont renforcés, notamment les accords collectifs départementaux ou intercommunaux. Enfin, les attributions de logements sociaux seront rendues plus transparentes, au moyen des systèmes de classement des demandes et/ou la publication des logements disponibles.

Deuxième axe : créer une offre nouvelle de logements sociaux à bas loyers dans le parc existant et dans les secteurs socialement favorisés pour y loger ou reloger des ménages aux revenus modestes. En effet, la réussite de la réforme des politiques d'attribution passe nécessairement par un rééquilibrage des loyers. Les loyers du parc social sont fixés en fonction du financement d'origine du logement, ce qui a favorisé une certaine concentration des inégalités, les logements à bas loyer destinés aux ménages aux ressources modestes ne se situant pas forcément dans les zones favorisées. Il est ainsi proposé de donner une plus grande souplesse à une politique de loyer parfois inadaptée à la correction des déséquilibres sociaux observés, en permettant de substituer aux loyers maximaux des conventions relatives à l'aide personnalisée au logement (APL) de nouveaux loyers plafonds et en subordonnant l'éventuel

passage à de nouveaux loyers plafonds au respect d'objectifs de mixité sociale. Il apparaît nécessaire aujourd'hui de faire primer les objectifs de mixité sociale sur les questions techniques de financement des logements, dans le respect des équilibres financiers globaux des organismes**.** La volonté d'aboutir à une occupation plus juste du parc social et de favoriser la mobilité conduit, par ailleurs, à réévaluer les dispositifs de supplément de loyer de solidarité (SLS) et à modifier les conditions du droit au maintien dans les lieux.

Troisième axe : mieux répartir l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, afin de mettre fin à la « ghettoïsation » qui frappe encore trop souvent les quartiers qui concentrent les difficultés économiques et sociales. Ainsi, dans les communes où la demande en logement social est avérée mais où l'offre disponible est encore défaillante, il convient de recentrer et, dans le même temps, de renforcer les conditions d'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000, déjà renforcées par la loi du 18 janvier 2013. Il convient de recentrer l'application du dispositif SRU sur les territoires où la pression sur la demande de logement social, mesurée à partir du système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), le justifie réellement. Si la plupart des communes déficitaires rattrapent peu à peu leur retard, certaines continuent à ne pas prendre part aux efforts de solidarité nationale. Cette posture doit être sanctionnée plus efficacement, et ces communes doivent faire l'objet de mesures volontaristes pour y faciliter le développement des logements sociaux. Le projet de loi permet donc de mieux articuler l'action de l'État vis-à-vis des communes en retard de développement de l'offre de logements sociaux, et de préciser les conditions de mobilisation des outils devant permettre leur production effective. Pour faciliter cette production dans les communes déficitaires, le présent projet de loi favorise également le développement de stratégies foncières dans le cadre des documents programmatiques élaborés par les intercommunalités.

Chapitre I[ER] – AMELIORER L'EQUITE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DES ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX

Article 20

Mesure : Préciser les principes d'égalité des chances (avoir accès à tous les segments du parc) et de mixité sociale des territoires (favoriser l'accès des ménages les plus pauvres aux secteurs situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et interdire la préférence communale comme motif exclusif de non-attribution

1. État des lieux

En l'état actuel des textes, les principes qui s'appliquent aux attributions de logements sont définis de manière générale.

La notion de mixité sociale n'est pas définie. Elle est le plus souvent entendue comme fondant les actions destinées à favoriser l'accès ou le maintien dans certaines parties du parc social de catégories de locataires à revenu moyen, y compris dans le cas où ces actions se traduisent concrètement par l'arrêt, au moins momentané, de l'accès de demandeurs très modestes aux secteurs du parc concernés. *« Elle fonde donc des politiques d'exclusion à l'encontre de catégories sociales jugées surreprésentées »*[13].

En revanche, elle est rarement entendue comme pouvant fonder les actions destinées à rendre des parties du parc social jugées attractives accessibles aux catégories de demandeurs les plus modestes.

« Ainsi, telle qu'elle est communément admise, la mixité sociale inspire des politiques de peuplement définies en référence à des seuils quantitatifs au-delà desquels l'équilibre serait rompu, en créant plus rarement des points de passage vers des quartiers attractifs à des catégories sociales qui y seraient sous-représentées »[14]*. « C'est là que le principe de mixité peut se retourner en instrument de discrimination dans l'attribution des logements HLM et parfois contredire l'affirmation du droit au logement. Un arrêt a admis que la mixité sociale puisse servir de motif pour refuser, ou ajourner, une demande de logement dès lors que le logement est situé en « contexte social difficile*[15]* ». Dès lors, en l'absence de clarification juridique de la notion de mixité sociale, cet objectif peut induire des contradictions avec des droits fondamentaux, tels que la non-discrimination et le droit au logement. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le principe de mixité constitue l'une des modalités du droit*

[13] Rapport des groupe de travail de la concertation sur les logements sociaux – 22 mai 2013

[14] HALDE (2011), *op. cit.* ; Pan Ke Shon J.-L. et Scodellaro C. (2011), « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale », INED, *Document de travail*, n°171 ; Simon P. et Kirszbaum T. (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Note du GELD*, n° 3, Paris, GIP GELD ; Tissot S. (2005), « Une ''discrimination informelle'' ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69 ; Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Universitaires de Rennes.

[15] L'arrêt rendu par la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 28 juin 2005 considère que la commission *« avait le pouvoir de choisir le bénéficiaire qui remplit le mieux les conditions prévues par la loi »*, et accepté le critère de mixité sociale comme motif de refus tout en précisant que "l'appréciation de ce critère subjectif ne pouvait que relever de la seule appréciation de la commission d'attribution statuant au cas par cas" et que, en l'occurrence le quartier concerné "connaissait effectivement un contexte social difficile".

au logement, la mixité pouvant - et devant - sous-tendre l'idée d'une garantie d'accès en faveur des populations défavorisées dans les secteurs dont ils sont ordinairement exclus »[16].

En outre, les collectivités territoriales opposent fréquemment un critère de préférence communale à l'attribution de logements sociaux situés sur leur territoire à des candidats n'ayant pas déjà un lien avec la commune, ce qui est un frein aux mobilités et à une utilisation optimale du parc social.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet d'expliciter les notions d'égalité des chances et de mixité sociale, d'ajouter que l'ensemble des réservataires, et pas seulement les collectivités territoriales, est tenu de contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation et d'interdire de refuser un logement social sur le fondement exclusif de l'absence de lien avec la commune.

3. Nécessité de légiférer

Les principes qui régissent l'attribution des logements sociaux relèvent du domaine législatif.

Concernant le lien avec la commune, sont utilisés sous ce vocable des critères tels que la résidence préalable dans la commune, l'exercice d'activités dans la commune, ou encore un lien professionnel, familial, social ou économique. Une décision récente de la Cour de justice de l'Union Européenne (Arrêt, 8 mai 2013)[17] a précisé les conditions selon lesquelles les liens au territoire peuvent être pris en compte, dans le respect du droit communautaire : l'exigence d'un « lien suffisant » entre l'acquéreur potentiel ou un preneur à bail de longue durée et la commune peut constituer une restriction à la liberté fondamentale de circulation des citoyens de l'Union, lorsqu'elle conduit à des mesures, ni nécessaires, ni appropriées pour l'objectif poursuivi (qui doit être lui-même légitime). En l'espèce, la CJUE a retenu que les conditions définies par le gouvernement flamand pour apprécier l'existence d'un lien suffisant avec la commune étaient excessives, compte tenu de l'ancienneté exigée (6 ans pour la résidence).

Les attributions de logements sociaux sont encadrées par l'interdiction d'utiliser des critères discriminants définis par le code pénal. L'article 15 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a modifié l'article 225-1 du code pénal pour ajouter le lieu de résidence dans la liste des critères prohibés[18]. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a complété l'article 1er de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs afin d'interdire

[16] Rapport des groupe de travail de la concertation sur les logements sociaux – 22 mai 2013

[17] Arrêt de la Cour (première chambre) du 8 mai 2013 ECLI:EU:C:2013:288- Affaires jointes C-197/11 et C-203/11 Libert e.a. / Gouvernement flamand et Vlaamse Regering

[18] Article 225-1 du code pénal : *« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.*
Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, du lieu de résidence, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation ou identité sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

que la location d'un logement soit refusée pour un motif discriminatoire défini par l'article 225-1 du code pénal précité[19].

En revanche, en ce qui concerne les autres critères qui peuvent se rattacher au lien avec la commune, rien n'empêche de les utiliser sous le contrôle du juge qui vérifiera leur caractère proportionné et adapté, dans les conditions fixées par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne précité, mais la marge laissée aux acteurs est alors plus importante. En conséquence, il est proposé de légiférer pour interdire tout refus d'attribution ou absence d'attribution fondé exclusivement sur un tel critère.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact juridique

En posant le principe selon lequel l'objectif de favoriser l'égalité des chances et de mixité sociale doit être recherché en permettant l'accès de tous à tous les segments du parc et celui des ménages les plus pauvres aux segments du parc situés en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville, elle-même définie par rapport à un critère de pauvreté, le projet de loi rend les objectifs fixés par la disposition concernée plus précis.

Le fait d'ajouter les réservataires dans la liste des acteurs tenus de contribuer à l'atteinte de ces objectifs permettra que l'ensemble des acteurs soient clairement tenus de s'y conformer, alors qu'actuellement le fait que seul le contingent de logements réservés de l'État soit explicitement dédié par l'article L. 441-1 aux personnes prioritaires conduit les autres réservataires à se considérer comme dispensés de tenir compte des critères de priorité dans les désignations de candidats dont les dossiers sont présentés en commissions d'attribution et certaines de ces commissions à ne pas respecter ces critères[20].

En ce qui concerne la préférence communale, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), le fait d'interdire qu'elle soit utilisée comme motif exclusif de la non-attribution d'un logement donné à un ménage donné permettra qu'un lien avec la commune puisse être pris en compte dans le respect du droit et des libertés fondamentales des citoyens rappelés par la CJUE, c'est-à-dire de telle sorte que l'utilisation de ce critère ne puisse s'interpréter comme une condition conduisant à exclure systématiquement toute demande de candidats domiciliés hors de la commune. Ainsi, il pourrait être fait usage de la référence à un lien avec la commune en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation.

4.2 Impact social

Le projet de loi devrait donc mettre fin aux pratiques conduisant à exclure des personnes modestes de quartiers attractifs.

Les tableaux ci-après montrent que les demandeurs les plus pauvres sont plus fréquemment logés dans les secteurs situés en zone urbaine sensible, qu'en dehors de ces secteurs.

[19] « Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal. »

[20] Il semble également que, dans certains cas, les commissions d'attribution des bailleurs sociaux ne se sentent pas liées par la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent du relogement de certains ménages qui leur sont désignés - Rapport d'information n° 621 (2011-2012) de MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 27 juin 2012.

Répartition actuelle des attributions en ZUS/hors ZUS[21] qui bénéficient aux demandeurs de logements sociaux appartenant au 1er quartile ayant les ressources les plus faibles

Régions	Nombre d'attributions	Pourcentage d'attributions		% des attributions à des demandeurs du 1er quartile	
		En ZUS	Hors ZUS	En ZUS	Hors ZUS
Alsace	12 509	19,51 %	80,49%	30,36%	16,45%
Aquitaine	19 941	16,52%	83,48%	23,00%	17,91%
Auvergne	9 760	13,15%	86,85%	33,67%	23,94%
Basse-Normandie	13 637	11,83%	88,17%	42,34%	24,20%
Bourgogne	13 866	19,02%	80,98%	33,52%	22,36%
Bretagne	22 743	13,06%	86,94%	34,26%	20,56%
Centre	23 361	16,27%	83,73%	32,44%	18,13%
Champagne-Ardenne	19 017	27,65%	72,35%	34,59%	20,66%
Corse	970	22,58%	77,42%	26,48%	19,84%
Franche-Comté	10 180	30,10%	69,90%	36,95%	22,48%
Guadeloupe	1 698	19,08%	80,92%	24,69%	15,94%
Guyane	374	22,46%	77,54%	23,81%	17 ,93%
Haute-Normandie	20 860	17,61%	82,39%	29,78%	19,09%
Île-de-France	79 844	20,28%	79,72%	18,87%	12,47%
Languedoc-Roussillon	15 043	16,91%	83,09%	38,76%	22,95%
Limousin	4 770	10,36%	89,64%	29,96%	24,98%
Lorraine	17 168	19,94%	80,06%	28,59%	20,45%
Martinique	1 912	8,79%	91,21%	27,98%	18,41%
Midi-Pyrénées	18 205	8,09%	91,91%	25,07%	28,77%
Nord-Pas-de-Calais	49 227	21,33%	78,67%	26,25%	20,46%
Pays de la Loire	29 300	16,66	83,34%	28,40%	19,51%
Picardie	15 971	22,12%	77,88%	31,62%	20,45%
Poitou-Charentes	10 530	12,46%	87,54%	30,34%	23,29%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21 159	19,73%	80,27%	34,71%	15,24%
Réunion	6 800	16,79%	83,21%	30,21%	26,41%
Rhône-Alpes	48 694	12,93%	87,07%	31,07%	20,46%
France entière	**85 516**	**17,76%**	**82,24%**	**28,78%**	**19,40%**

Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE)

[21] Il a été considéré que la distinction entre les secteurs situés dans ou hors des anciennes ZUS donnait une approximation convenable de la situation dans et hors QPV.

Une étude a également été menée sur la répartition selon la localisation en QPV ou hors QPV.

Répartition actuelle des attributions en QPV/hors QPV qui bénéficient aux demandeurs de logements sociaux appartenant au 1er quartile ayant les ressources les plus faibles

Régions[22]	Nombre d'attributions	Pourcentage d'attributions[23]		% des attributions à des demandeurs du 1er quartile		Localisation non renseignée
		En QPV	Hors QPV	En QPV	Hors QPV	1er quartile
Alsace	12 509	19,75 %	33,79 %	31,62 %	14,69 %	17,93 %
Aquitaine	19 649	11,16 %	52,10 %	26,95 %	20,33 %	14,26 %
Auvergne	9 735	10,86 %	63,94 %	38,13 %	23,71 %	17,45 %
Basse-Normandie	13 630	17,35 %	55,32 %	37,63 %	25,31 %	17,34 %
Bourgogne	13 859	19,74 %	62,75 %	35,31 %	21,42 %	17,68 %
Bretagne	22 742	10,95 %	54,03 %	36,49 %	20,00 %	19,72 %
Centre	23 142	23,99 %	61,72 %	27,76 %	17,82 %	12,85 %
Champagne-Ardenne	18 875	25,75%	60,77 %	35,43 %	19,02 %	16,94 %
Corse	951	8,41 %	72,98 %	37,50 %	17,72 %	20,34 %
Franche-Comté	10 179	31,62 %	59,90%	32,81 %	23,98 %	13,21 %
Guadeloupe	1 687	NR	61,29 %	NR	18,57%	11,49 %
Guyane	374	NR	71,12 %	NR	20, 30 %	12,04 %
Haute-Normandie	19 835	19,75 %	57,56 %	28,74 %	17,79 %	20,33 %
Île-de-France	78 189	19,48 %	46,93 %	18,29 %	11,06 %	15,00 %
Languedoc-Roussillon	14 906	24,21 %	41,71 %	35,89 %	22,21 %	19,31 %
Limousin	4 763	17,76 %	54,38 %	24,47 %	23,44 %	20,50 %
Lorraine	16 747	19,47 %	52,08 %	29,08 %	21,68 %	18,30 %
Martinique	1 907	NR	56,00 %	NR	16,85 %	15,02 %
Midi-Pyrénées	18 074	16,53 %	53,71 %	29,25 %	32,06 %	17,05 %
Nord-Pas-de-Calais	42 844	29,02 %	51,72 %	25,52 %	19,02 %	16,72 %
Pays de la Loire	29 281	19,09 %	49,16 %	30,51 %	17,95 %	17,32 %
Picardie	15 959	25,26 %	57,23 %	30,26 %	19,78 %	19,08 %
Poitou-Charentes	10 530	15,52 %	30,15 %	26,81 %	19,18 %	23,53 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	20 918	23,86 %	47,94 %	29,01 %	14,16 %	16,29 %
Réunion	6 794	15,25 %	14,26 %	31,66 %	26,42 %	23,07 %
Rhône-Alpes	48 606	13,47 %	53,47 %	32,46 %	18,50 %	18,89 %
France entière	**476 685**	**19,54 %**	**51,47 %**	**28,50 %**	**18,72%**	**17,53%**

Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE)

[22] Les lignes correspondent aux régions antérieures à la création des nouvelles régions opérée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

[23] Les QPV étant une notion récente, le renseignement des données dans QPV/ hors QPV n'est pas complet. On peut estimer que la part non renseignée correspond à des attributions hors QPV.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Mettre à jour les critères de priorité pour l'attribution d'un logement social

1. État des lieux

Les priorités d'accès au parc social sont définies par des textes différents non coordonnés entre eux. De plus, il apparaît que l'éligibilité au droit au logement opposable (DALO) dépend de critères différents des critères de priorité généraux, ce qui est incompréhensible dès lors que la demande du DALO est supposée constituer le dernier recours après que la mise en œuvre des critères de droit commun a échoué.

Les priorités d'accès au parc social n'apparaissent donc pas clairement comme applicables à l'ensemble des acteurs du secteur, ce qui rend possible des comportements d'évitement, la plupart des acteurs considérant que l'État, en tant que garant du droit au logement et en tant que titulaire d'un contingent de logements réservés entièrement dédiés à ces publics, aurait seul l'obligation de satisfaire à leurs besoins.

2. Objet de la mesure

La mesure met à jour la liste des critères de priorité pour l'attribution d'un logement social. Plus exactement, la disposition envisagée ambitionne de mettre un terme aux incertitudes et aux ambigüités mentionnées ci-dessus en mettant en cohérence les critères de priorité d'attribution mentionnés dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) avec ceux figurant à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et avec les critères d'éligibilité au DALO mentionnés à l'article L. 441-2-3 du CCH, à une exception près. En effet, les personnes handicapées restent prioritaires en vertu de l'article L. 441-1 du CCH, alors qu'elles ne peuvent demander le bénéfice du DALO que si leur logement est sur-occupé ou ne répond pas à tous les critères de décence.

La mobilité géographique liée à l'emploi est ajoutée parmi les éléments à prendre en compte lors de l'examen des demandes de logement. En outre, la formulation du critère de priorité concernant les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée est modifiée afin de supprimer la notion de mal-logement, déjà prise en compte dans un autre critère, et de centrer le critère sur celle de reprise d'emploi après une telle période de chômage.

Elle ajoute parmi les catégories de personnes prioritaires celles qui sont menacées de mariage forcé.

Par ailleurs, l'effet en termes d'obligation de résultat produit par la reconnaissance du DALO est clarifié afin de mettre fin aux interprétations divergentes, certains acteurs considérant la décision de la commission de médiation comme une simple recommandation.

Les critères de priorité devant être pris en compte dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux, les doutes réels ou supposés sur le sujet seront levés.

Les conditions dans lesquelles les réservataires de logement et les bailleurs sociaux, pour les logements non réservés dont ils disposent, procèdent au choix des demandes qui seront

présentées en commission d'attribution seront rendues publiques et, sur les territoires des EPCI dotés d'une conférence intercommunale du logement, ces conditions seront encadrées par les orientations en matière d'attributions élaborées par ladite conférence. Cette mesure aura pour effet de rendre transparente cette étape cruciale du traitement des demandes de logement social, qui n'est aujourd'hui nullement encadrée, ce qui ne permet pas d'en garantir l'objectivité, et dont les référentiels restent implicites. Un bilan annuel départemental de ces désignations devra également être rendu public par chacun de ces acteurs au niveau départemental.

Les demandeurs auront le droit d'être informés des désignations effectuées concernant leur demande, dans le cadre du droit à l'information instauré par l'article L. 441-2-6 du CCH complété sur ce point.

Afin de faciliter la mise en œuvre des priorités nationales au niveau local, l'article précise la déclinaison des priorités aux niveaux départemental et intercommunal et, là encore, remédie à l'enchevêtrement des normes de sources différentes et applicables à différentes échelles territoriales.

En harmonisant les critères de priorité d'accès au parc social prévus par le CCH, en assurant leur cohérence avec la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dont l'article 4 est corrélativement mis à jour) et en précisant les conditions de leur application au niveau local, l'article simplifie l'ordonnancement juridique dont la complexité est déplorée par la plupart des acteurs.

3. Nécessité de légiférer

Les critères de priorité qui régissent l'accès au parc social relèvent du domaine législatif, s'agissant de définir les conditions dans lesquelles s'exerce un droit individuel.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1. Impact juridique

Il conviendra de mettre à jour de la partie réglementaire du CCH qui constitue le décret d'application de l'article L. 441-1.

En ce qui concerne les personnes menacées de mariage forcé, les personnes ayant déjà subi un mariage non consenti faisant partie du public des femmes victimes de violences au sein du couple, et à ce titre, leur situation étant déjà couverte par le CCH en matière de priorité d'accès au logement social, la mesure permet de couvrir complètement ce type de situation.

4.2. Impact social

En unifiant les critères de priorité d'accès au parc social et en les rendant explicitement applicables à l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le processus d'attribution, la disposition est de nature à accroître les possibilités d'accès au parc social des ménages défavorisés. Elle devrait donc contribuer à l'effectivité du droit au logement.

Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes menacées de mariage forcé, une enquête[24] en 2008 et portant sur les conditions de vie et les trajectoires sociales des personnes immigrées, fils et filles d'immigré-e-s nés en France et des personnes de la population majoritaire auprès d'un échantillon de 22 000 personnes âgées de 18 à 60 ans résidant sur le territoire métropolitain a montré que 4% des femmes immigrées vivant en France et 2% des filles d'immigrés nées en France âgées de 26 à 50 ans ont subi un mariage non consenti. Cette pratique tend à diminuer d'une génération à l'autre et en contexte migratoire.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

L'entrée en vigueur de cette disposition est conditionnée à la publication d'un décret en Conseil d'État.

[24] Trajectoire et Origines, réalisée par l'INED et l'INSEE.

Mesure : Imposer, dès la promulgation de la loi, aux bailleurs de consacrer annuellement au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, hors QPV à des demandeurs du premier quartile ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain. Cet objectif s'apprécie sur le territoire de chaque EPCI tenu de faire un PLH ou ayant au moins un QPV dans son périmètre. Prévoir un pouvoir de substitution du préfet en cas de non-atteinte des objectifs.

Mesure : Permettre une différenciation des objectifs selon les bailleurs dans le cadre de l'accord collectif intercommunal ou de l'accord collectif départemental, sous réserve du respect de l'objectif global sur les territoires concernés, et une adaptation du pourcentage minimum d'attributions sur le territoire des EPCI majoritairement inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

1. État des lieux

A l'heure actuelle, les pratiques en matière d'attribution de logements se traduisent par une tendance constante à accroître la proportion de ménages à faibles revenus dans les quartiers qui en comportent déjà une proportion importante, comme le montre le tableau figurant au point 4.2 ci-dessous.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet de garantir qu'une proportion minimum des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sera consacrée à des demandeurs de logement social appartenant au quartile le plus pauvre parmi les demandeurs de logement social ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain.

Cette proportion s'appréciera à l'échelle des établissements de coopération intercommunale (EPCI) concernés et pourra être atteinte de manière différenciée entre les bailleurs, dès lors qu'ils auront conclu avec l'EPCI un accord collectif intercommunal d'attribution. Le préfet pourra se substituer aux bailleurs en cas de non respect de l'objectif global.

Corrélativement, l'article L. 441-2-1 du CCH est complété par un autre disposition du présent projet de loi afin de prévoir l'enregistrement dans le système national d'enregistrement (SNE) des baux signés avec les ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain afin que la réalisation de l'objectif de 25 % puisse faire l'objet d'un suivi via ce système.

3. Nécessité de légiférer

La mesure crée une contrainte aux bailleurs sociaux qui limite leurs capacités de gérer librement leur patrimoine et de louer les logements aux locataires de leur choix.

Elle relève donc du niveau législatif.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact juridique

La disposition introduit une règle relative à la répartition des attributaires de logement social applicable au niveau national, mais limitée à certains territoires : les EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat et ceux qui ont la compétence habitat et au moins un QPV sur leur territoire (la disposition s'applique également aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et aux territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence). Le quantum est fixé par la loi à 25%. Toutefois, ce pourcentage pourra être minoré sur les territoires des EPCI majoritairement couverts par des QPV. La contribution de chaque bailleur permettant d'atteindre le taux global de 25% pourra être fixée de manière différenciée au niveau intercommunal, à condition que l'EPCI passe avec les bailleurs et, s'ils le souhaitent, avec les réservataires, un accord collectif intercommunal d'attribution, mentionné à l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) : *« Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit :*
- pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont les besoins ont été identifiés dans le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ; »

L'accord collectif intercommunal est rendu obligatoire par une autre disposition du présent projet de loi pour les mêmes EPCI et est désormais mentionné comme une convention de mise en œuvre des orientations en matière d'attributions que doit élaborer la conférence intercommunale du logement créée par les mêmes EPCI.

L'ensemble est cohérent et la règle nationale ainsi appliquée permettra de prendre en compte la spécificité de chaque bailleur et de chaque territoire.

Le projet de loi introduit un nouveau pouvoir de substitution du préfet, du même type que celui dont il dispose en cas de manquement aux engagements des bailleurs dans le cadre de l'accord intercommunal précité.

4.2 Impact social

La disposition envisagée entraînera une modification des pratiques en matière d'attributions de manière à orienter, dans une proportion pouvant être significativement différente de celle qui existe actuellement, les demandeurs les plus pauvres vers des logements situés en dehors des QPV.

Les ménages concernés sont les demandeurs dont les ressources sont les plus faibles, le critère retenu étant l'appartenance de ces ménages au quartile des demandeurs de logement social ayant les ressources les plus faibles, compte tenu de la taille du ménage, dont les demandes figurent dans le système national d'enregistrement, à l'échelle de l'EPCI. L'utilisation du terme « ressources » permet de prendre en compte les ressources les plus récentes déclarées dans la demande de logement social, par opposition au revenu fiscal de référence de l'année précédente, afin de coller au plus près de la réalité des situations.

La disposition devrait permettre que ces ménages aient plus aisément accès à des quartiers majoritairement occupés par des ménages aux ressources plus élevées, quartiers pouvant être plus attractifs, sous réserve que les EPCI s'emparent des différents outils prévus par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) sur la gouvernance de la politique des attributions. Elle concourt donc à l'effectivité des principes d'égalité des chances et de mixité sociale, tels que précisés par le présent projet de loi.

Le tableau ci-dessous permet de mesurer en ordre de grandeur les changements qui devront être opérés. Ceux-ci se déduisent de l'écart entre le pourcentage des attributions réalisées hors ZUS au bénéfice de demandeurs du 1er quartile et 25 %[25] :

Répartition actuelle des attributions en ZUS/hors ZUS[26] qui bénéficient aux demandeurs de logements sociaux appartenant au 1er quartile ayant les ressources les plus faibles

Régions	Nombre d'attributions	Pourcentage d'attributions		% des attributions à des demandeurs du 1er quartile	
		En ZUS	Hors ZUS	En ZUS	Hors ZUS
Alsace	12 509	19,51 %	80,49%	30,36%	16,45%
Aquitaine	19 941	16,52%	83,48%	23,00%	17,91%
Auvergne	9 760	13,15%	86,85%	33,67%	23,94%
Basse-Normandie	13 637	11,83%	88,17%	42,34%	24,20%
Bourgogne	13 866	19,02%	80,98%	33,52%	22,36%
Bretagne	22 743	13,06%	86,94%	34,26%	20,56%
Centre	23 361	16,27%	83,73%	32,44%	18,13%
Champagne-Ardenne	19 017	27,65%	72,35%	34,59%	20,66%
Corse	970	22,58%	77,42%	26,48%	19,84%
Franche-Comté	10 180	30,10%	69,90%	36,95%	22,48%
Guadeloupe	1 698	19,08%	80,92%	24,69%	15,94%
Guyane	374	22,46%	77,54%	23,81%	17 ,93%
Haute-Normandie	20 860	17,61%	82,39%	29,78%	19,09%
Île-de-France	79 844	20,28%	79,72%	18,87%	12,47%
Languedoc-Roussillon	15 043	16,91%	83,09%	38,76%	22,95%
Limousin	4 770	10,36%	89,64%	29,96%	24,98%
Lorraine	17 168	19,94%	80,06%	28,59%	20,45%
Martinique	1 912	8,79%	91,21%	27,98%	18,41%
Midi-Pyrénées	18 205	8,09%	91,91%	25,07%	28,77%
Nord-Pas-de-Calais	49 227	21,33%	78,67%	26,25%	20,46%
Pays de la Loire	29 300	16,66	83,34%	28,40%	19,51%
Picardie	15 971	22,12%	77,88%	31,62%	20,45%
Poitou-Charentes	10 530	12,46%	87,54%	30,34%	23,29%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21 159	19,73%	80,27%	34,71%	15,24%
Réunion	6 800	16,79%	83,21%	30,21%	26,41%
Rhône-Alpes	48 694	12,93%	87,07%	31,07%	20,46%
France entière	**85 516**	**17,76%**	**82,24%**	**28,78%**	**19,40%**

[25] A la réserve près des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain.

[26] Il a été considéré que la distinction entre les secteurs situés dans ou hors des anciennes ZUS donnait une approximation convenable de la situation dans et hors QPV.

Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE)

Une étude a également été menée sur la répartition selon la localisation en QPV ou hors QPV.

Répartition actuelle des attributions en QPV/hors QPV qui bénéficient aux demandeurs de logements sociaux appartenant au 1er quartile ayant les ressources les plus faibles

Régions[27]	Nombre d'attributions	Pourcentage d'attributions[28]		% des attributions à des demandeurs du 1er quartile		Localisation non renseignée
		En QPV	Hors QPV	En QPV	Hors QPV	1er quartile
Alsace	12 509	19,75 %	33,79 %	31,62 %	14,69 %	17,93 %
Aquitaine	19 649	11,16 %	52,10 %	26,95 %	20,33 %	14,26 %
Auvergne	9 735	10,86 %	63,94 %	38,13 %	23,71 %	17,45 %
Basse-Normandie	13 630	17,35 %	55,32 %	37,63 %	25,31 %	17,34 %
Bourgogne	13 859	19,74 %	62,75 %	35,31 %	21,42 %	17,68 %
Bretagne	22 742	10,95 %	54,03 %	36,49 %	20,00 %	19,72 %
Centre	23 142	23,99 %	61,72 %	27,76 %	17,82 %	12,85 %
Champagne-Ardenne	18 875	25,75%	60,77 %	35,43 %	19,02 %	16,94 %
Corse	951	8,41 %	72,98 %	37,50 %	17,72 %	20,34 %
Franche-Comté	10 179	31,62 %	59,90%	32,81 %	23,98 %	13,21 %
Guadeloupe	1 687	NR	61,29 %	NR	18,57%	11,49 %
Guyane	374	NR	71,12 %	NR	20, 30 %	12,04 %
Haute-Normandie	19 835	19,75 %	57,56 %	28,74 %	17,79 %	20,33 %
Île-de-France	78 189	19,48 %	46,93 %	18,29 %	11,06 %	15,00 %
Languedoc-Roussillon	14 906	24,21 %	41,71 %	35,89 %	22,21 %	19,31 %
Limousin	4 763	17,76 %	54,38 %	24,47 %	23,44 %	20,50 %
Lorraine	16 747	19,47 %	52,08 %	29,08 %	21,68 %	18,30 %
Martinique	1 907	NR	56,00 %	NR	16,85 %	15,02 %
Midi-Pyrénées	18 074	16,53 %	53,71 %	29,25 %	32,06 %	17,05 %
Nord-Pas-de-Calais	42 844	29,02 %	51,72 %	25,52 %	19,02 %	16,72 %
Pays de la Loire	29 281	19,09 %	49,16 %	30,51 %	17,95 %	17,32 %
Picardie	15 959	25,26 %	57,23 %	30,26 %	19,78 %	19,08 %
Poitou-Charentes	10 530	15,52 %	30,15 %	26,81 %	19,18 %	23,53 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	20 918	23,86 %	47,94 %	29,01 %	14,16 %	16,29 %
Réunion	6 794	15,25 %	14,26 %	31,66 %	26,42 %	23,07 %
Rhône-Alpes	48 606	13,47 %	53,47 %	32,46 %	18,50 %	18,89 %
France entière	**476 685**	**19,54 %**	**51,47 %**	**28,50 %**	**18,72%**	17,53%

Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE)

[27] Les lignes correspondent aux régions antérieures à la création des nouvelles régions opérée par la loi no 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

[28] Les QPV étant une notion récente, le renseignement des données dans QPV/ hors QPV n'est pas complet. On peut estimer que la part non renseignée correspond à des attributions hors QPV.

La moyenne nationale de la part des attributions de logements sociaux hors QPV à des ménages du premier quartile (quart des ménages dont les ressources sont les plus faibles, mesurées à échelle de l'EPCI) se situe à presque 19 %. Seule 1 région sur 26 voit cette part dépasser 25% pour le 1er quartile hors QPV. Le taux le plus bas est en Île-de-France avec 11%, région dans laquelle l'impact de la mesure sera le plus important, ce qui est cohérent avec le fait que c'est la région qui connait le plus de difficultés en matière de tension locative et de difficulté de logement des ménages les plus pauvres.

Une analyse de la distribution des ECPI concernés selon le taux de pression de la demande permet de constater que :

- Sur les 156 EPCI sur le territoire desquels le taux de pression de la demande est supérieur ou égal à 3 et où la part des attributions hors QPV destinée à des demandeurs du premier quartile est inférieur à 25%, 55 sont situés en Île-de-France et 22 en Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Sur les 183 EPCI sur le territoire desquels le taux de pression de la demande est inférieur à 3, 142 d'entre eux ont une part des attributions hors QPV destinée à des demandeurs du premier quartile inférieure à 25%, ce qui tend à montrer que les progrès à réaliser ne sont pas l'apanage des EPCI situés en secteur tendu.

Le projet de loi autorise des adaptations locales à la règle nationale qui permettront de tenir compte des différences de situations entre les bailleurs en termes d'occupation sociale de leur patrimoine, puisque la répartition de l'effort à consentir par chacun pour atteindre la proportion d'attributions fixée pourra être déterminée par l'accord collectif intercommunal.

Enfin, les ménages relogés à la suite d'une opération de renouvellement urbain sont également concernés par cette disposition, en cohérence avec les principes qui doivent guider la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain.

La mise en œuvre des nouvelles dispositions sera suivie et évaluée. Les résultats obtenus feront l'objet d'un rapport annuel publié par le Gouvernement permettant de mesurer l'effet de ces dispositions à l'échelle des EPCI concernés.

4.3 Impact sur l'administration et les finances publiques

Impact sur les collectivités territoriales : La disposition incite fortement les EPCI concernés à prendre la gouvernance de la politique locale des attributions en se saisissant des outils que la loi ALUR a instaurés dans ce but (création d'une conférence intercommunale du logement avec l'ensemble des partenaires, élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs et conclusion d'un accord collectif intercommunal d'attributions). Les EPCI concernés sont ceux qui sont tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou qui ont la compétence « habitat » et comportent au moins un QPV sur leur territoire, ce qui représente 376 EPCI.

Impact sur les services de l'État : Les services déconcentrés de l'État devront exercer un suivi rapproché de l'application de la nouvelle règle, bailleur par bailleur, le cas échéant, dans les conditions stipulées par l'accord collectif intercommunal d'attribution, de façon à ce que le pouvoir de substitution du préfet puisse être exercé en tant que de besoin.

5. Consultations menées

LeConseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Définir le champ d'application des mesures relatives aux attributions de logements sociaux applicables à l'échelle intercommunale comme étant les EPCI tenus de se doter d'un PLH en application du dernier alinéa de l'article L.302-1 du CCH ou ayant la « compétence habitat » et au moins un QPV et rendre l'ensemble des dispositions relatives aux EPCI en matière d'attributions de logements sociaux et à l'enquête sur l'occupation du parc social applicable à la métropole de Lyon

1. État des lieux

Les mesures prévues par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en matière de gestion de la demande de logement social et d'attribution sont applicables aux EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé. La création d'une conférence intercommunale du logement est obligatoire actuellement pour ceux qui, parmi les EPCI disposant d'un PLH approuvé, ont un des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, du fait de l'application combinée des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dans la mesure où l'élaboration de la convention mentionnée à l'article 8 de cette dernière loi incombe à ladite conférence.

La mise en œuvre de ces dispositions pose problème à certains EPCI, dont notamment à ceux qui se sont dotés d'un PLH sans y être tenus. De plus, le champ d'application en question n'est pas cohérent avec celui qui figure dans d'autres dispositions du CCH non touchées par la loi ALUR.

2. Objet de la mesure

La présente disposition a pour objectif de définir, dans l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) de manière plus adaptée les EPCI concernés par les dispositions nouvelles que comporte cet article sur les obligations d'attributions en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les autres dispositions du CCH relatives à la gestion de la demande et aux attributions étant modifiées par ailleurs dans le projet de loi afin que leur champ d'application soit défini par référence à l'article L. 441-1.

Le champ d'application proposé comporte les EPCI tenus de se doter d'un PLH et ceux qui ont la compétence habitat et comportent au moins un quartier prioritaire de la ville. Le tableau figurant au point 4 ci-dessous montre que ces deux ensembles se recoupent en partie, mais pas totalement.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé constituent le champ d'application actuel des articles L.441-1-5, L.441-2-7 et L.441-2-8 du CCH.

Les EPCI concernés par la modification du champ sont ceux qui sont tenus d'élaborer un PLH, à savoir les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communautés d'agglomération, les métropoles et les communautés urbaines et qui n'ont pas encore de PLH approuvé.

Sont également inclus les EPCI ayant la compétence habitat et comportant au moins un quartier prioritaire de la ville (QPV), ce qui est cohérent avec l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui prévoit, en cas de contrat de ville sur des territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, la signature par les EPCI « lorsqu'il est compétent en matière d'habitat » d'une convention intercommunale qui définit, en cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux et les objectifs du contrat de ville » notamment les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions.

Le tableau ci-dessous montre que le nouveau champ permet de se concentrer sur les intercommunalités ayant un poids démographique important, une politique locale de l'habitat d'ores et déjà constituée (la plupart du temps) et qui généralement disposent d'un parc social conséquent.

Tableau de comparaison

<table>
<tr><td colspan="2">Avant le PJL</td><td colspan="6">Après le PJL</td></tr>
<tr><td colspan="2">(1)</td><td colspan="2">(2)</td><td colspan="4">(3)</td></tr>
<tr><td colspan="2">EPCI avec PLH approuvés</td><td colspan="2">EPCI obligés de faire un PLH</td><td colspan="4">EPCI avec compétence habitat et au moins un QPV</td></tr>
<tr><td colspan="2">363 dont</td><td colspan="2">348 dont</td><td colspan="4">295 dont</td></tr>
<tr><td>PLH Facultatifs (155)</td><td>PLH Obligatoires (208)</td><td>PLH obligatoires approuvés (208)</td><td>PLH obligatoires non finis ou non engagés (140)</td><td>PLH facultatifs approuvés (18)[29]</td><td>PLH obligatoires approuvés (170)</td><td>PLH obligatoires non finis ou non engagés (97)</td><td>PLH facultatifs non finis (10)[30]</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="6">TOTAL = 376[31]</td></tr>
</table>

5. Consultations menées

[29] CC du Pays Grand Combien, CC de Vitry, Champagne et Der, CC du Pays de Honfleur, Argentan Intercom, CC du Bassin de Pompey, CC du Lunévillois, CC de Verdun, CC du Pays Foyen, CC du Pays de Pamiers, CC Pays d'Aubenas-Vals, CC Rhône Helvie, CC du Val de Drôme, CC du Pays Roussillonnais, CC de la Vallée du Garon, CC Faucigny-Glières, CC des Collines du Léman, CC Thiers Communauté, CC des Sorgues du Comtat.

[30] CC du Grand Langres, CC des Villes d'Oyse, CC Villers-Cotterêts - Forêt de Retz, CC du Val d Amboise, CC du Sud Avesnois, CC du Pays de Lourdes, CC PORTE DE DROMARDECHE, CC Porte Dauphinoise de Lyon Saint-Exupéry, CC Lodévois et Larzac, CC du Pays de Saint Marcellin.

[31] Données issues de l'état d'avancement des PLH au 31 décembre 2014 – source : SuDocUH, liste des QPV issue du décret n°2014-1750 du 30 décembre 2014, liste des EPCI au 1er janvier 2014

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Rendre les accords collectifs intercommunaux d'attribution obligatoires et prévoir que la désignation de candidats d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'établissement public de coopération intercommunale peut être effectuée au sein de la commission de coordination de l'accord.

1. État des lieux

Les accords collectifs intercommunaux prévus à l'article L. 441-1-1 du CCH sont actuellement facultatifs, alors même qu'ils constitueront un instrument essentiel de la politique intercommunale des attributions que promeut le présent projet de loi. A cet égard, il est anormal que seule la convention prévue à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine soit obligatoire et que l'accord collectif ne le soit pas, alors que les deux documents viendront décliner les orientations relatives aux attributions élaborées par les conférences intercommunales du logement en application de l'article L. 441-1-5 du CCH, ce que le présent projet de loi rend explicite. Enfin, si le décret sur les plans de gestion de la demande rend l'accord collectif intercommunal obligatoire en tant que convention de mise en œuvre du plan *(« Il précise celles des mesures qui nécessitent des conventions d'application mentionnées au III de l'article L. 441-2-8, dont au moins l'accord collectif intercommunal mentionné à l'article L. 441-1-1... »)*, il s'avère que le dispositif n'est pas lisible dès lors que l'article législatif relatif à l'accord collectif prévoit que les établissements de coopération intercommunale (EPCI) « peuvent » le proposer aux partenaires. Les services déconcentrés de l'État ont fait remonter la difficulté.

2. Objet de la mesure

La présente mesure a pour objet de rendre l'accord collectif d'attribution obligatoire pour les EPCI qui sont tenus de faire un PLH ou qui ont la « compétence habitat » et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, la définition du champ d'application des accords collectifs étant faite par référence à l'article L. 441-1 du CCH, comme pour l'ensemble des dispositions législatives portant sur le volet intercommunal de la politique des attributions.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La modification de l'article L. 441-1-1 permet d'harmoniser le champ d'application des accords collectifs intercommunaux, actuellement prévus pour les EPCI compétents en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat adopté, avec le nouveau champ d'application retenu pour l'ensemble des dispositions relatives aux attributions au niveau intercommunal. Cette modification ne porte pas atteinte à des situations acquises car la

conclusion d'accord collectif intercommunal est rare et que, s'il en existe un, les EPCI concernés restent dans le champ d'application de la mesure.

Sur ces territoires, l'accord collectif intercommunal devient obligatoire, ce qui est cohérent avec le fait qu'il est mentionné par ailleurs comme l'une des conventions obligatoires de mise en œuvre des orientations en matière d'attributions élaborées par la conférence intercommunale du logement.

Les accords collectifs auront une fonction importante dans la mise en œuvre de la mesure qui impose de réaliser au moins 25% des attributions effectuées en dehors des quartiers de la politique de la ville au bénéfice des demandeurs les plus pauvres, en permettant de négocier une répartition contextualisée de ces attributions entre les bailleurs.

Ils seront en outre le support de la coopération entre les réservataires et les bailleurs mentionnée comme l'un des thèmes que doivent traiter les orientations précitées. A cet égard, l'article renforce le rôle de la commission de coordination créée dans le cadre de l'accord en prévoyant qu'elle puisse être le lieu de la désignation d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'établissement public de coopération intercommunale des candidats dont le dossier sera examiné en commission d'attribution.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Prévoir que les orientations en matière d'attributions régissent les modalités de désignation des candidats en vue de leur passage en commission d'attribution et que l'accord collectif intercommunal est une convention de mise en œuvre des orientations en matière d'attribution

1. État des lieux

Dans la loi actuelle, les orientations en matière d'attributions que doit élaborer la conférence intercommunale du logement doivent comporter un item relatif à la coopération entre les bailleurs et les réservataires. Cet item est insuffisamment précis et ne permet pas de couvrir l'étape essentielle que constitue le choix des candidats dont la demande sera présentée en commission d'attribution.

En outre, alors que la convention mentionnée à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine apparait dans l'article L.441-2-5 comme une convention de mise en œuvre des orientations précitées, il n'en est rien de l'accord collectif intercommunal d'attributions, alors que celui-ci est indispensable à la mise en œuvre des dites orientations.

2. Objet de la mesure

La présente mesure a pour objet de prévoir que les orientations en matière d'attributions que doit élaborer la conférence intercommunale du logement régissent les modalités de désignation des candidats en vue du passage en commission d'attribution.

Elle vise à faire de l'accord intercommunal d'attribution l'une des deux conventions obligatoires de mise en œuvre des orientations.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les orientations en matière d'attributions couvriront l'entier processus d'attribution, dans la mesure où elles porteront, en sus des objectifs généraux en matière d'attribution, sur l'étape essentielle que constitue celle du choix des candidats dont le dossier sera soumis à la commission d'attribution. La mesure complète celle qui prévoit la publication des conditions dans lesquelles sont opérées ces désignations. L'ensemble aboutira à plus de transparence et d'équité dans la procédure d'attribution.

Les accords seront le support de la coopération entre les réservataires et les bailleurs mentionnée comme l'un des thèmes que doivent traiter les orientations précitées. La mention de l'accord collectif comme convention de mise en œuvre des orientations garantit la lisibilité du corpus législatif sur la politique intercommunale des attributions, puisque ces accords constituent le vecteur des engagements pris par les bailleurs sociaux et, s'ils en sont signataires, par les réservataires en matière de logement des personnes prioritaires.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Intégrer la possibilité pour le préfet d'imposer l'attribution de logements à des personnes prioritaires sur son contingent

1. État des lieux

L'article L.441-2-3 du CCH prévoit que le préfet désigne chaque demandeur ayant obtenu la reconnaissance du droit opposable au logement (DALO) à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En cas de refus du bailleur, le préfet peut attribuer lui-même le logement considéré au demandeur.

En revanche, en ce qui concerne les autres demandeurs éligibles au contingent de logements réservés de l'État, le préfet ne peut que faire des propositions de candidatures en vue d'un passage en commission d'attribution et non attribuer lui-même le logement en cas de refus.

Par exemple, en Île-de-France en 2013, alors que 62 % des logements réservés du préfet ont fait l'objet d'une proposition d'un candidat bénéficiant du DALO, compte tenu des refus en commission d'attribution des bailleurs, ce sont seulement 38 % des logements attribués sur le contingent de l'État qui ont été attribués à des ménages bénéficiant du DALO, les préfets n'ayant pas fait pas usage de leur prérogative.

2. Objet de la mesure

La mesure envisagée permet au préfet d'imposer au bailleur l'attribution de logements réservés de l'État à des ménages éligibles à ce contingent de logements et qu'il a désignés comme tels.

3. Nécessité de légiférer

Dans la mesure où la disposition projetée ambitionne d'étendre le champ d'application d'une disposition législative existante, celle-là relève de la compétence du législateur.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact social

Les modifications apportées à l'article L. 441-2-3 du CCH doivent permettre au préfet d'imposer l'attribution de logements à des personnes prioritaires et devraient faciliter l'accès au logement de personnes prioritaires éligibles à ce contingent, qu'elles relèvent du DALO ou non.

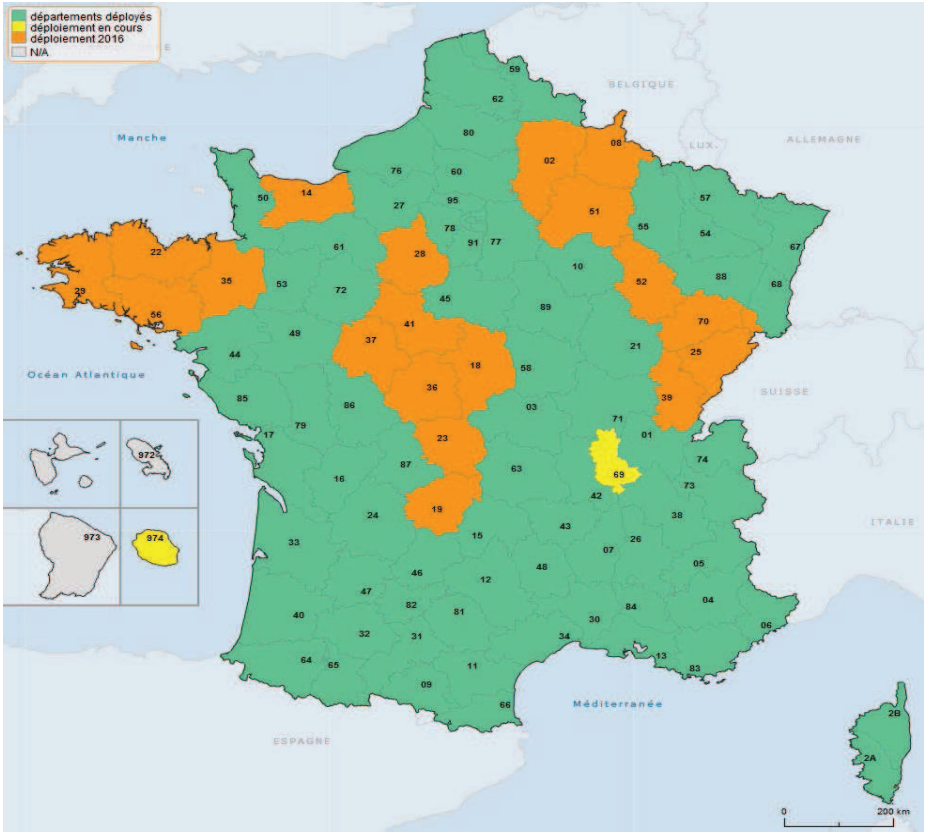
4.2 Impact sur l'administration et les finances publiques

Les services déconcentrés de l'État devront exercer un suivi rapproché de l'application de la nouvelle règle, bailleur par bailleur, de façon à ce que le pouvoir de substitution du préfet puisse être exercé en tant que de besoin. La mesure fera l'objet de consignes adressées aux préfets afin qu'ils fassent effectivement usage de cette prérogative.

Cette tâche sera facilitée par l'utilisation en cours de généralisation, comme le montre la carte ci-dessous, de l'outil de pilotage et de gestion du contingent de logements réservés de l'État, dénommé SYPLO. Ce système « SYPLO » (Système priorité logement) permet au préfet d'exercer le plus efficacement possible sa fonction de réservataire sur le parc locatif social au bénéfice du logement des personnes défavorisées.

Cet outil permet aux services déconcentrés de l'État :

- d'avoir une visibilité très fine et en temps réel du « vivier » de demandeurs prioritaires éligibles au contingent réservé de l'État : DALO, sortants d'hébergement et autres prioritaires définis au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ;
- de mobiliser et de piloter réellement le contingent réservé de l'État afin que celui-ci permette de loger les ménages demandeurs auxquels il est destiné ;
- de réaliser d'importants gains de productivité dans un contexte de pression importante sur les effectifs.



5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Supprimer la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux maires, ainsi que la possibilité de le déléguer aux présidents des EPCI, telle que prévue à l'article L. 441-1 du CCH (subsistent les possibilités de délégation prévues par le CGCT et par l'article L. 301-5-1 du CCH : insécables avec le DALO) et disposition non codifiée pour mettre fin aux délégations actuelles

1. État des lieux

La délégation du contingent de l'État aux communes ne donne pas de résultats satisfaisants eu égard à sa vocation et ne permet pas à l'État de répondre à ses obligations en matière de droit opposable au logement (DALO).

Les tableaux ci-dessous sur le taux de mobilisation du parc social au bénéfice de personnes prioritaires en 2014 et au 1er semestre 2015 en Île-de-France font ressortir la piètre performance du dispositif, notamment dans le département des Hauts-de-Seine dans lequel la délégation à 32 des 36 communes du département est effective depuis 2008.

Tableau de bord du logement des ménages prioritaires

2014

Région / Département	25% attrib N-2 (RPLS)	Objectif annuel total	Ecart objectif vs attrib N-2	Objectif à date	Attrib. prioritaires à date	Taux de réalisation à date	Attrib. DALO	Attrib. hebgt	Attrib . prio 3	Attrib . prio 4	Attrib . prio 5	Attrib. prio>5
	19 930	**18 978**	**-5%**	**18 978**	**15 489**	**82%**	**11 110**	**1373**	**1590**	**111**	**110**	**1312**
75-Paris	2189	2207	1%	2207	2706	123%	2322	32	314	13	2	85
77-Seine-et-Marne	2027	2027	0%	2027	1760	87%	1173	237	7	23	25	308
78-Yvelines	2267	2267	0%	2267	1336	59%	767	163	382	5	1	23
91-Essonne	2347	2347	0%	2347	2038	87%	883	217	234	13	48	650
92-Hauts-de-Seine	3081	3081	0%	3081	1235	40%	977	62	128	3	15	50
93-Seine-Saint-	3226	3226	0%	3226	3197	99%	2734	275	99	41	4	67
94-Val-de-Marne	2773	2773	0%	2773	1754	63%	1522	66	25	13	15	115
95-Val-d'Oise	2020	1050	-48%	1050	1463	139%	732	321	401	0	0	14

Tableau de bord du logement des ménages prioritaires

1er semestre 2015

Région / Département	25% attrib N-2 (RPLS)	Objectif annuel total	Ecart objectif vs attrib N-2	Objectif à date	Attrib. prioritaires à date	Taux de réalisation à date	Attrib. DALO	Attrib. hebgt	Attrib . prio 3	Attrib . prio 4	Attrib . prio 5	Attrib. prio>5
	19 752	**19 550**	**-1%**	**10 461**	**8425**	**81%**	**5752**	**831**	**1005**	**64**	**61**	**747**
75-Paris	2170	2170	0%	1160	1436	124%	1257	21	132	11	0	35
77-Seine-et-Marne	2039	2039	0%	1091	932	85%	583	146	9	8	24	162
78-Yvelines	2058	2058	0%	1101	744	68%	399	93	241	2	2	7
91-Essonne	2421	2421	0%	1295	1154	89%	411	151	138	7	31	419
92-Hauts-de-Seine	2861	2861	0%	1535	858	56%	552	61	222	0	0	26
93-Seine-Saint-Denis	3312	3312	0%	1769	1613	91%	1342	152	55	28	1	37
94-Val-de-Marne	2935	2935	0%	1573	908	58%	764	37	48	6	3	51
95-Val-d'Oise	1956	1754	-10%	937	780	83%	444	170	160	2	0	10

Source : MLETR – SYPLO
Avertissement : les chiffres comparent des flux entrants et sortants du dispositif DALO et ne constituent pas un suivi de cohorte.

Dans le Var, 24 communes sont délégataires. Le pourcentage des attributions effectué au bénéfice des ménages prioritaires sur le territoire des communes délégataires est en moyenne de 20% mais avec des écarts considérables, alors que les valeurs devraient tendre vers 25%, correspondant aux droits de réservation de l'État.

2. Objet de la mesure

La mesure projetée supprime la possibilité pour le préfet de déléguer aux communes le contingent de logements réservés de l'État et met un terme aux délégations actuellement en vigueur, un mois après la publication de la présente loi.

La possibilité de déléguer ce contingent aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est, quant à elle, maintenue dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et le code de la construction et de l'habitation (CCH).

En ce qui concerne les EPCI, la mesure met les dispositions relatives au contingent de logements réservés de l'État en cohérence avec les dispositions du code général des collectivités territoriales qui régissent la matière et qui prévoient, s'agissant des métropoles, que la délégation de ce contingent est optionnelle mais insécable avec la prise de la responsabilité du DALO, les EPCI hors métropoles disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire et délégataires des aides à la pierre conservant la possibilité prévue par l'article L. 301-5-1 du CCH, également optionnelle et insécable avec la prise de la responsabilité du DALO.

Corrélativement, est supprimée la possibilité d'accorder à titre expérimental aux EPCI volontaires une telle délégation assortie de la prise de la responsabilité du DALO, telle que prévue par l'article 14 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Cette faculté n'a jamais été mise en œuvre.

3. Nécessité de légiférer

Dans la mesure où la disposition projetée ambitionne d'étendre le champ d'application d'une disposition législative existante, celle-là relève de la compétence du législateur.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

En supprimant la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux communes et en prévoyant une disposition non codifiée mettant fin aux délégations actuellement consenties, l'article remédie à un déficit d'utilisation de ce contingent constaté en pratique. Il permettra que ce contingent soit pleinement mobilisé et ce, exclusivement pour loger les publics auxquels il est destiné. Il contribuera à restaurer la crédibilité de ce dispositif en confortant les efforts consentis depuis plusieurs années pour « récupérer » ce contingent et l'optimiser, efforts mis à mal sur les territoires concernés par la délégation aux communes. Il devrait mettre fin aux critiques telles que celle formulée par le comité de suivi du DALO : « *Le taux de mobilisation extrêmement faible dans le département des Hauts-de-Seine met en*

évidence un détournement de la vocation du contingent préfectoral » alors même que [32] « *la pleine mobilisation des contingents* (sous-entendu ceux des préfets) *serait suffisante pour reloger l'ensemble des ménages désignés par la commission de médiation dans la majorité des territoires ».*

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

[32] L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du DALO – Comité de suivi du DALO.

Mesure : Imposer aux collectivités territoriales une obligation de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles effectuées sur leurs logements réservés aux ménages DALO à tous les publics des accords collectifs et aux ménages prioritaires au sens de l'article L.441-1 du CCH. Prévoir un pouvoir de substitution du préfet en cas de non-atteinte des objectifs

1. État des lieux

En dehors de l'État, dont le contingent de réservations dans le parc social est prioritairement destinés à ces ménages, seuls les collecteurs associés à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) sont soumis à l'obligation de consacrer une partie des attributions de logements qu'ils ont réservés à des demandeurs prioritaires, en l'occurrence les personnes bénéficiant du droit au logement opposable (DALO) ou sortant de centres d'hébergement auxquelles ils sont tenus d'affecter un quart des attributions réalisées, obligation qu'ils peinent d'ailleurs à remplir.

Les collectivités territoriales sont quant à elles dispensées de participer sur leur contingent propre à l'effort de solidarité du relogement de personnes défavorisées.

Il en résulte une insuffisance de logements mobilisables au bénéfice des personnes défavorisées, dont celles qui bénéficient du DALO. Dès 2009, le rapport du groupe de travail présidé par Paul BOUCHET « Relever le défi du DALO » proposait, pour impliquer davantage les collectivités locales, d'élargir le champ des logements susceptibles d'être proposés au contingent communal. Le 6ème rapport du comité de suivi du DALO regrettait également l'absence d'implication des contingents communaux dans le logement des personnes défavorisées en notant : *« Pour le contingent du maire, il faut que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) le préconise (le PDALPD est arrêté conjointement par le préfet et le président du conseil général). On peut s'interroger cependant sur l'application d'une telle disposition s'il n'y a pas adhésion du maire, et s'il ne s'y engage pas en signant l'accord collectif. »*

Les tentatives faites auprès de collectivités situées en territoire tendu pour qu'elles collaborent volontairement dans un cadre contractuel au logement des personnes défavorisées et ou à celui des personnes bénéficiant du droit opposable au logement se sont le plus souvent soldées par un échec.

2. Objet de la mesure

Il s'agit d'imposer aux collectivités territoriales d'affecter au moins 25 % des attributions réalisées sur leur contingent de logements réservés aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO ou en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ou encore relevant des accords collectifs.

La mesure est destinée à garantir le respect des priorités nationales fixées à l'article L.441-1 du CCH, que le présent projet de loi modifie pour les rendre explicitement applicables à l'ensemble des processus de désignation et d'attribution mis en œuvre par les acteurs.

Elle complète le dispositif déjà prévu pour les réservations obtenues par les collecteurs associés de l'UESL et a un champ d'application en termes de publics cible identique au champ fixé aux obligations de ces derniers, tel qu'étendu par le présent projet de loi.

Le préfet est doté d'un pouvoir de substitution qui lui permettra de procéder lui-même, en lieu et place des commissions d'attributions, aux attributions manquantes en cas de non-atteinte de la proportion minimum fixée par la loi. Ces attributions s'imputeront sur le contingent de logements réservés de la collectivité concernée.

3. Nécessité de légiférer

La mesure restreint la liberté d'exercice des droits de réservation obtenus par les collectivités territoriales en contrepartie d'un apport de terrain, d'une aide financière ou d'une garantie financière, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact social

En imposant qu'au moins un quart des attributions réalisées sur le contingent des collectivités territoriales soit affecté au relogement des publics prioritaires, la mesure accroît les chances des personnes démunies de pouvoir accéder à un logement social et contribuera à faire progresser l'effectivité du droit au logement, dont l'État reste le garant.

4.2 Impact sur l'administration et les finances publiques

Impact sur les collectivités territoriales

Le contingent de logements réservés par des collectivités territoriales peut être estimé à environ 18 % selon la dernière enquête relative aux attributions effectuée en application de l'article L.441-2-5- du CCH, chiffre probablement sous-estimé en raison des difficultés rencontrées par les bailleurs sociaux dans le remplissage de cette enquête. La même enquête estime à 28 % la proportion d'attributions réalisées sur des logements réservés à des collectivités territoriales.

C'est donc dans une fourchette allant de 4,5 à 7% des attributions totales que se situe la proportion minimale d'attributions qui devra être réalisée au bénéfice de personnes prioritaires sur le contingent des collectivités territoriales.

Les bailleurs sociaux sont tenus de déclarer dans le répertoire des logements locatifs sociaux le contingent dont relève, le cas échéant, les logements de leur patrimoine. La mesure ne devrait donc pas générer de charge nouvelle pour les collectivités.

Impact sur les services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés de l'État devront exercer un suivi rapproché de l'application de la nouvelle règle, collectivité par collectivité, de façon à ce que le pouvoir de substitution du préfet puisse être exercé en tant que de besoin.

L'intégration des logements dans l'outil de gestion du contingent de l'État « SYPLO » constitue la méthode appropriée pour effectuer ce suivi, sans que cela génère de coût particulier. En effet, le système permet de gérer les logements relevant de multiples réservataires. L'impact de la saisie initiale des logements est quasi-nul : les réservataires, après avoir identifié leurs logements réservés, en établiront la liste avec le numéro d'identification du logement dans le répertoire du logement social (RPLS). Les logements seront enregistrés dans SYPLO en masse par le biais du simple téléchargement d'un fichier par bailleur dans l'outil (avec n° RPLS et contingent de réservation).

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Article 21 - Elargissement de l'obligation d'Action logement de consacrer 25% de ses attributions aux ménages DALO, à tous les publics des accords collectifs, ainsi qu'aux ménages prioritaires de l'article L.441-1, et pouvoir de substitution du préfet en cas de non-atteinte des objectifs

1. État des lieux

Initialement destinée à loger des salariés ou des demandeurs d'emploi bénéficiant du droit opposable au logement (DALO), l'obligation faite aux collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) a été élargie aux personnes sortant d'hébergement par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Les collecteurs ne parviennent pas à atteindre la proportion fixée par la loi. En 2014, les associés collecteurs de l'UESL ont affecté aux deux catégories de publics prévues par la loi actuelle 2,4 % en moyenne des attributions réalisées sur leur contingent de logements réservés (en Île-de-France, 7,2%)[33].

Aussi a-t-il été convenu, par la convention quinquennale 2015-2019 entre l'État et l'UESL, de mettre en place un pilotage renforcé et d'examiner les moyens permettant de progresser, dont notamment, une adaptation des objectifs et des modalités selon les territoires.

2. Objet de la mesure

La mesure vise à élargir l'obligation d'Action Logement de consacrer un quart des attributions réalisées sur ses logements réservés à, cette fois-ci, l'ensemble des publics prioritaires. La même mesure est prise pour l'Association foncière logement.

Elle donne en outre au préfet le pouvoir de se substituer aux commissions d'attribution des logements pour effectuer les attributions manquantes par rapport à l'objectif fixé par la loi.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact social

L'extension du public cible de cette disposition aux personnes prioritaires et donc souvent éligibles au DALO, sans changer le pourcentage de l'obligation, facilitera l'atteinte de l'objectif, tout en participant de la volonté de prévenir les recours DALO en répondant aux difficultés de ces personnes en amont de ce recours.

[33] Source : ANCOLS – Note relative à l'obligation DALO – Exercice 2014

En élargissant le choix des ménages dont la candidature est susceptible d'être proposée lors des vacances de logement, elle donnera également aux partenaires plus de souplesse pour organiser les attributions destinées à ces publics, tout en diversifiant l'offre de logements disponible pour les personnes défavorisés.

4.2 Impact sur l'administration et les finances publiques

Les services déconcentrés de l'État devront exercer un suivi rapproché de l'application de la nouvelle règle par les collecteurs de l'UESL, dans les conditions stipulées par l'accord local prévu par l'article L. 313-26-2 - 1er alinéa du code de la construction et de l'habitation, de façon à ce que le pouvoir de substitution du préfet puisse être exercé en tant que de besoin.

L'intégration des logements dans l'outil de gestion du contingent de l'État « SYPLO » le système permettant de gérer les logements de multiples réservataires, constitue la méthode appropriée pour effectuer ce suivi, sans que cela génère de coût particulier. En effet, le système permet de gérer les logements relevant de multiples réservataires. L'impact de la saisie initiale des logements est quasi nul : les collecteurs, après avoir identifié leurs logements réservés, en établiront la liste avec le numéro d'identification du logement dans le répertoire du logement social (RPLS). Les logements seront enregistrés dans SYPLO en masse par le biais du simple téléchargement d'un fichier par bailleur dans l'outil (avec n° RPLS et contingent de réservation).

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Article 22

Mesure : Clarifier les critères de priorité que les commissions d'attribution des logements (CAL) doivent respecter

1. État des lieux

L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que la commission d'attribution des logements (CAL) « exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441 et des priorités définies aux premier à septième alinéas de l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement ». La rédaction ne permet pas de distinguer les règles applicables, telles que les critères de priorité, des objectifs à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux. Elle doit être mise en cohérence avec les modifications apportées par le présent projet de loi aux articles L.441 et 441-1 du CCH.

2. Objet de la mesure

La disposition a pour objet de prévoir que les critères de priorité par ailleurs modifiés par le présent projet de loi doivent être respectés par les commissions d'attributions.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La disposition envisagée permet de préciser les éléments que la commission d'attribution doit, selon le cas, respecter ou prendre en compte. Elle met par ailleurs en cohérence le texte législatif applicable à la commission qui prend les décisions d'attribution avec les deux articles essentiels qui régissent les dites décisions.

La commission devra respecter :

- les critères mentionnés au 1er alinéa de l'article L.441-1 : patrimoine, composition, niveau de ressources et conditions de logement actuelles du ménage, l'éloignement des lieux de travail et la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs ;
- les priorités revues par ailleurs par le présent projet de loi et qui incluent le bénéfice du droit opposable au logement.

Elle devra prendre en compte les objectifs mentionnés à l'article L.441 et revus par ailleurs par le présent projet de loi.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Modifier les pouvoirs au sein de la commission d'attribution des logements (CAL) - préfet membre de droit avec voix délibérative - et prévoir la participation d'un représentant des organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L.313-18 du CCH réservataires de logements sociaux

1. État des lieux

L'article L.441-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que le préfet ou son représentant assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution.

Ce positionnement au sein de la commission d'attribution ne permet pas au préfet de jouer le rôle qui doit être le sien, comme le montrent les suites souvent défavorables données aux présentations par les préfets de candidatures de bénéficiaires du DALO, en dépit de l'obligation faite par l'article L.441-2-3 du CCH de leur attribuer des logements.

2. Objet de la mesure

La disposition modifie la répartition des pouvoirs au sein de la commission d'attribution des logements (CAL) en donnant voix délibérative au préfet.

Elle instaure la participation d'un représentant des organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L.313-18 du CCH réservataires de logements sociaux avec voix consultative, pour l'attribution des logements réservés par ces organismes.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La disposition renforce la position du préfet au sein des commissions d'attribution, en cohérence avec la mesure qui lui permet d'imposer l'attribution d'un logement pour l'ensemble des candidats éligibles au contingent de réservations de l'État.

Elle permet à un réservataire important de participer avec voix consultative aux travaux de la commission, dont elle confirme ainsi le caractère partenarial.

La disposition nécessite la mise à jour de l'article R.441-9 du CCH.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

L'entrée en vigueur de cette disposition est conditionnée à la publication d'un décret en Conseil d'État (mise à jour de l'article R.441-9 du CCH).

Article 23 - Délivrance à l'échelle nationale du numéro unique délivré par le système national d'enregistrement (SNE)

1. État des lieux

Le numéro unique de la demande de logement social est délivré à l'échelle départementale partout sur le territoire, sauf en Île-de-France où il est délivré à échelle régionale. Ainsi, pour les personnes qui recherchent un logement social dans un bassin de vie situé sur plusieurs départements, cela nécessite de déposer plusieurs demandes, une pour chaque département souhaité.

Ces situations ne sont pas rares et concernent les zones ou les bassins de vie et d'emploi traversent les limites départementales. On peut ainsi énumérer les zones suivantes propices à ce phénomène : limites Rhône/Isère, Rhône/Loire, Nord/Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône/Var, Var/Alpes-Maritimes, Hérault/Gard, Haute-Garonne/Tarn-et-Garonne, Moselle/Meurthe-et-Moselle, etc.

Cela a pour effet de multiplier les démarches nécessaires pour le demandeur et de rendre par conséquent sa demande plus difficile.

Par ailleurs, cela génère un phénomène de double-compte : une seule et même demande est comptabilisée plusieurs fois. C'est ainsi que le système national d'enregistrement (SNE) compte à l'heure actuelle 1,8 millions de demandes actives et que l'INSEE dénombre au travers de l'enquête nationale logement (ENL) seulement 1,4 millions de demandeurs de logement social. Cet écart peut principalement être expliqué par le phénomène de double compte.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet de délivrer le « numéro unique » de la demande de logement social à l'échelle nationale et non plus à l'échelle régionale en Île-de-France et départementale dans les autres régions.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact juridique

La mesure nécessite la mise à jour des articles R.441-2-3 et suivants du CCH relatifs au régime juridique de la demande de logement social.

4.2 Impact social

La mesure apporte une simplification importante pour les demandeurs de logement social. Elle leur permettra en outre de mieux adapter leur demande à leurs besoins. En effet, actuellement, le numéro unique est délivré au niveau départemental (ou régional pour l'Île-de-France). En conséquence, si le demandeur veut acquérir de l'ancienneté sur des communes situées dans plusieurs territoires (départements ou, pour l'Île-de-France, région), il doit déposer des demandes dans chacun de ces territoires.

Grâce à la réforme envisagée, le numéro unique devient national. L'ancienneté sera acquise dans tous les départements où sont situées des communes figurant dans la demande (dans la limite du nombre maximum de communes, arrondissements ou quartiers que l'on peut citer dans la demande, nombre fixé à 8 par arrêté).

4.3 Impact économique et financier pour les acteurs

La mesure devrait se traduire par un allègement des démarches administratives pour les 200 000 demandeurs qui sont actuellement contraints de déposer une demande de logement social dans deux départements ou plus.

Pour les organismes de logement social et les collectivités locales assurant le service de l'enregistrement de la demande, cela se traduira au global par une réduction du nombre de demandes à saisir dans le SNE. En reprenant l'hypothèse de 200 000 demandes à l'échelle nationale et sur la base de 30 minutes de traitement économisées par demande, l'économie peut être estimée à environ 75 équivalents temps plein (ETP). Avec un coût moyen d'un ETP de 50 k€ (tout compris), l'économie se chiffrerait à 3,75 M€ par an.

4.4 Impact sur l'administration et les finances publiques

Le SNE, dont la maitrise d'œuvre est assurée par le GIP SNE, devra être adapté. On peut estimer le coût global de cette adaptation à environ 500 k€.

Néanmoins, une économie sera générée rapidement par la réduction du nombre de préavis de renouvellement générée par la réforme. Dans l'hypothèse où le nombre total de demandes actives baisserait de 10 %, on peut considérer que le coût global de production et d'acheminement des préavis baisserait également de 10 %, soit une économie générée de 300 K€ par an. Le coût de l'adaptation serait financé en moins de deux ans, les économies générées étant « nettes » sur les années suivantes.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, au Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

L'entrée en vigueur de cette disposition est conditionnée à la publication d'un décret en Conseil d'État.

Article 24

Mesure : Permettre aux partenaires du dispositif de gestion partagée de la demande d'utiliser un système national pour gérer le dispositif

1. État des lieux

La création d'un dispositif de gestion partagée suppose le développement d'un outil qui doit être interconnecté avec le système national d'enregistrement (SNE). La loi prévoit que les partenaires du dispositif peuvent remplir leur obligation en adhérant à un système mis en place au niveau départemental ou régional.

Or, le SNE proposera un tel système au niveau national aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui souhaiteront y avoir recours.

2. Objet de la mesure

L'article a pour objet de permettre que les dispositifs de gestion partagée de la demande fonctionnent sur la base d'un outil développé au niveau national.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Impact des dispositions envisagées

Impact sur les collectivités territoriales :

Utiliser un système de partage des actions de traitement des demandes entre les acteurs locaux mis au point au niveau national et proposé gratuitement permettra aux EPCI un gain d'efficience. La mise en conformité avec la loi ne nécessitera pas, de fait, la mise en place de systèmes d'informations locaux dédiés, ce que tous les territoires n'auraient possiblement, ni les moyens humains, ni les moyens financiers de faire.

Impact sur le budget de l'État :

Le coût de développement du module considéré est de l'ordre de 500.000 €.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Ajouter Action Logement dans les partenaires associés à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs

1. État des lieux

L'article L.441-2-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) mentionne, comme partenaires associés à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) chargé d'élaborer le plan et les bailleurs sociaux.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet d'ajouter les associés collecteurs de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) à la liste des partenaires associés à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, afin de prendre en compte l'importance du rôle de ce réservataire de logements sociaux et sa nécessaire implication dans la mise en place d'une gestion partenariale des demandes.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les associés collecteurs de l'UESL, qui sont, en tant que réservataires de logements sociaux, des partenaires importants dans la mise en œuvre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions, doivent être services enregistreurs de la demande de logement social pour les demandeurs qui relèvent des entreprises cotisantes et sont également impliqués dans plusieurs des actions dont le plan partenarial doit traiter, dont notamment le dispositif de partage de la gestion de la demande, mentionné à l'article L.441-2-7 du CCH, leur participation à l'élaboration du plan partenarial aura pour effet d'améliorer la qualité du plan.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Compléter le contenu des plans de gestion de la demande pour prévoir la qualification du parc social et en prévoir les critères

1. État des lieux

L'article L.441-2-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) mentionne le système de qualification de l'offre de logements à son 3ème alinéa comme lié à un éventuel système de cotation de la demande, alors que la qualification du parc social constitue une action en soi qui doit figurer en tant que telle parmi celles que le plan de gestion de la demande prévoit.

Le dispositif d'animation mis en place pour suivre la mise en œuvre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions, issue de loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, montre que la réalisation d'un travail de qualification de l'offre de logements sociaux sous les différents angles est indispensable à la définition des autres mesures du plan et à celle des orientations relatives aux attributions qu'élabore la conférence intercommunale du logement. Elle permettra notamment de définir sur des bases objectives et partagées des actions à conduire afin de mieux équilibrer l'occupation du parc social, en jouant sur les attributions effectuées sur le stock de logements et non plus seulement sur l'offre nouvelle, et notamment de rendre accessibles aux demandeurs les plus modestes des logements situés dans des secteurs attractifs dont la qualification du parc aura permis de détecter qu'il comportent des capacités d'accueil de ce type de ménages.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet d'ajouter la mise en place d'un système de qualification de l'offre de logements sociaux du territoire à la liste des actions que doit prévoir le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le principe de l'inclusion de cette mesure dans le plan est remonté au niveau législatif.

L'article R.441-2-10, créé par le décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, qui mentionne parmi les points que comporte le plan *: « 4° Les modalités de la qualification de l'offre de logements sociaux du territoire, les indicateurs utilisés, l'échelle géographique à laquelle la qualification est réalisée et les moyens à mobiliser pour y parvenir ; »,* pourra être modifié afin de fixer les types d'indicateurs devant être utilisés.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Imposer l'intégration des critères de priorité dans les critères partagés de cotation des demandes au niveau intercommunal et permettre de pénaliser les demandeurs ayant refusé un logement adapté

1. État des lieux

L'article L.441-2-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) mentionne la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale chargés d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs d'instaurer un système de cotation de la demande. Toutefois, il ne l'encadre pas, alors même que l'utilisation de tels systèmes a un impact important pour les citoyens, en rendant objectif le classement effectué pour sélectionner les candidatures qui seront soumises à la commission d'attribution (désignations) et ensuite pour choisir l'attributaire du logement parmi ceux qui ont été désignés.

Les premiers enseignements, issus du dispositif d'animation mis en place pour suivre la mise en œuvre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions prévue par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, montre que les critères de priorité relatifs au mal logement contenus dans l'actuel article L.441-1 du CCH et la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ne sont pas toujours intégrés ou pas toujours affectés d'une pondération suffisante dans les systèmes existants ou envisagés.

De plus, les pratiques en matière de prise en compte des refus de propositions de logement sont hétérogènes. À titre d'exemple, dans une métropole, les refus se traduisent par une décote sur l'ancienneté, mais sans que le refus soit qualifié de légitime ou non. Cette formule ne permet pas de distinguer les refus liés à un niveau d'exigence élevé par rapport au logement demandé (exigences de confort) de ceux qui sont générés par des besoins du ménage qui auraient pu ne pas être pris en compte lors de la proposition.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet d'encadrer les systèmes locaux de cotation de la demande et de leur permettre de tenir compte dans le classement des demandes des refus opposés par des demandeurs à des offres de logements adaptées à leurs besoins et à leurs capacités.

Elle rend obligatoire la prise en compte dans la grille de cotation des critères nationaux de priorité par ailleurs harmonisés par le présent projet de loi.

Enfin, il autorise la prise en compte des refus en permettant de faire perdre des points dans le barème aux demandeurs qui refuseraient un logement adapté à leurs besoins et capacités, afin de mieux respecter le principe d'égalité devant la loi.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie des dispositions législatives existantes, ce qui nécessite d'avoir recours à une mesure législative.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Si les critères spécifiques aux territoires ou à certains réservataires de logement, ainsi que le critère de l'ancienneté de la demande, peuvent être intégrés dans le barème de classement de la demande, la disposition permettra de garantir que les personnes les plus en difficulté bénéficieront d'un degré de priorité en rapport avec leur situation.

La possibilité de tenir compte des refus de logements adaptés aux besoins et aux capacités permettra de réduire l'hétérogénéité des pratiques actuelles dans l'impact des refus sur le classement de la demande.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Clarifier la définition de la location choisie et rendre obligatoire au bout de 5 ans la publication de leurs logements disponibles par les bailleurs sociaux

1. État des lieux

La location choisie est mentionnée dans l'article L.441-2-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) parmi les actions du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs prévu au même article.

Toutefois, son contenu n'est pas précisé et sa mise en place est facultative.

2. Objet de la mesure

La mesure envisagée a pour objet de préciser la définition de la location choisie, ainsi que les conditions de sa mise en place, et de rendre obligatoire cinq ans après la promulgation de la loi, sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, la publication par les bailleurs sociaux de leurs logements disponibles.

3. Nécessité de légiférer

La mesure modifie une disposition législative existante et rend obligatoire la mise en place d'une action de la part des bailleurs sociaux.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impact économique et financier

Le projet de loi fixe les conditions de mise en place de la location choisie en prévoyant que la publication des logements disponibles, avec leur description et leurs conditions d'accès, soit faite sur un support commun et que les bailleurs sociaux et les réservataires soient tenus de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du système.

La mise en place d'un dispositif de location choisie dans ces conditions nécessite l'utilisation d'un outil informatique permettant de rassembler les informations nécessaires (description des logements disponibles) et de les rendre accessibles au public, le tout sur un support unique au niveau de chaque ECPI.

Cet outil engendrera :

- Des coûts de développement de l'application informatique commune (300 à 400 K€). Dans un souci d'efficience et dans une logique d'égalité de traitement du citoyen, il conviendra d'étudier la possibilité de créer un outil au niveau national, afin d'avoir une présentation homogène des informations pour les demandeurs sur tout le territoire. Il paraît difficile d'envisager des investissements éparpillés au niveau de chaque EPCI, pour des fonctionnalités qui pourraient être différentes d'un territoire à l'autre et portés par des outils techniques eux aussi différents les uns des autres, rendant extrêmement complexes la gestion des échanges de données pour les bailleurs intervenant nécessairement sur de nombreux EPCI et de nombreux départements.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit que les bailleurs seront réputés remplir leur obligation s'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental, régional ou national, répondant aux conditions fixées au présent article.

En outre, les bailleurs sociaux étant tenus de procéder à la qualification de leur parc (action obligatoire du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs), les informations rassemblées sur la description des logements pourront être utilisées pour la publication des caractéristiques des logements disponibles dans le cadre de la location choisie.

- Des coûts d'adaptation des progiciels de gestion des bailleurs, difficiles à évaluer sans connaître les fonctionnalités attendues. Toutefois, s'agissant d'une obligation légale, une partie de ces coûts pourrait être intégrée dans la « maintenance réglementaire » déjà prévue dans les contrats avec les éditeurs de logiciels. Cette évolution conduirait les organismes à transférer régulièrement des informations de gestion à un dispositif informatique externe, ce qui correspond à des pratiques qui se développent de plus en plus depuis ces dernières années, notamment bien sûr avec le SNE, mais aussi avec d'autres acteurs comme les caisses d'allocations familiales. En conséquence, les nouveaux transferts d'information concernant les logements disponibles n'entraîneraient pas de coûts complémentaires d'exploitation considérables pour les organismes.
- Enfin, des coûts d'exploitation et de maintenance (40 à 100 k€ par an), qui pourront également être pris en charge au niveau national.

Tous ces éléments sont de nature à réduire l'impact financier de la mesure.

4.2 Impact social

Le projet de loi prévoit que les choix exprimés par les demandeurs sont pris en compte lors des désignations de demandes à examiner par la commission d'attribution.

La mesure permettra donc aux demandeurs intéressés d'être davantage acteurs du processus au lieu d'attendre que leur demande soit prise en compte. Elle complète les dispositions relatives au droit à l'information des demandeurs en permettant à ces derniers de se positionner directement sur les logements de leurs choix. Elle ne diminue pas le besoin de conseil, voire d'accompagnement, de certains demandeurs, mais peut constituer le support de telles actions.

4.3 Impact sur l'administration et les finances publiques

Les EPCI concernés devront piloter la mise en place du dispositif et veiller à son bon fonctionnement, ainsi qu'au respect des règles communes qui auront été adoptées. Toutefois, le coût de mise en place des outils nécessaires ne leur incombera pas.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Article 25

Mesure : Renforcer la sanction applicable en cas de non-respect de l'obligation de transmettre les données nécessaires au répertoire des logements locatifs sociaux et permettre au ministre chargé du logement de saisir l'ANCOLS en cas de manquement aux obligations de renseigner RPLS

1. État des lieux

En application des articles L.411-10 et R.411-3 du code de la construction et de l'habitation, les organismes de logement social déclarent annuellement, au ministère chargé du logement, l'état de leur parc, en vue de la constitution du répertoire du parc locatif social (RPLS).

Des anomalies significatives de déclarations à ce répertoire (RPLS) sur des données essentielles à la mise en œuvre des politiques sociales du logement ont été constatées, en particulier la qualification et l'identification des logements réservés de l'État. Ainsi, par exemple, en Île-de-France, les déclarations cumulées des organismes de logement social font apparaitre des droits de réservation au bénéfice de l'État représentant à peine 20,5% du parc, chiffre très inférieur à la norme réglementaire de 30%, sans raison valable.

Cela entraine une déperdition de droits de réservation au bénéfice de l'État et donc une diminution de sa capacité à reloger les ménages défavorisés qu'on peut estimer rien qu'en Ile de France à environ 120 000 logements.

Il apparait dès lors nécessaire de fiabiliser les données ainsi collectées.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour but de renforcer la sanction applicable en cas de non-respect des obligations prévues par l'article L.411-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

3. Nécessité de légiférer

Le montant de l'amende, ainsi que son bénéficiaire, sont définis par l'article L.411-10 du CCH.

Actuellement, l'amende est fixée à 100 € par tranche de 100 logements pour lesquels les informations ne sont pas transmises ou resteraient manifestement erronées. Cette amende ne présente pas un caractère dissuasif suffisant puisqu'elle équivaut à exiger 1 € par logement. La présente mesure vise à porter cette amende à 1.000 € par logement.

Il est, par ailleurs, proposé que l'amende soit recouvrée au profit du fonds national des aides à la pierre, récemment créé.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure a un impact sur l'amélioration de la qualité de la source des données figurant au répertoire des logements locatifs sociaux.

Elle n'a pas d'impact sur l'activité des services déconcentrés de l'État ou celle des services des organismes HLM car elle ne crée pas de taches nouvelles. Elle incite simplement à ce que des taches existantes soient accomplies avec davantage de rigueur.

5. Consultations

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Prévoir que les bailleurs sociaux sont tenus d'utiliser et de partager avec les acteurs concernés par la politique intercommunale des attributions, les données de l'enquête sur l'occupation du parc social

1. État des lieux

Des incohérences dans les données déclarées lors de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) ont été relevées. Il est dès lors nécessaire de fiabiliser les informations transmises par les locataires aux organismes d'habitation à loyer modéré.

Ces données personnelles ne sont actuellement utilisées qu'après agrégat dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'occupation du parc social et son évolution, alors qu'elles constituent une source d'informations indispensable au pilotage et à l'orientation de politiques publiques.

Afin d'optimiser leur traitement, il est indispensable de définir un cadre pour l'utilisation des données personnelles et la transmission des données agrégées recueillies dans le cadre de l'enquête OPS.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objectif de fiabiliser, cadrer et sécuriser la collecte, l'utilisation et la transmission des données individuelles et agrégées de l'enquête sur l'occupation du parc social et son évolution.

3. Nécessiter de légiférer

Il est proposé de modifier l'article L.442-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH), afin :

- de rendre obligatoire la transmission par les locataires de leur avis d'imposition ou de non-imposition sur l'impôt sur le revenu à leur organisme d'habitation à loyer modéré afin que ce dernier dispose d'un moyen de vérifier les informations déclarées par le locataire dans le cadre de l'enquête sur l'occupation du parc social ;
- d'habiliter les organismes d'habitation à loyer modéré à manipuler et consolider les données individuelles récoltées dans le cadre de l'enquête visée par le présent article en vue de les mobiliser dans le cadre de l'élaboration des CUS et des PLH, et de l'identification des ménages en situation de précarité énergétique ;
- de fournir un cadre à la transmission par les organismes d'habitation à loyer modéré des données agrégées à des tiers.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure proposée n'a pas d'impact budgétaire, ni d'impact sur l'activité des services déconcentrés de l'État ou sur celle des services de organismes HLM.

Elle a un impact sur la qualité des données recueillies et transmises par les organismes d'habitation à loyer modéré, et sur la sécurisation des données individuelles des locataires et le cadrage de leur utilisation et de leur transmission.
Elle optimise l'utilité des données pour le pilotage des politiques publiques du logement (élaboration des conventions d'utilité sociale, des programmes locaux de l'habitat…) et l'identification des ménages en situation de précarité énergétique.

5. Consultations

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

La disposition s'applique aux données portant sur la situation des ménages au 1er janvier 2016.

Un décret en Conseil d'État précisera le contenu de l'enquête, dont la liste des données recueillies, et les conditions dans lesquelles les organismes HLM peuvent transmettre les données recueillies agrégées à des tiers.

CHAPITRE II - FAVORISER LA MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL ET L'ACCÈS DES MÉNAGES DÉFAVORISÉS AUX QUARTIERS ATTRACTIFS

Article 26

Mesure : Pérenniser le plafonnement des loyers à l'IRL dans l'ensemble du parc social, y compris dans le cadre de la nouvelle politique des loyers, sauf en cas de travaux de réhabilitation ou de plan d'aide CGLLS (limitation de la hausse dans ces deux derniers cas à IRL + 5%), sauf accord des associations représentatives de locataires et des locataires

Mesure : Réformer le champ des collectivités territoriales signataires ou délégataires des conventions d'utilité sociale

Mesure : Renseigner dans les conventions d'utilité sociale l'état de l'occupation sociale par immeuble ou ensemble immobilier

Mesure : Supprimer le critère de service rendu et imposer au bailleur le respect du critère de mixité sociale défini à l'article L.441-1 du CCH (article 1 du PJL). Donner aux organismes la possibilité de mettre en œuvre une nouvelle politique des loyers par avenant à la CUS.

Mesure : Assouplir la fixation des plafonds de ressources et des plafonds de loyers au logement

Mesure : Reporter la date de conclusion de la seconde génération de CUS au 1er juillet 2018

1. État des lieux

1.1 Conventions d'utilité sociale

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS) par tout organisme d'habitations à loyer modéré et par toute société d'économie mixte pour son patrimoine conventionné.

Les CUS visent à la fois à déterminer le programme stratégique de ces opérateurs sur une durée de six ans et à décliner de manière opérationnelle les objectifs nationaux et locaux des politiques du logement. A ce titre, elles confirment la mission d'opérateur du service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social confiée aux organismes et visent à aboutir à un pilotage stratégique de leur activité. Par conséquent, il est proposé dans ce projet de loi de décliner dans la CUS, à l'échelle du patrimoine du bailleur, l'ensemble des objectifs de mixité sociale déterminés à l'échelle locale et d'y contractualiser une nouvelle politique des loyers.

Or, la mise en œuvre de la première génération de conventions, qui décline des objectifs sur les années 2011 à 2016, a permis d'identifier certaines faiblesses du dispositif, susceptibles de constituer des freins à la mise en œuvre de ces objectifs.

L'évaluation des CUS, réalisée par les services de l'État, a ainsi mis en lumière la difficulté d'opérer un pilotage stratégique de l'activité de l'ensemble des organismes sur un territoire. En effet, les données contenues dans les CUS sont élaborées par chaque bailleur social selon une sectorisation qui lui est propre, cette segmentation étant rarement cohérente avec les périmètres des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales ont par ailleurs été peu associées dans la négociation des CUS de première génération, dont le contenu n'a pas nécessairement été articulé avec les enjeux et les programmations locales réalisées à l'échelle intercommunale. Cette situation est complexifiée par le fait que le périmètre d'intervention des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) tend à s'étendre et que très peu d'entre eux ont une intervention limitée au territoire d'une seule intercommunalité. Par exemple, sur les 32 organismes HLM qui possèdent du patrimoine dans le Grand Lyon, seulement 17 y ont leur siège, et parmi ces 17, 10 ont du patrimoine en dehors du département du Rhône. Il n'y a que 4 organismes dont la totalité du patrimoine soit sur le territoire du Grand Lyon, et à eux tous ils représentent moins de 5% du parc. Inversement les 15 organismes dont le siège n'est pas dans le Grand Lyon représentent environ 15% du patrimoine sur ce territoire.

D'autre part, cette évaluation a démontré les difficultés liées à la contractualisation de la politique des loyers dans les CUS. En effet, dans cette convention, l'organisme classe son patrimoine en fonction d'un critère de service rendu aux locataires, prenant notamment en compte la qualité de la construction et des prestations techniques, la localisation et l'environnement de l'immeuble. Sur le fondement de ce classement, l'organisme fait évoluer à la hausse et à la baisse les loyers maximaux de ses immeubles, à masse constante de son produit locatif maximal, dispositif appelé remise en ordre des loyers maximaux.

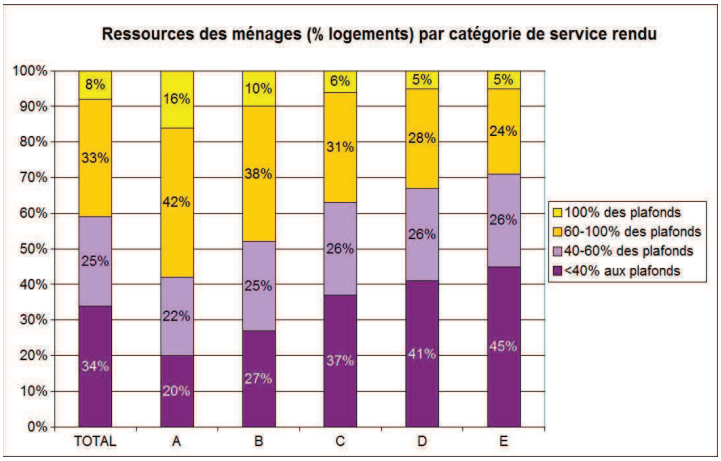
Facultative lors de la conclusion de la première génération de conventions, seuls 47 organismes, représentant 7 % du parc de logement social, ont choisi de la mettre en œuvre en 2011. Les textes prévoient toutefois la généralisation de cette réforme à l'ensemble des bailleurs sociaux lors du renouvellement des CUS, en 2017.

Or, le poids important conféré à la localisation des immeubles dans la détermination des loyers est de nature à entraîner un phénomène de spécialisation du parc et par conséquent de détérioration de la mixité sociale.

En effet, ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous, issu d'une étude réalisée avant mise en œuvre du mécanisme de remise en ordre des loyers maximaux par l'Union sociale pour l'habitat sur le patrimoine de 13 bailleurs, représentant 10% environ du parc social, il y a une corrélation entre service rendu et ressources des locataires : l'exercice de simulation de la mise en œuvre du mécanisme de remise en ordre des loyers montre que plus la gamme de qualité est élevée, plus le niveau de ressources des locataires du parc social tend à s'élever. Ainsi, on constate que les locataires dont les ressources sont comprises entre 0 et 40 % des plafonds de ressources représentent 34 % du total des locataires dans le parc de ces 13 bailleurs mais qu'ils représentent seulement 20 % des occupants dans la catégorie A, soit les

immeubles offrant la meilleure qualité de service, et 45 % des locataires dans la catégorie de service rendu la plus basse.

Dans ce contexte, selon le principe de la remise en ordre des loyers établie en fonction du service rendu aux locataires, les logements de meilleure qualité et les mieux situés sont susceptibles de voir leur loyer augmenter et inversement pour les logements les moins bien situés. La mise en œuvre obligatoire de ce dispositif est donc de nature à renforcer ce phénomène de spécialisation du parc, les programmes de moins bonne qualité devenant la seule opportunité de logement offerte aux ménages les plus modestes.



Source : étude « Politique des loyers - mixité » de l'Union sociale pour l'habitat et du cabinet Habitat & territoires conseils

1.2 Conventions APL (révision des loyers)

Les loyers et redevances maximaux fixés dans les conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) doivent garantir la vocation sociale des logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Les loyers et redevances pratiqués par ces bailleurs sont fixés librement dans la limite des loyers et redevances maximaux.

Les règles de révision annuelle des loyers et redevances se caractérisent par leur hétérogénéité.

Ainsi, en application de l'article L. 353-9-2 du CCH, les loyers et redevances maximaux sont automatiquement révisés chaque année au 1er janvier, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) du 2e trimestre de l'année N-1.

Les loyers pratiqués des logements ordinaires conventionnés à l'APL appartenant aux SEM et les redevances pratiquées des logements foyers sont automatiquement révisés chaque année au 1er janvier, en fonction de l'IRL du 2e trimestre de l'année N-1 et dans la limite des loyers maximums fixés par les conventions APL (article L. 353-9-3 du CCH).

En revanche, les loyers pratiqués des logements ordinaires conventionnés à l'APL appartenant aux OHLM peuvent, en application de l'article L. 442-1 du CCH, être augmentés jusqu'à 10 % d'un semestre à l'autre et dans la limite des loyers maximums fixés par les conventions APL. Compte tenu des fortes hausses potentielles des loyers appliquées aux locataires en place, jusqu'en 2009, des recommandations étaient faites aux bailleurs visant à limiter les augmentations de loyers. Toutefois, s'agissant de préconisations ne reposant sur aucune base normative, ces recommandations avaient un effet très relatif.

Dans ce contexte, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, pour les années 2011 à 2013, a prévu pour les OHLM une limitation de la révision des loyers pratiqués à l'IRL au 3e trimestre. Cette mesure temporaire a été prorogée par l'article 112 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR et prendra fin le 31 décembre 2016.

De même, lorsque les bailleurs réalisent des travaux de réhabilitation ou bénéficient d'un plan de redressement approuvé par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), la révision des loyers et redevances pratiqués est fixée selon des règles très diverses. Ainsi, alors que les redevances pratiquées des logements foyers ne font l'objet d'aucune révision, les loyers des logements conventionnés des OHLM peuvent être augmentés dans la limite de 10 % d'un semestre à l'autre (article L. 442-1du CCH) et ceux des logements conventionnés à l'APL des SEM dans la limite de 5 % au-delà du montant de l'IRL du 2e trimestre.

2. Objectifs poursuivis

1- Réformer le champ des collectivités signataires ou délégataires des conventions d'utilité sociales

Il est tout d'abord proposé de réformer le régime des collectivités territoriales signataires ou délégataires des conventions d'utilité sociale afin d'améliorer leur pilotage et leur appropriation par les collectivités.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoient la possibilité pour l'État de déléguer, sur demande de la métropole, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des CUS pour la partie concernant le territoire de la métropole. A l'heure actuelle, cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre, car elle génère plusieurs difficultés.

Le premier problème posé par cette délégation est d'ordre juridique. Le signataire de la convention de délégation (i.e. le préfet du département où se situe le délégataire) est différent, tant d'un point de vue fonctionnel que géographique, du signataire de la CUS (i.e. le préfet de région du siège social de l'organisme).

Le second problème tient à la différence de nature entre la délégation de compétence et la CUS. La convention d'utilité sociale est un projet d'entreprise énonçant la stratégie patrimoniale et sociale de l'organisme, projet qui doit être analysé de manière globale. La stratégie d'un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM), ses équilibres de gestion, les arbitrages entre les différents types d'intervention (développement, vente, réhabilitation, etc.)

s'apprécient à l'échelle de l'ensemble de son parc, ce qui n'est plus possible lorsqu'une partie de la CUS est déléguée.

A cela, il convient d'ajouter le fait que les délégations de compétence intervenant à des échéances décalées, la délégation d'une CUS relevant du territoire de plusieurs métropoles pourrait faire l'objet de plusieurs négociations successives dans le temps. Cette situation sera génératrice d'une grande complexité, en particulier pour les opérateurs d'envergure conséquente.

Déléguer des « parties » de CUS aura pour conséquence de cloisonner territorialement leur suivi et leur évaluation, ce qui va à l'encontre des objectifs initiaux de cette convention, document unique à l'échelle d'un bailleur, constituant le cahier des charges du service d'intérêt économique général du logement social. Ce cloisonnement apparaît particulièrement problématique en ce qui concerne le suivi d'une politique des loyers à l'échelle d'un bailleur. Il en résulte un risque, notamment du point de vue de l'équité territoriale. De manière générale, le suivi des différents éléments techniques de la CUS sera très largement complexifié par ces délégations.

Enfin, la délégation des CUS conduira à remettre en cause le service d'intérêt économique général concernant les offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à une métropole ou les sociétés d'habitations à loyer modéré dont l'actionnaire majoritaire est la métropole. En effet, déléguer le suivi de ces CUS à la métropole aura pour effet de limiter la relation entre ces bailleurs et la collectivité publique (au sens large du terme, en tant que garante de la bonne mise en œuvre du SIEG) à un dialogue entre l'organisme et sa tutelle.

Par conséquent, il est proposé de supprimer la possibilité pour l'État de déléguer le suivi des CUS aux métropoles. Parallèlement, ce projet prévoit de réformer le dispositif relatif aux signataires des CUS afin que les métropoles – et plus largement les EPCI – soient en mesure de connaître et de peser sur les stratégies des organismes dont l'activité représente un enjeu à leur niveau.

A cette fin, il est proposé de modifier le régime des signataires des CUS. En effet, les dispositions introduites par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoient que les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé et exécutoire sont obligatoirement signataires des CUS conclues par les organismes disposant d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social sur leur territoire. Or l'application de cette disposition conduit, d'une part, à ce que les EPCI signataires obligatoires soient relativement nombreux pour une CUS (jusqu'à 18 EPCI signataires pour certains organismes) et, d'autre part, à ce que ceux-ci soient de petite taille (puisqu'un organisme est davantage susceptible de représenter plus de 20 % du parc de logement social d'un EPCI de petite taille). Par conséquent, il est proposé de supprimer cette disposition et de renforcer celle relative à la signature facultative des CUS. Ainsi, l'ensemble des EPCI disposant d'un PLH pourront, dès lors qu'ils le souhaitent, être signataires des CUS relatives à du patrimoine situé sur leur territoire.

D'autre part, par souci de cohérence, le champ des EPCI qui peuvent être associés ou signataires des CUS est harmonisé avec celui des intercommunalités concernées par les dispositions du chapitre I relatives aux attributions.

Ce nouveau dispositif présente les avantages suivants :

- cette disposition permet d'associer plus largement tous les EPCI, en particulier les EPCI à forts enjeux ;
- l'EPCI peut choisir les CUS qu'il souhaite signer, ce qui conduit à une signature Préfet/EPCI pour les organismes à enjeux particuliers ;
- la négociation de la CUS entre les différentes parties prenantes se déroule de manière globale, sans conduire à une segmentation du dispositif ;
- les collectivités sont celles concernées par les dispositions relatives aux attributions.

Parallèlement, les dispositions du présent projet de loi qui conduisent au renforcement des compétences des EPCI en matière d'attribution – et l'intégration dans les CUS des objectifs de mixité sociale fixés au niveau intercommunal – permettront aux EPCI d'avoir une capacité accrue à peser sur le peuplement et le niveau des loyers sur leur territoire.

Enfin, plusieurs dispositions de nature réglementaire pourront être mises en œuvre afin de renforcer la capacité des EPCI à suivre les CUS signées (par exemple, en imposant la déclinaison d'indicateurs CUS à l'échelle intercommunale).

2- L'adaptation des dispositions relatives aux loyers à l'objectif de mixité sociale

La mise en œuvre généralisée de remises en ordre de loyers pouvant aboutir à renforcer des phénomènes ségrégatifs, le choix a été fait d'adapter ce dispositif à l'objectif de mixité sociale défini au chapitre I du titre II du projet de loi.

Il est d'une part proposé que chaque bailleur inscrive dans sa CUS l'état de l'occupation sociale de ses immeubles ou ensembles immobiliers, sur la base des données collectées via l'enquête prévue à l'article L.442-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH). En effet, les organismes ayant déjà l'obligation, dans le plan stratégique de patrimoine mentionné à l'article L.411-9 du CCH, de développer une réflexion sur la qualité, l'état, l'attractivité et le positionnement de leur parc, cette proposition a pour objectif de permettre à l'ensemble des signataires de la convention – organisme, État, collectivités territoriales – de disposer d'une analyse objective de l'occupation du parc à l'échelle du bailleur. Cette « photographie » de l'occupation sociale du patrimoine de l'organisme permet notamment d'apporter un éclairage objectif à la commission d'attribution des logements (CAL) dans le choix des attributaires de logements sociaux. Elle permet par ailleurs de mesurer, à chaque renouvellement de la CUS (tous les six ans), les effets de la mise en œuvre des politiques d'attributions et des politiques de loyers sur l'occupation sociale.

Il est d'autre part proposé de supprimer le classement du patrimoine en fonction du service rendu au locataire et, par conséquent, la corrélation instaurée par les textes entre fixation du loyer et service rendu. La détermination des nouveaux loyers maximaux devient fonction des objectifs de mixité sociale assignés au bailleur en vertu de l'article L.441-1 du CCH, et notamment l'obligation d'attribution de 25% des logements sociaux hors quartier prioritaire de la politique de la ville au quartile des demandeurs dont les ressources sont les plus faibles.

Pour atteindre ses objectifs, le bailleur peut être ainsi amené à baisser des loyers pour des logements situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville afin de favoriser l'accueil des demandeurs les plus pauvres hors de ces quartiers.

De manière à garantir son équilibre économique, le bailleur peut choisir de mettre en œuvre une nouvelle politique des loyers. Il peut ainsi s'abstraire du financement initial des logements et redistribuer ses loyers maximaux entre ensembles immobiliers et à l'intérieur des immeubles, sous contrainte de respecter une masse constante de son produit locatif maximal et sans que ces loyers puissent dépasser des montants moyens maximaux fixés par ensemble immobilier. Par ailleurs, des souplesses supplémentaires sont introduites dans la fixation des plafonds de ressources : ceux-ci sont déterminés par l'organisme, pour un ensemble immobilier, mais ne sont plus fixés pour un logement physique donné. Par conséquent, il devient possible, lors de l'attribution, de modifier le plafond de ressource et le plafond de loyer d'un logement, sous contrainte de respecter les limites énoncées ci-dessus. Le bailleur peut ainsi opérer des péréquations à l'intérieur de son parc.

Ces nouveaux loyers maximaux, inscrits dans la CUS du bailleur, se substituent à ceux inscrits dans la convention APL, à l'exception des loyers des logements relevant de conventions APL de moins de six ans. Ce système permet donc de modifier les loyers maximaux de la quasi-totalité du stock de logements en une seule fois.

En outre, ce projet introduit des garanties supplémentaires en matière d'accueil et de solvabilisation des locataires, dans le cadre de cette nouvelle politique des loyers :

- le loyer maximal au logement est plafonné dans la limite du montant du loyer maximal des logements financés en prêts locatifs sociaux, à l'exception des logements financés en prêts locatifs intermédiaires ou à un niveau équivalent ;
- la hausse dérogatoire du loyer maximal dans le cadre de travaux de réhabilitations s'applique à l'immeuble sur lequel la réhabilitation est réalisée, dans la limite du loyer plafond, et est soumise à accord de l'autorité administrative ;
- le blocage de la révision des loyers pratiqués à l'indice de révision des loyers (IRL) est pérennisé, à l'exception des organismes en plan d'aide de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ou dans le cadre de travaux de réhabilitations. Pour ces deux exceptions, le loyer est révisé dans la limite de l'IRL + 5 % ou au-delà en cas d'accord des associations représentatives des locataires, pendant une durée déterminée par l'autorité administrative.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique des loyers est rendue optionnelle. Le caractère optionnel de ce mécanisme se justifie par le fait que le bailleur est amené à réaliser une analyse fine de son parc pour adapter sa politique de loyers. Il exige donc un investissement particulier de l'organisme. Le choix est ainsi laissé aux organismes d'utiliser ou non les souplesses offertes par cette nouvelle politique des loyers permettant de compenser financièrement les baisses de loyers et de déroger aux plafonds de ressources.

Parallèlement, le régime des sanctions pour non respect des engagements fixés dans les CUS est réformé afin d'être davantage dissuasif : le montant maximal des pénalités est élevé de 100 à 200 euros par logement et son produit est reversé, non plus à la Caisse de garantie du logement locatifs social, mais au Fonds national des aides à la pierre.

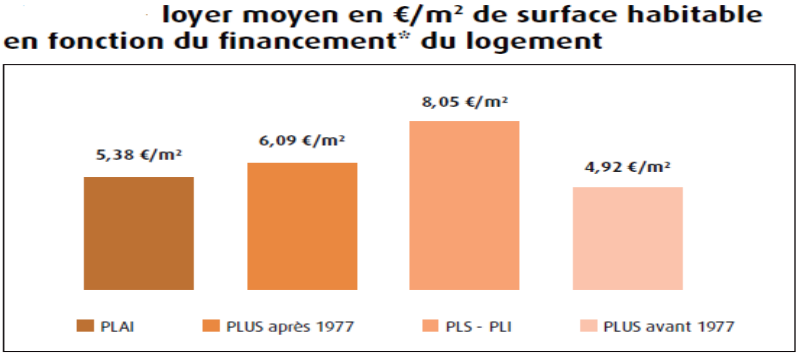
3- Pérenniser le plafonnement des loyers à l'IRL dans l'ensemble du parc social, sauf en cas de travaux de réhabilitation ou de plan d'aide CGLLS

Dans un contexte économique difficile et compte tenu du niveau des ressources des locataires en place, le projet de loi prévoit de pérenniser les modalités de révision annuelle des loyers pratiqués pour les OHLM, instituées par la loi du 29 décembre 2010 précitée. Ainsi, tous les

logements du parc social seront soumis aux mêmes règles de révision annuelle et ne pourront être augmentés au-delà du montant de l'IRL.

Selon l'enquête occupation du parc social (OPS) de 2014, dans les logements sociaux de France métropolitaine gérés par les HLM ou les SEM, 90% des ménages ont un niveau de ressources inférieur ou égal au plafond PLUS de référence.

	20%	40%	60%	80%	100%	120%	130%	140%	160%	180%	Total
Total France métropolitaine	19,6	38,6	60,3	78,2	90,0	95,7	97,1	98,1	99,1	99,5	100,0
DOM	44,9	62,5	75,2	84,6	91,0	95,1	96,3	97,2	98,4	99,1	100,0
Total France entière	20,1	39,0	60,6	78,4	90,0	95,7	97,1	98,1	99,1	99,5	100,0



* *Il s'agit d'un financement équivalent pour tous les logements dont le financement initial n'est plus en vigueur actuellement.*

Source : SOeS, RPLS au 1er janvier 2015, parc locatif social

Par ailleurs, selon une étude réalisée par les services du commissariat général au développement durable, le loyer moyen peut atteindre 8,05€ par m² pour un logement financé en prêts locatifs sociaux.

Cette mesure tend à protéger un public fragile en ne permettant pas l'application de hausse de loyer en cours de bail qui serait trop importante au regard de leur capacité contributive.

Le projet de loi tend également à harmoniser et par conséquent à simplifier les règles en matière de révision des loyers pratiqués.

Ainsi, les différences actuelles existantes suivant le type de bailleur ne se justifiant pas auprès des locataires, le trimestre de référence pour la révision des loyers est harmonisé au 2e trimestre et les dispositions applicables en matière de révision de loyers suite à des travaux de réhabilitation ou de procédure CGLLS sont uniformisées entre les SEM et les autres bailleurs. Dans ces derniers cas, le loyer peut être augmenté dans la limite de l'IRL +5% ou au-delà en cas d'accord des associations représentatives des locataires et des locataires, pendant une durée déterminée par l'autorité administrative. De même, les règles sont harmonisées en cas de travaux dans les logements foyers, les dérogations en matière d'augmentation des redevances pratiquées pourront ainsi être accordées dans les mêmes conditions.

3. Nécessité de légiférer

L'ensemble des mesures nécessite de modifier les articles L.353-9-3, L.442-1, L.445-1, L.445-2, L.445-3 et L.445-4 du code de la construction et de l'habitation.

4. Impacts des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impacts juridiques

Ces mesures ne modifient pas l'ordonnancement juridique.
Les mesures relatives à la révision annuelle des loyers et redevances pratiqués et les règles dérogatoires en matière d'augmentation des loyers et redevances pratiqués en cas de travaux de réhabilitation ou de procédure CGLL tendent à simplifier et améliorer l'intelligibilité du droit en harmonisant les règles applicables.

4.2 Impacts économiques

La réforme proposée vise à concilier l'atteinte des objectifs de mixité sociale qui s'imposent aux organismes de logement social avec le maintien de leur équilibre économique.

Ce projet ne contraint pas automatiquement les opérateurs à concéder des baisses de loyers en faveur de l'accueil des demandeurs les plus modestes hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La politique des loyers doit tenir compte des particularités liées au patrimoine du bailleur, au contexte local et aux capacités financières des locataires.

La nouvelle politique des loyers induit en outre des souplesses financières. Ce dispositif permet au bailleur de s'abstraire du financement initial des logements et de redistribuer ses loyers maximaux entre ensembles immobiliers et à l'intérieur des immeubles, sous contrainte de respecter une masse constante de son produit locatif maximal et sans que ces loyers puissent dépasser des montants moyens maximaux fixés par ensemble immobilier, ce qui permet d'opérer une péréquation à l'intérieur du parc. Par ailleurs, il est possible d'augmenter les loyers de manière dérogatoire dans le cadre d'opérations de réhabilitations. Enfin, la généralisation du mode de calcul des surfaces à la surface utile devient possible avec ce dispositif.

Dans le même temps, l'impact économique sur le locataire est limité dans les conditions suivantes :

- pour les locataires en place, la révision des loyers pratiqués ne peut excéder l'indice de révision des loyers ;
- pour les locataires entrants, la fixation du loyer pratiqué est libre mais dans la limite du loyer maximal au logement.

S'agissant de la mesure de pérennisation du plafonnement de révision des loyers à l'IRL dans l'ensemble du parc social, l'impact financier de cette mesure sur les bailleurs est relatif, du fait d'une paupérisation accrue de la population logée dans le parc social qui n'est pas en capacité de prendre en charge des augmentations, théoriques, aussi lourdes (pouvant aller jusqu'à 20 % par an).

La possibilité de déroger à la règle d'augmentation des loyers et redevances pratiquées en cas de réhabilitation devrait inciter les bailleurs à engager les travaux nécessaires dans des structures aujourd'hui vieillissantes.

Enfin, la mesure relative à la fixation du trimestre de référence de l'IRL n'a pas d'impact financier. Les évolutions des indices du deuxième et du troisième sont similaires, et les écarts constatés d'une année sur l'autre sont lissés sur le long terme.

Pour les locataires en place, la mesure leur garantit un taux d'effort supportable.

L'augmentation de loyer au-delà de l'IRL possible en cas de travaux de rénovation des logements devrait dans une certaine proportion être compensée par une baisse des charges inhérente à l'amélioration de la performance énergétique du bâtiment.

Enfin, le régime des sanctions pour non respect des engagements fixés dans les CUS est réformé afin d'être davantage dissuasif : le montant maximal des pénalités est élevé de 100 à 200 € par logement et son produit est reversé, non plus à la Caisse de garantie du logement locatifs social, mais au Fonds national des aides à la pierre.

4.3 Impact sur les administrations et les finances publiques

L'harmonisation des règles de révision des loyers des logements du parc social facilitera le contrôle exercé par les services de l'État et de l'ANCOLS.

Le dispositif proposé est de nature à alléger la charge de travail des services chargés du suivi des CUS, telle qu'elle aurait résulté de l'application de la réglementation existante, puisqu'il rend la mise en œuvre de cette réforme optionnelle et possible chaque année pendant toute la durée de la convention, par avenant (cf. 6 Modalités d'application) ce qui induira une meilleure répartition dans le temps de la charge de travail des services.

Enfin, ce dispositif rationalise le champ des collectivités signataires des CUS : la signature de ces conventions ne sera plus contrainte et orientée vers les collectivités de petite taille mais laissée à la libre appréciation des collectivités, qui pourront ainsi déterminer les CUS dont la négociation représente un enjeu à leur échelle. Parallèlement, la possibilité donnée à l'État de déléguer les CUS aux métropoles est supprimée, au profit d'une signature, par ces mêmes métropoles, des CUS à enjeux. Les métropoles pourront choisir les CUS qu'elles souhaitent négocier et signer.

4.4 Impacts sociaux

La mise en œuvre de cette réforme concourt à l'amélioration d'un dispositif visant à mettre en œuvre les objectifs de mixité sociale, en facilitant l'accès des populations les plus modestes du parc social aux logements les mieux situés.

5. Consultations

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Afin de permettre la bonne mise en œuvre de la mesure et une négociation de qualité entre l'ensemble des signataires de la CUS, en particulier les collectivités territoriales, les engagements des conventions en cours sont prorogés jusqu'au 31 décembre 2017. Les CUS de seconde génération seront déposées au 1er janvier 2018 et signées au 1er juillet 2018, pour une période de six ans (2018-2023).

La nouvelle politique des loyers pourra être mise en œuvre par les organismes de logement social, par avenant à la CUS, pendant toute la durée de celle-ci, avec une application au 1er janvier suivant la signature de la convention ou de l'avenant.

Les dispositions relatives à la nouvelles politique des loyers ne seront applicables qu'à la relocation des logements. Ainsi, les locataires en place ne se verront pas appliquer les nouvelles dispositions relatives à la nouvelle politique des loyers et à la suppression des dérogations aux plafonds de ressources.

Les dispositions relatives au plafonnement de la révision des loyers entreront en vigueur à compter du 1er janvier 2017.

La mise en œuvre de la réforme nécessitera la modification des dispositions réglementaires codifiant le décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.

Article 27 - Réforme de la mise en place du supplément de loyer de solidarité renforcé (SLS) et du droit au maintien dans les lieux en zones tendues.

Mesure : Mettre en place un SLS par la suppression des possibilités d'exempter certains territoires tendus par le PLH et par la suppression des possibilités de dérogation et de modulation dans les CUS.

Mesure : Mettre en place un SLS par la majoration du plafonnement loyer plus SLS (taux unique de plafonnement à 35 %).

Mesure : Exempter de SLS les locataires des logements privés acquis pendant une durée de trois ans.

Mesure : Dans les zones tendues, abaisser le seuil de ressources à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (150 % du plafond de ressources applicable au lieu de 200 %).

Mesure : Dans les zones tendues, réduire le délai à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (18 mois au lieu de 3 ans).

Mesure : Dans les zones tendues, supprimer le droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources deux années consécutives.

1. État des lieux

Au 1er janvier 2015, le parc locatif social compte 4,76 millions de logements[34]. Si le parc s'est accru de 1,6 % au cours de l'année 2014, pour la même année, il ressort des données du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social que seulement 476 777 demandes sont satisfaites sur 1,795 million de demandeurs de logements sociaux.

Entre le 2 janvier 2014 et le 1er janvier 2015, 89 300 logements sociaux ont été mis en service, en progression de 9,2 % par rapport à 2013.

34 Source : Commissariat général au développement durable, Observation et statistiques, n°696 Novembre 2015

Région	Nouvelles mises en service au 01/01/2015	dont logements neufs (%)	dont logements en ZUS* (%)
Alsace	2 300	75	13
Aquitaine	4 900	88	5
Auvergne	1 700	79	6
Basse-Normandie	1 500	83	13
Bourgogne	1 400	90	5
Bretagne	3 800	96	2
Centre-Val de Loire	2 100	96	7
Champagne-Ardenne	2 300	86	15
Corse	200	100	0
Franche-Comté	600	85	6
Haute-Normandie	2 500	97	3
Île-de-France	18 600	82	14
Languedoc-Roussillon	4 600	93	4
Limousin	300	85	5
Lorraine	2 700	86	8
Midi-Pyrénées	4 200	89	1
Nord-Pas-de-Calais	7 200	83	7
Pays de la Loire	4 800	97	5
Picardie	1 800	96	8
Poitou-Charentes	1 000	96	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 900	84	4
Rhône-Alpes	9 600	82	6
Guadeloupe	700	100	12
Guyane	700	100	8
Martinique	500	100	2
La Réunion	3 400	100	5
Ensemble DOM	**5 300**	**100**	**6**
Ensemble France métropolitaine	**84 000**	**86**	**8**
Ensemble France entière	**89 300**	**87**	**8**

** ZUS : zone urbaine sensible.*
Champ : parc locatif social.
Source : SOeS, RPLS au 1er janvier 2015

À cette pénurie de l'offre vient s'ajouter une faible mobilité des locataires par rapport aux locataires du parc privé.

La situation s'explique en partie du fait de l'écart existant entre les loyers du parc privé et ceux du parc social. Les loyers du parc social sont en effet en moyenne deux fois moins élevés que ceux du parc privé, voire trois fois moins dans les zones tendues. Ainsi, en janvier 2015, dans le parc social, le loyer moyen par m² de surface habitable s'élevait à 7,48 € en zone 1bis (Paris et les communes limitrophes). Le loyer moyen par m² du parc privé observé sur la ville de Paris s'élève quant à lui à 22,30 €.

La comparaison entre les loyers du parc locatif aidé et ceux du parc locatif privé est la suivante :

Loyer mensuel en €/m2 de surface habitable	**Janvier 2012**	**Janvier 2013**	**Janvier 2014**	**Janvier 2015**
Parc social				
Loyers moyens (source SoeS) * :				
Zone 1 bis*	7,18	7,29	7,35	7,48
Zone 1*	6,25	6,28	6,38	6,46
Zone 2*	5,42	5,55	5,62	5,68
Zone 3*	4,91	5,02	5,07	5,11
Parc locatif privé				
Loyers moyens (source : OLAP) :				
Paris	20,80	21,60	22,10	22,30
Proche banlieue	15,70	15,90	16,10	16,50
Grandes agglomérations (province)	8,90	9,10	9,40	9,60

**Zone 1 bis : Paris et les communes limitrophes.*
Zone 1 : Agglomération parisienne, zone d'urbanisation et villes nouvelles de la région Ile de France.
Zone 2 : Reste de l'Ile de France, les agglomérations de plus de 100.000 habitants.
Zone 3 : Le reste du territoire national (aucune donnée n'est disponible sur l'équivalent de la zone 3 dans le parc privé).

Cet écart se constate également par le taux d'effort plus faible dans le parc social. Selon l'institut national de la statistique économique (INSEE), en 2010, le taux d'effort médian avant aides personnelles pour les locataires du secteur privé était de 27% alors que celui des locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers plafonnés, se situait à 20%.

❶ Taux d'effort médian

en %

	Île-de-France		Province		France métropolitaine	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Ensemble des ménages	19,9	20,4 +3%	16,1	16,8 +4%	16,8	17,5 +4%
dont propriétaires non accédants	7,4	6,8 -8%	7,2	6,8 -6%	7,2	6,8 -6%
dont accédants à la propriété	26,6	26,3 -1%	23,8	24,7 +4%	24,4	25,0 +2%
dont locataires du secteur social	22,5	22,9 +2%	21,1	22,4 +6%	21,5	22,5 +5%
dont locataires du secteur libre	28,6	29,9 +5%	25,2	28,2 +12%	25,8	28,5 +10%

Lecture : entre 1996 et 2006, le taux d'effort médian des locataires du secteur libre a augmenté de 3 points en province.
Champ : France métropolitaine, ensemble des résidences principales.
Source : Insee, enquête Logement 1996 et 2006.

Région	Nombre de logements proposés à la location (loués ou vacants)	Taux de vacance (%)				Taux de mobilité (%)	
		totale		> à 3 mois			
		au 01/01/2015	au 01/01/2014	au 01/01/2015	au 01/01/2014	en 2014	en 2013
Alsace	108 700	3,5	3,6	1,8	2,0	10,2	10,3
Aquitaine	153 300	2,4	2,0	1,2	1,0	10,0	9,7
Auvergne	70 100	5,1	4,4	3,4	2,5	12,8	11,8
Basse-Normandie	110 100	4,8	4,4	3,0	2,8	11,8	11,9
Bourgogne	105 400	5,8	6,7	3,6	4,5	12,3	12,4
Bretagne	160 300	2,8	2,5	1,2	1,1	12,4	12,8
Centre-Val de Loire	181 800	5,1	4,9	3,2	2,8	12,0	12,1
Champagne-Ardenne	139 500	5,4	4,9	2,9	3,0	12,9	12,4
Corse	12 900	1,5	1,1	0,6	0,6	6,5	5,8
Franche-Comté	73 000	4,7	5,5	2,9	3,7	13,3	12,1
Haute-Normandie	170 100	3,0	3,1	1,5	1,5	11,1	10,5
Île-de-France	1 175 300	2,1	2,0	0,8	0,8	6,2	6,3
Languedoc-Roussillon	127 400	2,9	2,9	1,5	1,4	9,8	9,6
Limousin	38 000	8,6	7,6	6,5	5,0	9,4	13,1
Lorraine	146 800	4,5	4,4	2,8	2,7	11,5	11,3
Midi-Pyrénées	129 300	3,6	3,7	2,2	2,1	11,6	12,7
Nord-Pas-de-Calais	381 500	1,5	1,7	0,7	0,8	9,8	10,1
Pays de la Loire	211 000	3,8	3,4	2,0	1,6	12,2	12,6
Picardie	138 400	3,3	3,4	1,8	1,4	10,5	10,3
Poitou-Charentes	78 600	3,4	3,2	1,6	1,5	12,7	13,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	279 500	2,4	2,2	1,3	1,1	7,5	7,4
Rhône-Alpes	441 300	3,3	3,1	1,7	1,5	10,2	10,5
Guadeloupe	32 100	4,8	4,7	3,3	3,4	9,4	8,6
Guyane	14 900	7,4	6,1	3,7	4,0	10,6	11,0
Martinique	30 000	3,7	3,5	2,2	1,5	5,7	6,2
La Réunion	64 100	1,7	2,0	0,5	0,5	9,4	8,9
Ensemble DOM	**141 100**	**3,4**	**3,4**	**1,9**	**1,7**	**8,7**	**8,5**
Ensemble France métropolitaine	**4 432 300**	**3,1**	**3,0**	**1,6**	**1,6**	**9,6**	**9,7**
Ensemble France entière	**4 573 400**	**3,1**	**3,0**	**1,6**	**1,6**	**9,5**	**9,6**

Champ : parc locatif social.
Source : SOeS, RPLS au 1er janvier 2015

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ont mis en place des mesures visant à instaurer davantage de mobilité dans le parc social.

Malgré le dispositif existant, la mobilité dans le parc social reste insuffisante. Au 1er janvier 2015, 3,1 % des logements sont vacants et sur l'année 2014, le taux de mobilité s'élève à 9,5 % sur tout le territoire. Cette situation est notamment liée à la réglementation, qui limite les cas pouvant donner lieu à la perte du droit au maintien dans les lieux (créé par la loi du 1er septembre 1948), ainsi qu'au grand nombre de dérogations au supplément de loyer de solidarité (SLS).

❶ Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie

	Taux d'effort médian[1] en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points)[2]		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2006-2010	
Ensemble	**18,5**	**0,8**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	– 0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	– 0,5	0,5	38
1er quartile de niveau de vie[3]	**23,6**	**2,8**	**0,6**	**100**
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	– 1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
2e quartile de niveau de vie[3]	**21,3**	**1,6**	**0,4**	**100**
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	– 0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	– 0,3	0,5	36
3e quartile de niveau de vie[3]	**18,9**	**0,4**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	– 0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	– 0,6	0,5	39
4e quartile de niveau de vie[3]	**11,0**	**– 1,5**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	18,8	– 0,2	– 1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	– 0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	– 0,5	0,5	54

1. Voir définitions.
2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006, n'étant pas connues en 1996.
3. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie. Le 1er quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4e quartile au quart des ménages les plus aisés.
n.s. : non significatif (estimation fragile compte tenu du faible nombre d'observations).
Lecture : en 2010, un ménage sur deux consacre au moins 18,5 % de ses revenus à son logement. Ce taux a augmenté de 0,8 point entre 1996 et 2006 et de 0,1 point entre 2006 et 2010 ; en 2010, 38 % des ménages sont propriétaires non accédants.
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, usufruitière (pour 1996-2006 ; 2006-2010), fermier, métayer (pour 1996-2006).
Sources : Insee, enquêtes nationales sur le logement 1996 et 2006 et enquêtes SRCV 2006 et 2010, calculs Insee et SOeS.

Il apparaît en premier lieu que les situations pouvant donner lieu à la perte au droit au maintien dans les lieux (fixées dans la loi du 25 mars 2009) sont peu significatives.

En effet, la loi du 25 mars 2009 précitée a introduit un article L.442-3-3 au CCH limitant le droit au maintien dans les lieux pour certains locataires. Ainsi, dans les zones se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, soit les zones A et B1, les locataires perdent ce droit à l'issue d'un délai de trois ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête mentionnée à l'article L.441-9 du CCH, lorsque celle-ci fait apparaître, pour la deuxième année consécutive, un dépassement du double des plafonds de ressources pour l'attribution de logement social.

Il convient par ailleurs de constater que le dispositif du supplément de loyer de solidarité (SLS) payé par les ménages dont les ressources excèdent dans une forte proportion les plafonds de ressources pour l'attribution des logements ne produit pas les effets escomptés.
En janvier 2014, le montant mensuel de SLS appelé par les bailleurs sociaux s'élève à environ 9 millions d'euros :

Zone	Montant de SLS appelé par les bailleurs au mois de janvier 2014 *(en milliers d'euros)*
1bis	3 309
1	2 075
2	2 994
3	664
Ensemble	9 042

Enquête SLS 2014 – DHUP

En 2014, 32 % des logements du parc social sont exemptés de l'application du SLS. Les exemptions concernent essentiellement les logements situés en zone urbaine sensible (ZUS) et en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Par ailleurs, des dispositions particulières permettent d'adapter localement ce dispositif de droit commun ou de plafonner les montants dont sont redevables les locataires assujettis au SLS.

Ainsi, en application de l'article L. 441-3-1 du CCH, le programme local de l'habitat (PLH) peut déterminer des zones géographiques ou des quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique pas et fixer les orientations relatives à sa mise en œuvre. L'enquête SLS de 2014 permet de recenser plus de 190 000 logements faisant l'objet d'exemption au titre du PLH.

		Total
Logements entrant dans le champ SLS		2 621 225
Logements exemptés	*ZUS*	905 939
	ZRR	123 529
	PLH	**190 105**
	ensembles immobiliers en application de l'article de l'article R.445-12 du CCH	40 382

Enquête SLS 2014 – DHUP

De même, dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS), des dérogations peuvent être prévues dans les zones non tendues (L. 441-12 du CCH) et une modulation s'applique obligatoirement dans les zones dites tendues (L. 445-1 du CCH).

Sur le plan national, au 1er janvier 2012 et parmi les logements entrant dans le champ d'application du SLS :

Enquête SLS 2014 – DHUP

- 1% relève d'un barème de droit commun ;
- 65% relèvent du barème modulé fixé dans le cadre d'une convention d'utilité sociale (CUS) ;
- 34% relèvent du barème dérogatoire.

Cette répartition indique la très faible part du barème de droit commun dans l'élaboration du calcul du SLS.

Par ailleurs, l'application du barème de SLS, tel que prévu par le décret n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité, donnait lieu à deux types de plafonnement : un plafonnement en fonction du taux d'effort des ménages et un plafonnement en fonction de la surface habitable du logement. L'article 100 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) supprime le plafonnement par m² de surface habitable et par zone. Subsiste donc le plafonnement du loyer principal augmenté du SLS à 25 % des revenus du ménage et jusqu'à 35 % dans le cadre d'un PLH.

L'application du SLS telle que prévue par la loi de 2006 et son décret d'application codifié à l'article R. 441-21 du CCH, mis en place pour favoriser une certaine fluidité du parc social vers le parc privé, est donc limitée par de nombreuses dispositions dérogatoires.

2. Objectifs poursuivis

Dans un contexte de crise du logement où l'offre ne répond que partiellement à la demande, il apparaît nécessaire d'encourager plus fortement la mobilité dans le parc social en appliquant de façon uniforme le barème de droit commun du SLS et en limitant le droit au maintien dans les lieux des personnes dépassant significativement les plafonds de ressources.

Droit au maintien dans les lieux dans les zones tendues

Le projet de loi renforce, dans les zones tendues, les mesures de perte du droit au maintien dans les lieux pour les ménages dont les revenus sont très au-dessus du plafond de ressources. Il est ainsi prévu d'abaisser le seuil de déclenchement de perte du droit au maintien dans les lieux de 200 % à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux et de réduire à 18 mois (au lieu de 3 ans) le délai à partir duquel le locataire perd ce droit. En outre, le locataire pourra perdre ce droit s'il ne répond pas à l'enquête ressources deux années consécutives.

Il paraît en effet difficile de justifier, au regard notamment du nombre de demandes formulées par des ménages à faibles revenus pour l'accès à un logement locatif social, le maintien dans les lieux de ménages dont les ressources dépassent fortement les plafonds pour l'accès au logement social.

Afin de limiter ces effets à l'égard des locataires les plus fragiles, le niveau de déclenchement de cette perte est fixé à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux du plafond applicable pour les logements financés en prêts locatifs à usage social (PLUS) lorsque les locataires sont entrés dans le parc social avec des ressources inférieures ou égales à celles applicables aux logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

L'abaissement du seuil de déclenchement de perte du droit au maintien dans les lieux de 200 % à 150 % concernerait près de 900 ménages. Ainsi au total environ 1600 ménages, en considérant que leur niveau de revenus est stable pendant deux années consécutives, perdraient leur droit au maintien dans les lieux.

Par ailleurs, l'abaissement du délai de 3 ans à 18 mois maintient un délai raisonnable permettant la recherche d'un logement dans le parc privé.

Enfin, le projet de loi prend en compte le cas de certains locataires ne répondant pas à l'enquête annuelle des bailleurs, alors qu'ils sont concernés par un dépassement de ce niveau de ressources et donc susceptibles d'être déchus de leur titre d'occupation des locaux loués.

Ainsi, en 2014, 157 000 locataires n'ont pas répondu à cette enquête, représentant 6% des logements occupés entrant dans le champ du SLS.

Zone	nombre de logements occupés par un locataire n'ayant pas répondu à l'enquête	Nombre de logements occupés entrant dans le champ du SLS	Part des locataires n'ayant pas répondu à l'enquête
1bis	9 096	222 638	4%
1	32 133	376 117	9%
2	54 890	1 044 349	5%
3	60 945	889 758	7%
Ensemble	**157 064**	**2 532 862**	**6%**

Enquête SLS 2014 – DHUP

Le projet de loi prévoit que les locataires qui, deux années de suite, ne répondent pas à l'enquête ressources, seront déchus de leur titre d'occupation des locaux loués à l'issue d'un délai de dix-huit mois à compter de la période des deux ans. Toutefois, si les locataires produisent les renseignements et justificatifs prévus à l'article L. 441-9 du CCH avant l'expiration de ce délai de dix-huit mois et que leurs ressources sont inférieures aux plafonds de ressources pour l'attribution du logement, ils pourront bénéficier à nouveau du droit au maintien dans les lieux (HLM) ou de la conclusion d'un nouveau bail (SEM).

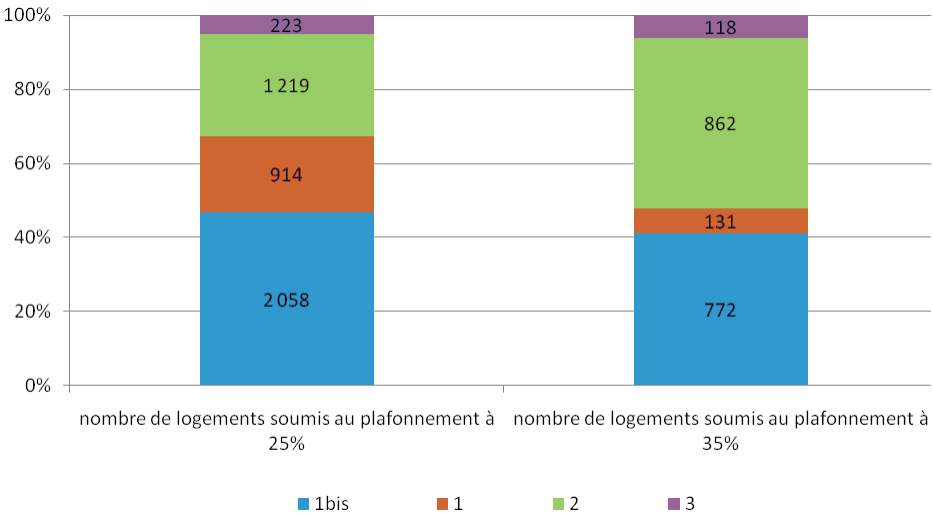
Le projet de loi ne prévoit pas de mesures en matière de perte de droit au maintien dans les lieux pour les logements situés en zones non tendues. Il ne semble en effet pas nécessaire d'y insérer le dispositif projeté : l'application du dispositif de perte au droit au maintien dans les lieux risquerait d'avoir pour effet d'accroître la vacance des logements concernés, et mettrait en difficulté les bailleurs sociaux, dans des secteurs où la demande de logement social est par ailleurs satisfaite dans des délais courts.

Supplément de loyer de solidarité (SLS)

Actuellement, le montant du « loyer plus SLS » est plafonné à 25 % des ressources des personnes vivant au foyer. La loi engagement national pour le logement (ENL) de 2006 a prévu que ce seuil de 25 %, qui ne concernerait que 6 % des locataires, pouvait être majoré jusqu'à 35 % par le PLH. Par ailleurs, jusqu'en 2014, le montant cumulé du loyer et du SLS ne pouvait excéder un plafond défini par zone de tension (selon le zonage du dispositif « Scellier) ».

Pour donner un effet plus dissuasif au SLS, le projet de loi porte ce plafonnement à un taux unique de 35 %.

L'enquête SLS de 2014 permet d'établir, par zones, les logements soumis à un plafonnement correspondant à 25 % et à 35 % des ressources des locataires en place.



Source : Enquête SLS 2014 – DHUP

Par ailleurs, les dérogations et modulation à l'application du SLS, prévues par la législation, sont supprimées.

Ainsi, celle prévue par l'article L. 441-3-1 du CCH et selon laquelle le PLH peut déterminer des zones géographiques ou des quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique pas, ne sera plus possible dans les zones dites tendues.

Les dérogations (L. 441-12 du CCH) et modulation (L. 445-1 du CCH) prévues dans le cadre des CUS sont supprimées.

En revanche, afin de ne pas pénaliser les locataires des logements privés acquis par les bailleurs sociaux, une mesure dérogatoire à l'application du SLS est prévue pendant une durée de trois ans à compter de la signature de la convention APL. Les locataires présents lors de l'acquisition de l'immeuble par un bailleur social, seront ainsi exemptés de SLS et ce, quel que soit leur niveau de ressources.

L'application de ces mesures devrait permettre d'accentuer l'effet dissuasif du SLS sans qu'il soit besoin d'abaisser le seuil de déclenchement fixé actuellement à 20 % de dépassement du plafond de ressources applicable. En effet, appliquer un SLS dès que les locataires en place dépassent les plafonds de ressources multiplierait par 2,6 le nombre de ménages concernés (principalement en zone 2) tout en ne dégageant qu'une recette supplémentaire très réduite de l'ordre de 9 M€.

3. Nécessité de légiférer

Les mesures envisagées nécessitent que soit modifiée la partie législative du code de la construction et de l'habitation par :

- l'abrogation des articles L. 441-12 et L. 445-5 ;
- la modification des articles L. 441-3-1, L. 445-1, L. 445-2, L. 441-3, L. 441-4, L. 442-3-3 et L. 482-3 ;

- l'ajout de nouveaux articles L. 442-3-4 et L. 482-3-1.

4. Impacts des mesures envisagées

4.1 Impacts juridiques

Les mesures entrent pour la plupart dans le champ de mesures législatives existantes. Il n'y a donc pas d'impact sur l'ordonnancement juridique des mesures envisagées.

La simplification des règles relatives à l'application du SLS, par la suppression de certaines règles dérogatoires, rendront plus lisibles le dispositif applicable.

4.2 Impacts économiques

Le durcissement des conditions d'application du SLS conduira à une augmentation des recettes à la faveur des bailleurs sociaux.

Il ressort des données de l'enquête SLS 2012 que la suppression des possibilités de modulations ou dérogations du barème de calcul du coefficient de dépassement du plafond de ressources, permettrait de générer près de 30 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Enfin si les exemptions locales (dans le cadre des QPV, ZRR ou PLH) à l'application du SLS étaient supprimées, les recettes du SLS augmenteraient d'environ 40 millions d'euros (source : enquête SLS 2012- DHUP).

5. Consultations

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Les dispositions entreront en vigueur au 1er janvier de l'année suivant celle de la publication de la loi, à l'exception de la mesure modifiant l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation. Cette dernière concerne l'exemption de supplément de loyer de solidarité, pendant une période de trois ans suivant la signature des conventions et pour les conventions signées à compter de la date de publication de la loi, pour des locataires titulaires d'un bail privé dont les logements sont conventionnés à l'APL suite à une acquisition par un bailleur social.

L'ensemble de ces mesures nécessitent la modification des articles suivants du code de la construction et de l'habitation :

- R.441-21-1 : limitation de la possibilité d'exemption de SLS par le PLH et suppression de la modulation de SLS dans les CUS ;
- R.441-20 : plafonnement loyer plus SLS fixé à 35 % des ressources ;
- R.442-3-3 : perte du droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources (organismes HLM) ;
- R.481-11 : perte du droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources (SEM).

Article 28 - Mesures de simplification dans le domaine du logement social

1. État des lieux

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS) par tout organisme d'habitations à loyer modéré et par toute société d'économie mixte pour son patrimoine conventionné. Ces CUS prennent la forme de contrats conclus entre chaque organisme de logement social et l'État pour une durée de six ans.

Les organismes de logement social concernés par cette obligation sont les suivants (source : Les organismes de logement social - chiffres clés 2013, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) :

- 268 offices publics pour l'habitat possédant un patrimoine locatif de 2,2 millions de logements,
- 255 sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré possédant un patrimoine locatif de 2 millions de logements,
- 174 sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré possédant un patrimoine locatif de 27 000 logements,
- 192 sociétés d'économie mixte ayant une activité immobilière possédant un patrimoine locatif de 518 000 logements (conventionnés à 76%).

Les CUS visent à la fois à déterminer le programme stratégique de ces opérateurs sur une durée de six ans et à décliner de manière opérationnelle les objectifs nationaux et locaux des politiques du logement. Les organismes s'engagent sur l'ensemble de leur politique (production, entretien et réhabilitation, service rendu au locataire, politique sociale), ces objectifs faisant l'objet d'une évaluation, et éventuellement d'une sanction, par les services de l'État.

Or, la mise en œuvre de la première génération de conventions, qui décline des objectifs sur les années 2011 à 2016, a permis d'identifier certaines faiblesses du dispositif, susceptibles de constituer des freins à la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale.

Dans ce nouveau contexte, il apparaît essentiel de disposer d'une évaluation précise des capacités d'autofinancement et fonds propres dont disposent les organismes de logement social, au regard des besoins attendus d'investissement du secteur dans les différents territoires à moyen et long terme.

2. Objet de la mesure

Afin d'améliorer le pilotage de l'activité des bailleurs et assurer ainsi l'effectivité de la mise en œuvre des dispositions relatives à la mixité sociale, ce projet prévoit de simplifier certaines mesures en matière de CUS. Les mesures consistent à ajouter au contenu des CUS l'énoncé de la politique menée en faveur de l'hébergement par l'organisme, l'énoncé de la politique d'accession de l'organisme, à pérenniser le renouvellement des CUS en supprimant les dates et à supprimer certaines dispositions obsolètes.

3. Nécessité de légiférer

Cette réforme nécessite de modifier l'article L.445-1 du code de la construction et de l'habitation.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les mesures présentées visent à simplifier et à améliorer un dispositif existant, celui des conventions d'utilité sociale, et ne se traduiront donc pas par un accroissement de la charge de travail des services déconcentrés de l'État en charge du suivi des conventions d'utilité sociale. Ces mesures n'auront pas non plus d'impact sur les collectivités territoriales.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

La mise en œuvre de la réforme nécessitera la modification des dispositions réglementaires codifiant le décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.

CHAPITRE III - MIEUX REPARTIR L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL SUR LES TERRITOIRES ET FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DES STRATEGIES FONCIERES

Article 29

Mesure : Prévoir une mise en compatibilité obligatoire et non plus optionnelle du PLH pour le mettre en conformité d'une part avec les dispositions SRU applicables sur son territoire et d'autre part avec celles nouvellement issues de la présente loi en matière de prise en compte de la typologie des logements sociaux à mettre en œuvre en rattrapage du déficit SRU (pour les objectifs des années restant à courir)

1. État des lieux

1. 1. Dispositions législatives relatives à la prise en compte des objectifs « SRU » dans les programmes locaux de l'habitat

Face à la grande diversité des situations locales et au contexte actuel d'approfondissement de la décentralisation, le programme local de l'habitat (PLH) constitue un outil permettant d'apporter une déclinaison locale des politiques nationales en matière d'habitat. Le PLH est le document de programmation, de territorialisation et de contractualisation des politiques locales de l'habitat de l'EPCI. Il permet de mettre en cohérence les orientations d'habitat avec les autres politiques sectorielles de l'aménagement du territoire dans le sens voulu depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

A ce titre, en application de l'article L. 302-8 du code la construction et de l'habitation (CCH), les PLH couvrant une ou des communes soumises aux obligations de la loi SRU doivent intégrer les objectifs de réalisation de logements sociaux permettant à ces communes d'atteindre leur taux légal de logement social.

La loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social a, d'une part, renforcé les objectifs « quantitatifs » portant pour certaines communes le taux de logements sociaux à atteindre de 20 % à 25 % de leurs résidences principales. Elle a, d'autre part, introduit l'obligation de respect de seuils « qualitatifs » dans les objectifs de rattrapage en imposant une typologie de logement à financer.

Ainsi, les PLH entrant en vigueur à compter du 1er janvier 2014, doivent comporter une déclinaison des objectifs en fonction de la typologie des logements à financer (PLAI, PLUS, PLS) et un équilibre entre ces différents produits doit être respecté : la part des logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS) ne peut être supérieure à 30% de l'ensemble de l'objectif de production de logements locatifs sociaux (20% pour les communes qui ne disposent pas d'au moins 10% de logements sociaux), tandis que la part des logements financés en prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI) doit représenter une part d'au moins 30% de cet objectif.

Ces seuils minimaux PLAI et maximaux PLS s'appliquent de manière analogue aux communes soumises à l'objectif de la loi SRU non couvertes par un PLH.
Si pour ces dernières, ces seuils s'appliquent sans question de délai depuis la promulgation de la loi du 18 janvier 2013 sur l'ensemble du périmètre de la commune soumise, en revanche, pour les communes soumises aux obligations de la loi SRU et couvertes par un PLH, ces seuils ne s'appliquent strictement que pour les PLH entrés en vigueur depuis le 1er janvier 2014 et sans qu'il soit précisé, par ailleurs, s'ils s'appliquent à l'objectif global de production de logements locatifs sociaux du PLH ou à l'échelle de chaque commune soumise aux obligations SRU.

L'article 28 non codifié de la loi du 18 janvier 2013 a prévu la possibilité de modifier d'ici le 31 décembre 2015, tous les autres PLH, comportant au moins une commune soumise à l'article L. 302-5, adoptés (et a fortiori exécutoires) avant ce délai, et selon la procédure prévue à l'article L. 302-4, pour tenir compte des dispositions de la loi.

Cependant, cet article ne contraint pas les PLH antérieurs à la publication de la loi à prendre en compte les exigences renforcées de production ni à appliquer les seuils aux objectifs de production inscrits dans les PLH.

Il résulte de ces dispositions qu'il n'existe pas d'obligation d'intégration des obligations renforcées pour les PLH exécutoires avant la publication de la loi du 18 janvier 2013 ni d'obligation de prise en compte des seuils précités dans les PLH avant le 1er janvier 2014.

1. 2. Une prise en compte insuffisante des objectifs « SRU » dans les PLH

Mi-2014, un bilan établi par la DHUP à la demande de l'Assemblée Nationale pour illustrer l'application de la loi du 18 janvier 2013, démontrait nettement que peu de PLH avaient fait l'objet de modification pour prendre en compte les nouvelles dispositions, constat généralisable à l'ensemble des régions françaises. On comptabilisait en effet seulement 14 PLH ayant été modifiés en vue d'une mise en conformité avec les dispositions de la loi du 18 janvier 2013.

L'analyse des données de l'enquête « Habitat 2015 »[35] révèle de même une insuffisante prise en compte des objectifs SRU dans les PLH exécutoires depuis le 1er janvier 2014 ainsi qu'une faible proportion de PLH antérieurs rendus compatibles avec les objectifs SRU.

D'après cette enquête, on dénombre, au 31 décembre 2014, 602 PLH exécutoires ou en cours d'élaboration ou de modification, portés par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sur ces 602 PLH, 294 comportent sur leur périmètre de couverture au moins une commune appartenant à un territoire SRU[36] (soit 4.689 communes SRU)[37].

[35] Depuis 2012, une application nationale de suivi des documents en matière d'urbanisme et d'habitat (SuDocUH) permet de suivre l'état d'avancement des documents de programmation et de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme -intercommunal-, cartes communales, programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat). En plus de suivre, et de façon transversale, les procédures d'élaboration ou de modification des documents de planification et de programmation, cette application mise à disposition des services déconcentrés a également vocation à d'identifier les objectifs et orientations définis dans ces documents. Elle constitue une base de données contribuant à la connaissance des territoires. Sur cette base, est conduite annuellement une enquête qui permet de recenser l'état d'avancement des procédures de PLH des EPCI.

[36] Il s'agit des communes, de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France), comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

[37] Source : croisement entre l'ensemble des communes entrant dans un périmètre SRU en 2014 et l'enquête habitat 2015 qui donne l'état des lieux au 31 décembre 2014.

De façon plus précise, 207 PLH comprennent sur leur territoire 940 communes soumises aux obligations de la loi SRU.

Parmi ces 207 PLH, 144 (comportant sur leur périmètre de couverture 667 communes soumises aux obligations de la loi SRU) sont exécutoires et 63 sont en cours d'élaboration ou de modification. L'application de suivi des documents en matière d'urbanisme et d'habitat (SuDocUH) constitue une base de données sur les PLH contenant notamment des informations relatives à leur contenu et à la façon dont sont pris en compte ou non des objectifs SRU (qu'ils soient « quantitatifs » et « qualitatifs »). Il ressort de l'examen de ces données renseignées par les services des directions départementales des territoires (et de la mer), dans le cadre de l'enquête « Habitat 2015 », les résultats suivants :

- seulement 43 PLH sur les 144 PLH exécutoires sont identifiés comme définissant des objectifs de rattrapage sur les communes SRU ;
- on décompte 40 PLH pour lesquels des objectifs de production par typologie de logements financés sont définis et identifiés comme respectant les seuils minimaux de PLAI et maximaux de PLS (sans qu'il y ait de corrélation avec le premier point) ; il n'est toutefois pas possible d'apprécier l'échelle à laquelle sont appliqués ces seuils (respects des seuils à la commune ou à l'échelle de l'EPCI), celle-ci n'étant pas strictement précisée.
- déclinaison des caractéristiques des PLH en fonction de leur date d'entrée en vigueur :

Période d'entrée en vigueur	Dispositions applicables	Proportion de PLH exécutoires (nombre) couvrant une ou plusieurs communes soumises aux obligations de la loi SRU recensés
Après le 01/01/14	- Obligation de prise en compte des objectifs quantitatifs renforcés et qualitatifs « SRU »	**Total : 20 PLH exécutoires** • 35 % (7) définissent des objectifs de rattrapage à la commune • 60 % (12) respectent les seuils PLAI et PLS • **15 % (3) satisfont les 2 critères en même temps**
Après le 18/01/13, Avant le 01/01/14	- Obligation de prise en compte des objectifs quantitatifs renforcés « SRU » - Possibilité d'appliquer les objectifs qualitatifs *- Possibilité d'appliquer le droit commun : adaptation du PLH selon la procédure de modification sous réserve du respect des conditions prévues au L. 302-4 du CCH (ne pas porter atteinte à l'économie générale du PLH), pour tenir compte des objectifs quantitatifs renforcés obligatoirement et éventuellement des seuils*	**Total : 21 PLH exécutoires** • 38 % (8) définissent des objectifs de rattrapage à la commune • 28,5 % (6) respectent les seuils PLAI et PLS • **9,5 % (2) satisfont les 2 critères en même temps**

Avant le 18/01/13	- Prise en compte des objectifs quantitatifs « SRU » antérieurs à la loi du 18 janvier - Aucune obligation de prendre en compte les objectifs renforcés par la loi du 18 janvier *- Possibilité d'appliquer la disposition de l'article 28 de la loi du 18 janvier 2013 pour intégrer les objectifs de la loi : adaptation du PLH, selon la procédure de modification du L. 302-4 du CCH et prise en compte des objectifs quantitatifs renforcés et éventuellement tenir compte des objectifs qualitatifs, sans être bloqué par l'atteinte de l'économie générale, avant le 31/12/2015*	**Total : 103 PLH exécutoires** • 27 % (28) définissent des objectifs de rattrapage à la commune • 21 % (22) respectent les seuils PLAI et PLS • **5 % (5) satisfont les 2 critères en même temps** NB : 17 PLH ont fait l'objet d'une procédure de modification ou de réengagement[38].

Par ailleurs, parmi ces 207 PLH évoqués précédemment, les 63 PLH en cours d'élaboration ou de modification devront prendre en compte les obligations applicables au moment de leur entrée en vigueur.

Ainsi que le montre ce bilan, au moins une centaine de PLH actuellement exécutoires ne sont pas en adéquation avec les obligations renforcées du dispositif SRU tel qu'issues de la loi du 18 janvier 2013. Les ¾ des PLH exécutoires ne définissent pas d'objectifs de rattrapage ou ne respectent pas les seuils minimaux de PLAI et maximum de PLS. Seuls 3 PLH exécutoires répondent à la fois à la déclinaison des objectifs de rattrapage et au respect des typologies.

L'insuffisance du nombre de PLH mis en compatibilité avec les objectifs de la loi SRU ou pour ceux ayant fait l'objet d'une telle adaptation, la prise en compte partielle de ces objectifs, résultent de l'absence d'obligation imposant cette mise en compatibilité et de la complexité du cadre juridique applicable.

Or, l'atteinte d'ici 2025, d'une part de l'objectif de 25 ou 20 % de logements sociaux, et d'autre part, de l'application des seuils est compromise dans les communes soumises aux obligations de la loi SRU couvertes par des PLH, si ces derniers ne sont pas adaptés de façon généralisée.

2. Objet de la mesure

Face à ces constats, cette mesure, modifiant l'article L. 302-4 du CCH, vise à rendre obligatoire la mise en conformité de tous les PLH avec les objectifs SRU (quantitatifs et qualitatifs) dans un délai de deux ans, afin notamment de respecter l'échéance de 2025.

Afin de garantir la bonne intégration de ces objectifs dans les PLH, une procédure spécifique de modification, alignée sur la procédure d'approbation du PLH, complétera la procédure simplifiée prévue à l'article L. 302-4 :

- elle prévoit un renforcement du rôle du préfet par rapport à la procédure de modification simplifiée existante dans le cadre de laquelle le préfet rend un avis simple. La présente mesure prévoit que le préfet adresse des demandes motivées de

[38] Il convient toutefois de préciser que les données du système d'information ne permettent pas de s'assurer que les procédures entreprises (modifications ou engagement) ont été engagées dans le but de prendre en compte spécifiquement les obligations SRU.

modifications à l'EPCI, s'il estime que le projet de modification ne prend pas ou insuffisamment en compte les obligations applicables aux communes soumises aux obligations de la loi SRU ;

- elle propose que le préfet de département puisse s'opposer au caractère exécutoire du PLH, s'il constate que ses demandes de modification n'ont pas été prises en compte et le notifie, dans un délai de deux mois après la publication de la délibération.

Enfin, le Gouvernement propose d'assortir l'obligation de mise en conformité des PLH d'une sanction en cas de non-respect de cette obligation. Ainsi, en cas de non mise en conformité du PLH dans un délai de 2 ans à compter de la publication de la présente loi ou de tout changement dans le champ des obligations SRU, les prélèvements opérés sur les communes SRU du territoire de l'EPCI délégataire ne seraient plus versés à ce dernier mais à l'établissement public foncier ou, à défaut, au fonds national des aides à la pierre. (cf. mesure : Prévoir en cas de non mise en compatibilité par l'EPCI de son PLH, constatée au bout d'un délai de 2 ans, le non reversement des prélèvements SRU opérés sur les communes au profit de l'EPCI (s'il est délégataire), mais au profit de l'EPF ou à défaut du FNAP).

3. Nécessité de légiférer

Il est nécessaire de légiférer et de modifier l'article L. 302-8 du CCH pour rendre obligatoire la mise en conformité de tous les PLH avec les objectifs SRU, l'articulation entre PLH et objectifs SRU étant définie par cet article.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Cette mesure impliquera pour les EPCI concernés une mise en conformité des PLH qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de rattrapage SRU, sous un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la loi pour les PLH exécutoires ou en cours avant cette promulgation, ou lors de tout changement dans le champ des obligations SRU (communes entrant ou sortant du dispositif, passage du taux de logements sociaux à atteindre de 20 % à 25 %).

On estime au moins à 200 le nombre de PLH devant faire l'objet d'une telle mise en conformité.

Les services déconcentrés de l'État en charge du suivi des PLH devront assurer le suivi de ces modifications de PLH et rendre des avis concernant la pertinence des modifications proposées. Il est cependant à noter que dans le cadre de la procédure actuelle de modification simplifiée, les services de l'État instruisent d'ores et déjà les projets afin de rendre un avis sur les projets de modification.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Prévoir en cas de non mise en compatibilité par l'EPCI de son PLH, constatée au bout d'un délai de 2 ans, le non reversement des prélèvements SRU opérés sur les communes au profit de l'EPCI (s'il est délégataire), mais au profit de l'EPF ou à défaut du FNAP

1. État des lieux

Les éléments précédents portant étude d'impact de la mesure « Prévoir une mise en compatibilité obligatoire et non plus optionnelle du PLH pour le mettre en conformité d'une part avec les dispositions SRU applicables sur son territoire et d'autre part avec celles nouvelles issues de la présente loi en matière de prise en compte de la typologie des logements sociaux à mettre en œuvre en rattrapage du déficit SRU (pour les objectifs des années restant à courir) », ont démontré l'insuffisance des dispositions législatives existantes devant permettre la bonne prise en compte des objectifs SRU dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Or, l'atteinte de l'objectif de 25 ou 20% de logements locatifs sociaux et l'application des seuils légaux d'ici 2025 est compromise dans les communes couvertes par des PLH, si ces derniers ne sont pas mis en conformité de façon aussi systématique que généralisée, afin de prendre en compte l'ensemble des attendus relatifs aux obligations SRU : objectifs de rattrapage et définition de seuils à la commune. C'est pourquoi, il est prévu par la mesure précédente susvisée de renforcer la mise en conformité de ces derniers avec les obligations portant sur les communes soumises à SRU dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, en tant que document de programmation et de territorialisation des politiques locales de l'habitat d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), le PLH est un préalable incontournable sans lequel l'EPCI ne peut signer de convention de délégation de compétences avec l'État. Il constitue le support stratégique de la convention. La prise de la délégation par un EPCI lui permet ainsi de détenir un levier opérationnel important pour mettre en œuvre ses objectifs et sa politique de l'habitat inscrits dans son PLH.

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 est venue resserrer le reversement des prélèvements SRU en faveur des seuls EPCI délégataires des aides à la pierre (L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH)). Précédemment, tout EPCI disposant d'un PLH bénéficiait de l'affectation du prélèvement SRU versées par les communes déficitaires et membres de l'EPCI.

Les objectifs de réalisation inscrits dans la convention de délégation sont établis avant tout sur la base des objectifs contenus dans le PLH. Dès lors, une insuffisante prise en compte des obligations SRU dans les objectifs de production du PLH a de réelles conséquences dans l'application de la délégation de compétences.

Ainsi, un EPCI détenteur d'un PLH qui ne serait pas conforme ou n'aurait pas été mis en conformité avec les obligations SRU, dès lors qu'il bénéficie d'une convention de délégation de compétences de l'État, ne devrait pas se voir reverser les prélèvements SRU des communes déficitaires qui doivent servir en priorité au développement de l'offre sociale.

En 2015, on compte 88 EPCI délégataires des aides à la pierre, dont 72 couverts par des PLH exécutoires.

Parmi ces PLH exécutoires, 45 couvrent au moins une commune soumise aux objectifs de rattrapage SRU :

- sur les 7 PLH devenus exécutoires depuis le 1er janvier 2014, seulement 2 définissent des objectifs de rattrapage SRU ;
- sur les 6 PLH devenus exécutoires entre février 2013 et fin 2013, 3 définissent des objectifs de rattrapage SRU ;
- enfin, sur les 32 PLH exécutoires avant la publication de la loi, 4 définissent des objectifs de rattrapage SRU.

2. Objet de la mesure

Le Gouvernement propose de rendre obligatoire, la mise en conformité de tous les PLH avec les objectifs SRU (quantitatifs et qualitatifs) dans un délai de deux ans et de renforcer le rôle du représentant de l'État dans la procédure de modification.

Pour assurer une mise en conformité des PLH effective, la présente mesure modifiant l'article L. 302-4 du CCH prévoit d'assortir cette obligation d'une sanction en cas de non-respect de cette dernière. Ainsi, en cas de non mise en conformité du PLH dans ce délai, les prélèvements opérés sur les communes SRU du territoire de l'EPCI délégataire ne seront plus versés à ce dernier mais à l'établissement public foncier compétent sur le territoire ou, à défaut, au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

3. Nécessité de légiférer et options

Il est nécessaire de légiférer afin de modifier l'article L. 302-8 du CCH afin de suspendre les prélèvements à destination des EPCI délégataires lorsque le PLH n'a pas été mis en conformité avec la loi.

Il s'agit donc de supprimer l'affectation du prélèvement à l'EPCI délégataire pour le reverser à l'établissement public foncier ou au FNAP. Cette solution est en effet directement opérationnelle et incitera sans doute fortement les EPCI à mettre en conformité leur PLH avec la loi.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée impactera les ressources des EPCI délégataires ne remplissant par leurs obligations de mise en conformité du PLH avec les objectifs SRU.

On peut considérer que 36 EPCI délégataires des aides à la pierre devront mettre leur PLH en conformité avec les objectifs SRU, sous peine de voir supprimée l'affectation du prélèvement SRU à leur bénéfice.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Revoir les conditions « territoriales » d'application du dispositif SRU et les conditions de fixation des niveaux d'obligation afférents dans le sens d'un recentrage de ce dispositif sur les territoires où la pression de la demande de logement social est la plus forte

1. État des lieux

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 dite « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) vise à promouvoir la mixité sociale, élément essentiel de la politique du logement en France, sur l'ensemble du territoire urbanisé.

Le dispositif SRU s'applique dans les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants en province et dans les départements d'outre-mer appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

La loi relative au droit au logement opposable du 5 mars 2007 a élargi cette disposition aux communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants en province et dans les départements d'outre-mer appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

La loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social a intégré dans le dispositif SRU les communes dites « isolées » de plus de 15 000 habitants, en croissance démographique de plus de 5% sur cinq ans, et n'appartenant pas aux territoires précités.

Au titre du bilan annuel 2015 (inventaire au 1er janvier 2014), le dispositif SRU s'applique sur :

- 124 agglomérations et 234 EPCI, 5 776 communes se situant dans ces territoires où s'applique le dispositif de l'article 55 (dont 3 215 se situent uniquement dans des EPCI et 5 communes « isolées ») ;

- 1 115 communes effectivement soumises à une obligation de rattrapage dont 422 communes à une obligation à 20% et 693 communes à une obligation à 25%, 120 autres communes étant exemptées d'obligation pour décroissance démographique et 23 communes au titre des risques.

2. Objet de la mesure

Cette mesure vise à redéfinir le champ d'application territorial de l'article 55 de la loi SRU, notamment ses conditions d'exemption actuellement assises sur la seule notion de décroissance démographique, et les modalités de définition et de modulation des obligations afférentes (20 ou 25 % de logements sociaux en fonction des territoires SRU), afin de permettre le recentrage du champ du dispositif sur les territoires où la pression sur la demande de logement social est avérée, et tout particulièrement sur les territoires agglomérés ou en tous les cas bien desservis par les transports en commun. Le critère de pression mesuré par le

système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI d'appartenance devient en effet le critère unique de détermination, dans des conditions et en fonction de valeurs seuils à préciser par décret, du niveau d'obligation à imposer aux communes soumises en matière de développement de l'offre de logements à destination des plus modestes. Dans le droit actuel, ce niveau d'obligation est défini en fonction d'un indicateur composite prenant en compte la part du nombre d'allocataires logements dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, le taux de vacance dans le parc social et le taux de pression de la demande.

En particulier, le nouveau mécanisme d'exemption de communes des dispositions SRU permettra de sortir du dispositif, par décret pris sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance et après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU, les communes où l'application des obligations ne serait pas pertinente, soit au vu de la faiblesse de l'indicateur de pression de la demande de logement social lorsque la commune appartiendra à une agglomération de plus de 30 000 habitants (seuil à définir par décret), soit à défaut d'appartenance à une telle agglomération, au regard de l'insuffisance de sa desserte par le réseau de transport en commun.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

En premier lieu, la fiabilité de l'indicateur du taux de pression de la demande en logement social, qui n'était pas optimale lors de l'examen par le Parlement en 2013 de la loi relative à la mobilisation du foncier et au renforcement des obligations de logements sociaux, et son caractère objectif, permettent aujourd'hui d'asseoir les obligations des communes soumises sur ce seul indicateur qui permet d'objectiver les besoins de production sur un territoire. Cette mesure simplifiera la détermination des obligations SRU puisque l'indicateur composite actuel sera remplacé par ce seul indicateur de pression. Elle permettra également de supprimer la condition d'exemption en vigueur du dispositif SRU, assise sur la décroissance démographique des territoires. Cet indicateur de décroissance dans le droit actuel est en effet très imparfait pour qualifier les territoires où le développement du parc locatif social ne se justifie pas. En effet, des communes peuvent être en décroissance démographique, notamment du fait d'une hausse de la part des résidences secondaires ou du vieillissement de la population, tout en étant caractérisées par une très forte pression de la demande, qui justifie la création de logements locatifs sociaux.

En ce sens, la mesure permettra de répondre à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi en retenant des territoires d'applications du dispositif SRU homogènes, prévisibles et peu susceptibles d'évoluer d'une année sur l'autre, ce que ne permet pas toujours dans le droit actuel, la clause d'exemption pour décroissance démographique, critère par nature fluctuant d'une année à l'autre.

En second lieu, la non-pertinence de l'application du dispositif SRU dans des territoires où la demande en logement locatif social est faible ou dans des territoires très reculés et à l'écart des bassins d'activité et d'emplois compte tenu notamment de l'insuffisance des moyens de transport en commun, est régulièrement invoquée par les élus locaux (souvent en territoire rural ou semi-rural). En effet, ces maires sont confrontés à l'obligation de produire du logement locatif social alors que la demande pour ce type de logements est faible et qu'il est difficile d'attirer des bailleurs sociaux pour monter des opérations sur lesdites communes.

Il s'agit également d'un sujet très récurrent de questions parlementaires adressées à la ministre en charge du logement (voir par exemple les questions écrites de Messieurs Bussereau, en date du 31 juillet 2014, et Le Bodo, en date du 11 juillet 2014).

Le recentrage du dispositif SRU issu de la mesure, en ce compris son articulation directe à la demande de logement social et les conditions de son exemption pour les communes, permettra ainsi de sortir du dispositif SRU les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) ne justifiant pas un effort de production en matière de logement social, situées en zone agglomérée (agglomération de plus de 30 000 habitants) détendue où la pression sur la demande en logement social sera faible (seuil à définir par décret), ou alors mal desservies par les transport en commun en dehors des zones agglomérées.

La mesure d'exemption précitée est d'autant plus nécessaire que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, au 31 décembre 2016, l'intégration de toutes les communes dans un EPCI d'au moins 15 000 habitants. Ce processus de recomposition intercommunale entraînera l'intégration de communes de plus de 3 500 habitants dans des EPCI de plus de 50.000 habitants et donc leur soumission automatique, dans le cadre législatif actuel, aux obligations « SRU » même si le niveau de la demande de logement social sur leur territoire et leur intégration via le système de transport en commun dans les bassins d'activités ne le justifient pas.

Il est donc nécessaire de légiférer pour modifier l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation afin de réviser les conditions territoriales d'application du dispositif SRU et les conditions de fixation des niveaux d'obligation afférents.

3. 2. Options

Option écartée

L'option de laisser inchangés le territoire d'application du dispositif SRU et les modalités de détermination des niveaux d'obligation en matière de logements sociaux à produire a été écartée. En effet, les difficultés d'application précitées risquent de déstabiliser la loi et de décrédibiliser l'action de l'État et des services déconcentrés en charge de l'application du dispositif SRU.

Option retenue

Il est donc proposé de réviser le mécanismes de définition de l'objectif légal de logement social à produire dans les communes SRU, en l'articulant directement à la demande de logement social, et de redéfinir les conditions d'exemption du dispositif pour les communes qui seront listées par décret pris sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance et après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU, en supprimant le critère de décroissance démographique qui traduit imparfaitement la déprise d'un territoire, pour le remplacer par un critère de tension de la demande en zone agglomérée, ou de bonne desserte par les transports en commun en zone non agglomérée.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le projet de loi n'a donc pas d'impact sur la quantité des territoires SRU définis par la loi (124 agglomérations et 234 EPCI de plus de 50 000 habitants et comportant au moins une commune de 15 000 habitants, dans le cadre du bilan 2015), et par conséquent sur les 5 771 communes potentiellement soumises SRU.

Par rapport aux 1 111 de ces communes soumises SRU dans ces territoires en 2015 (418 - 38 %- soumises à l'obligation de 20 % de logements sociaux, et 693 -62 %- soumises à l'obligation de 25 %, hors les 4 communes isolées hors EPCI ou agglomérations SRU), à droit constant, 84 communes supplémentaires devraient être soumises (55 -65 %- à l'obligation de 20 % de logements sociaux et 29 -35 %- à l'obligation de 25 %) en application notamment des dispositions du décret n° 2015-1906 du 30 décembre 2015 qui a précisé les conditions de prise en compte du critère de décroissance démographique.

Le projet de loi, en supprimant le critère d'exemption pour cause de décroissance démographique, aurait pour effet premier d'intégrer potentiellement au dispositif, dans les EPCI et les agglomérations SRU, 36 communes supplémentaires (toutes à l'obligation de 20 % de logements sociaux, avant redéfinition des obligations entre les territoires SRU basée sur la seule demande de logement social et application de la clause d'exemption.

Les niveaux de ces obligations qui seront attachés aux territoires SRU (agglomérations et EPCI) sous l'effet du projet de loi et de l'articulation de ces obligations à la seule demande de logement social, seront fonction des valeurs de tension qui seront définies par décret pour déterminer respectivement les territoires soumis à 20 % d'obligation de logements sociaux, et les territoires soumis à l'obligation de 25 %.

De la même manière, le contenu du décret listant les communes des territoires SRU non soumises aux obligations en application de la clause d'exemption prévue au présent projet de loi, sera fonction, pour les communes situées en agglomération de plus de 30 000 habitants, de la valeur de tension à l'échelle de l'agglomération qui sera également définie par décret et en-deçà de laquelle ces communes pourront prétendre à l'exemption.

Dans l'hypothèse centrale dans laquelle le seuil de tension apprécié à l'échelle du territoire SRU serait fixé à 3 pour passer d'une obligation de 20 % à 25 % de logement social, 24 communes rentreraient dans le dispositif SRU (avec une obligation de 25 %) et 4 autres sortiraient.

Dans l'hypothèse où le seuil de tension à l'échelle d'une agglomération de plus de 30 000 habitants permettant d'exempter les communes membres par décret serait fixé à 2, le décret d'exemption appliqué dans sa version extensive conduirait à sortir du dispositif :

- 211 communes situées en territoire SRU et ne respectant pas l'obligation attachée à ce territoire, mais non comprise dans une agglomération de plus de 30 000 habitants ni dans une métropole (au motif qu'elles sont pour la plupart mal desservies en transport en commun et ainsi le plus souvent mal reliées aux bassins d'activités) ;
- 80 communes situées en territoire SRU et ne respectant pas l'obligation attachée à ce territoire, mais appartenant à des agglomérations de plus de 30 000 habitants disposant d'un taux de pression sur la demande de logement social inférieur à 2 ;

soit un total de 291 communes, représentant plus de 23 % des communes soumises par la loi hors exemption.

Au final, à l'issue du décret d'exemption, 960 communes seraient soumises SRU, 218 (23 %) avec une obligation de 20 % de logements sociaux, 742 (77 %) avec une obligation de 25 %, soit 151 communes de moins qu'en 2015.

Le montant total des prélèvements SRU sera diminué à due proportion, étant entendu que le montant moyen de prélèvement net par communes soumises en 2015 s'élevait à 45 k€ environ.

Le tableau ci-dessous récapitule les impacts du projet de loi selon ce scénario central.

		Communes soumises SRU	Obligation de 20 % de logement social	Obligation de 25 % de logement social
Situation 2015		1 111	418	693
Situation 2015 suite à évolution du droit hors projet de loi		1 195	473	722
Impacts du projet de loi avant prise du décret d'exemption	**Suppression de la décroissance démographique**	1 231	509	722
	Redéfinition des obligations à partir du seul indicateur de pression, avec priorité sur le taux « agglomération » en cas de double appartenance EPCI / agglomération SRU	1 251	378	873
Impacts du décret d'exemption dans l'hypothèse centrale		960	218	742

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Cette mesure impliquera possiblement un complément de charge pour la commission nationale SRU mentionnée à l'article L. 302-9-1-1- du CCH, en début de période triennale, puisque celle-ci devra émettre un avis sur le décret d'exemption des communes proposées par les EPCI à prendre par les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

La préparation de ce décret et des commissions préparatoires impliquera les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, déjà en charge du secrétariat de cette commission dans le droit en vigueur. Le volume d'activité supplémentaire généré par la mesure pourra induire un surcroît de mobilisation de ces services et un besoin éventuel en effectif complémentaire, qui ne pourra être mesuré qu'au regard de l'activité constatée de la commission lors de l'élaboration du décret, en fonction du nombre de communes dont la situation sera examinée.

Cette mesure n'implique aucun impact budgétaire prévisible, les membres de la commission nationale SRU n'étant pas rémunérés.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Un décret d'application sera à prendre pour fixer les valeurs de l'indicateur de tension devant permettre de déterminer les territoires soumis à 20 % d'obligation de logements sociaux et les territoires soumis à l'obligation de 25 %, et de même pour fixer les conditions de l'exemption des communes à proposer par les EPCI, en ce compris la valeur de l'indicateur de tension en-deçà duquel les communes appartenant aux agglomérations de plus de 30 000 habitants pourront sortir du dispositif.

Ce décret fixera la liste des communes ainsi exemptées.

Mesure : Prendre en compte les terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial dans le décompte des logements sociaux

1. État des lieux

1. 1. Logements sociaux pris en compte dans le décompte « SRU »

A ce jour, il n'existe pas de définition unique du logement social. C'est une des raisons qui ont conduit le législateur à inscrire dans la loi une définition spécifique du logement locatif social pour l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

Ainsi, les logements locatifs sociaux retenus pour ce décompte sont énumérés limitativement à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Le principal critère pour qu'un logement soit décompté est qu'il fasse l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 du CCH (soit l'aide personnalisée au logement, APL). Le législateur, par le biais du conventionnement à l'APL, a voulu privilégier les logements locatifs soumis à des conditions de ressources permettant à des populations modestes de bénéficier d'un logement.

Sont donc décomptés comme logements locatifs sociaux au titre de l'article 55, l'ensemble des logements conventionnés à l'APL et la totalité du parc des sociétés d'habitation à loyer modéré (HLM) construit avant la réforme du financement du logement de 1977 ainsi que le patrimoine de certaines sociétés non HLM mais dont la vocation était de produire et gérer du logement social (sociétés issues des activités minières, sociétés immobilières des DOM). En revanche, le législateur a exclu dans le décompte des logements sociaux, les logements en accession à la propriété (PAP groupés) et les logements à loyer intermédiaire (PLI).

Néanmoins, ces dispositions ont évolué depuis 2000 et certains logements non conventionnés à l'APL sont décomptés :

- les logements acquis ou occupés par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés (loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés) ;
- les logements vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7 du CCH à partir du 1er juillet 2006 (article L.443-15-7 du CCH), pour une durée de 5 ans (loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL)) ;
- les logements locatifs déconventionnés après le 16 juillet 2006, pendant une durée de 5 ans (loi ENL) ;
- les logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations déconventionnés, pour une durée de 6 ans et sous conditions (loi ENL) ;
- les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

1. 2. Les terrains familiaux locatifs

Les terrains familiaux locatifs sont définis dans la circulaire UHC/IUH1/26 n°2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs comme :

- correspondant à un habitat à usage privatif locatif ;

- un mode d'habitat nécessitant l'obtention d'un permis d'aménager ou le dépôt d'une déclaration préalable dans les conditions de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme ;
- pouvant faire l'objet de financement par l'État pour un montant équivalent à celui des aires permanentes d'accueil des gens du voyage ;
- disposant d'un équipement minimum: un bloc sanitaire intégrant au moins une douche, deux WC et un bac à laver et de compteurs individuels pour l'eau et l'électricité et qui peut être prolongé par un local en dur n'ayant pas vocation d'habitat mais pouvant présenter une utilité technique (buanderie, cellier, espace de stockage de bois...) et servir de lieu de convivialité.

Les terrains familiaux locatifs doivent être recensés en annexe au schéma départemental d'accueil des gens du voyage en application du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Par ailleurs, les modes de vie des gens du voyage ayant évolué vers une plus grande demande d'ancrage territorial, la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015 et fera prochainement l'objet d'un examen par le Sénat, a diversifié les modes d'accueil pouvant être mis en place par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents, en prévoyant que les schémas départementaux des gens du voyage prescrivent la réalisation de terrains familiaux locatifs, destinés à des gens du voyage qui souhaitent renoncer partiellement ou totalement au voyage, en fonction des besoins constatés en matière de demande de sédentarisation . Les députés ont aussi voté une mesure visant à ce que les règles applicables à l'aménagement, à l'équipement, à la gestion et à l'usage des terrains familiaux locatifs soient précisées par le pouvoir réglementaire.

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi propose de modifier l'article L. 302-5 du CCH pour inclure dans le décompte des logements locatifs sociaux un mode d'habitat spécifique : les terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme au profit des gens du voyage.

Cette prise en compte répond à la demande croissante d'ancrage territorial et à la volonté du législateur de rendre prescriptifs les schémas en la matière. Elle constitue une mesure incitative de nature à développer ce mode d'habitat, au même titre que celle qui vise à déduire du prélèvement annuel (article L. 302-7 du CCH) les dépenses exposées par les communes favorisant la création de terrains familiaux locatifs, qui vient en complément du financement de ces terrains par l'État. (cf. mesure Intégrer les dépenses des communes en faveur de la production de terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial dans les dépenses déductibles du prélèvement annuel).

Un décret précisera les modalités de prise en compte des terrains familiaux locatifs dans le décompte SRU. Seront pris en considération les terrains familiaux locatifs prévus, au vu d'une évaluation des besoins, dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage mentionnés au II de l'article 1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Pour apprécier le caractère « aménagé » d'un terrain familial locatif, il est proposé de conditionner la prise en compte à l'obtention d'un permis d'aménager ou au dépôt d'une déclaration préalable dans les conditions de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, cette mesure concerne spécifiquement les ménages qui utilisent leurs caravanes comme habitat permanent et souhaitent disposer d'un ancrage territorial à travers la jouissance d'un lieu stable et privatif sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année.

Enfin, des règles de calcul devront être définies pour l'application de cette mesure.

3. Nécessité de légiférer

La loi ayant défini la nature des logements locatifs sociaux entrants dans le décompte dit « SRU », il est nécessaire de recourir à la loi pour ajouter, sous forme d'alinéa à l'article L. 302-5 du CCH, une nouvelle catégorie de logements parmi les logements locatifs sociaux « SRU ».

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Seules 25 communes soumises à l'inventaire SRU (article L. 302-6 du CCH) disposent, au titre du bilan annuel 2015 (source DGALN/DHUP), de terrains familiaux locatifs inscrits aux schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et financés par l'État sur la période 2009-2014, pour un total de 372 places soit 15 places en moyenne par commune (source : DGALN, Infocentre SISAL 2, décembre 2015).

L'impact de la prise en compte des terrains familiaux locatifs existants aménagés au profit des gens du voyage sur le taux de logement social desdites communes sera marginal, puisque aucune commune n'augmenterait son pourcentage de logement social de plus d'un demi-point. Par ailleurs, aucune commune en situation de rattrapage n'atteindrait le taux légal de 20 ou 25 % dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire en décomptant qu'un terrain familial locatif équivaut à un logement locatif social.

Par conséquent, la mesure n'est pas susceptible de modifier substantiellement les conditions du décompte SRU des communes soumises aux dispositions des L. 302-5 et suivants du CCH, ni de faire en sorte que des communes actuellement soumises satisfassent leurs obligations au moyen de cette seule modification des conditions du décompte. En revanche, cette mesure pourrait contribuer à développer ce type d'habitat dans les communes soumises aux obligations des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Elle nécessite un décret en Conseil d'État, afin définir les modalités de décompte desdits terrains.

Mesure : Exonérer de prélèvements SRU pendant 3 ans (sans exonérer cependant d'objectifs de rattrapage et donc sans exempter du dispositif SRU) les communes nouvellement entrantes dans le dispositif SRU, en élargissant l'exonération prévue à l'article 38 de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République

1. État des lieux

L'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que toutes les communes, de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 20 % ou 25 % de logements sociaux, selon le niveau de tension sur la demande de logement social, exercée dans l'EPCI ou l'agglomération.

Les communes déficitaires en logements sociaux sont soumises à des obligations triennales de rattrapage (calculée de telle sorte que l'objectif légal puisse être atteint en 2025) et à une contribution financière annuelle (le prélèvement annuel), à la base proportionnelle au déficit en logement social, mais qui peut être majorée (jusqu'à être quintuplée) en cas de non-réalisation des obligations triennales, après une analyse locale des raisons de cette non-réalisation.

Une enquête sur l'application de ces dispositions est effectuée annuellement auprès des services déconcentrés de l'État portant d'une part, sur les résultats des inventaires contradictoires des logements sociaux menés au 1er janvier de l'année « n-1 » entre l'État et les communes concernées (L.302-6 du CCH), et d'autre part, sur les montants des prélèvements dus par les communes déficitaires suite à cet inventaire, et effectués sur l'année « n » (L.302-7 du CCH).

L'article 38 de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République a toutefois prévu un dispositif d'exonération du prélèvement pendant 3 ans, au bénéfice des communes nouvellement soumises au dispositif « SRU » du fait d'une modification des périmètres communaux et/ou intercommunaux. Par cette mesure, le législateur a souhaité faciliter l'application du dispositif SRU dans le contexte de recomposition des périmètres communaux ou intercommunaux.

En revanche, cette exonération du prélèvement ne s'applique pas aux communes nouvellement soumises à l'article L.302-5 du CCH du fait du dépassement des seuils communaux de population (3 500 habitants en province, 1 500 habitants en Île-de-France).

2. Objet de la mesure

La mesure envisagée vise à généraliser l'exonération de prélèvement, les 3 premières années, pour toutes les communes nouvellement entrantes dans le dispositif « SRU », quelle qu'en soit la cause (augmentation de la population communale, appartenance à une agglomération ou rattachement à un EPCI, etc.).

Cette exonération ne remet pas en cause l'obligation de production imposée aux communes en rattrapage de leur déficit, mais permet de laisser le temps nécessaire aux communes

concernées de s'organiser pour faire face à ces nouvelles obligations et les incite, sans les pénaliser financièrement au-delà de la participation éventuelle à l'effort de production sur leur territoire, à s'engager rapidement dans une démarche volontariste de développement du logement locatif social sur leur périmètre.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'impact de cette disposition sera positif pour les communes nouvellement entrantes et n'atteignant pas le taux légal de 20 % ou 25 %, celles-ci étant exonérées du prélèvement les 3 premières années.

Selon l'hypothèse retenue 56 nouvelles communes seront soumises aux obligations de l'article L. 302-5 du CCH, du fait de l'application des dispositions du présent projet de loi (hors dispositif d'exemption à appliquer par décret), hors les communes comprises dans les territoires SRU, dont le taux de LLS n'atteint pas le taux légal, et qui sont susceptibles de dépasser les seuils de population de 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 ailleurs, et d'être ainsi soumises aux dispositions du L. 302-5 et L. 302-7 du CCH.

Sachant que le montant moyen de prélèvement net (soit après application des dépenses déductibles)[39] constaté sur les trois dernières années s'élève à 44 710 € par communes soumise et par an, les communes nouvellement soumises pourraient au total économiser près de 2,5 M€ de prélèvement net annuel en moyenne.

4. Nécessité de légiférer

Il est nécessaire de légiférer afin de modifier l'article L. 302-5 du CCH pour généraliser l'exonération de prélèvement à toutes les communes nouvellement soumises et ainsi compléter l'article 38 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) qui exonère de prélèvement annuel les communes nouvellement entrantes du fait d'une modification des périmètres communaux et/ou intercommunaux.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

[39] Le montant moyen de prélèvement correspond au prélèvement net total (51 M€ environ) divisé par le nombre de communes soumises à prélèvement.

Mesure : Supprimer la mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage des communes déficitaires dans les programmes locaux de l'habitat

1. État des lieux

1.1 Cadre juridique du dispositif de mutualisation dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)

Face à la grande diversité des situations locales et au contexte actuel d'approfondissement de la décentralisation, le programme local de l'habitat (PLH) constitue un outil permettant d'apporter une déclinaison locale des politiques nationales en matière d'habitat. Le PLH est le document de programmation, de territorialisation et de contractualisation des politiques locales de l'habitat de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il met également en cohérence les orientations d'habitat avec les autres politiques sectorielles de l'aménagement du territoire dans le sens voulu depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

A ce titre, dès lors qu'une commune soumise aux obligations de la loi SRU est membre d'un EPCI compétent en matière de PLH, l'EPCI inscrit, dans le PLH, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune lui permettant d'atteindre le taux légal de logement social (20 % ou 25 % des résidences principales) à l'échéance 2025 (cf. article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH)).

En outre, l'article L. 302-8 du CCH prévoit également un dispositif de mutualisation des objectifs de rattrapage SRU. Ce dispositif consiste à faire porter une partie des objectifs de rattrapage des communes soumises aux obligations de la loi SRU sur tout ou partie des autres communes membres de l'EPCI.

Il est assorti des conditions suivantes :

- les communes non soumises au prélèvement SRU (dites « communes contributrices ») ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord ;
- la somme des objectifs de construction de logements sociaux sur le PLH mutualisé ne peut être inférieure à la somme des objectifs de rattrapage des communes soumises au prélèvement du territoire intercommunal ;
- la mutualisation ne peut se faire que dans le cadre des dispositions portant sur les objectifs du PLH définis au L. 302-1. La mise en place de cette mutualisation ne doit donc pas porter atteinte à l'effort de mixité sociale et de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les communes du territoire intercommunal.

La mutualisation des objectifs de rattrapage triennaux doit être considérée comme une exception au droit commun d'application des objectifs de rattrapage aux communes soumises aux obligations de rattrapage de la loi SRU. Elle doit permettre de tenir compte des particularismes locaux (durée des opérations et des procédures, etc.) et d'assouplir temporairement le rythme et l'échéancier de rattrapage du déficit en logements sociaux de ces communes, d'ici à l'échéance de 2025. Toutefois, elle ne les exonère ni de la procédure de bilan triennal ni de l'objectif d'atteindre le taux légal à cette échéance.

Ainsi, la mise en œuvre du dispositif de mutualisation doit s'appuyer sur une stratégie prospective visant à assouplir momentanément le rythme de production des communes soumises aux obligations de la loi SRU tout en préparant la mise en œuvre accélérée de leurs objectifs sur les périodes futures.

L'enquête menée auprès des services déconcentrés[40] ainsi que la première phase du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur l'application de l'article 55 de la loi SRU[41] montre que la mutualisation est pratiquée dans les régions où les enjeux de production et de meilleure répartition de logements sociaux sont importants (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de Loire, Bretagne, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon), à l'exception de l'Île-de-France.

Cette enquête a ainsi permis d'identifier près de 30 PLH exécutoires mutualisant les objectifs SRU parmi les 211 PLH exécutoires[42] dont le périmètre englobe une ou des communes soumises aux obligations la loi SRU et une vingtaine d'EPCI porteurs de PLH qui envisageraient l'usage de cette disposition.

1. 2. Problèmes rencontrés en l'état actuel du droit

En raison d'un encadrement insuffisant du dispositif de mutualisation, son application se révèle très hétérogène sur le territoire et les pratiques constatées traduisent des interprétations différentes des dispositions existantes. Il apparaît notamment que certaines communes récalcitrantes ont recours à ce dispositif à la seule fin de diminuer les objectifs de rattrapage SRU servant de référence à l'appréciation de la carence, sans report effectif de ces objectifs sur d'autres communes contributrices, et sans perspectives réelles de respecter à terme les objectifs de la loi.

En effet, lors de l'établissement du bilan triennal, si une commune soumise à l'article L. 302-5 du CCH est couverte par un PLH considéré comme « mutualisant », ses résultats en termes de réalisation de logements sociaux sont analysés au regard de l'atteinte des objectifs de production inscrits dans le PLH et non à l'échelle de la commune. Ces communes ne peuvent se voir appliquer la procédure de carence dès lors qu'elles respectent l'objectif de production fixé par le PLH, quand bien même les communes contributrices n'auraient pas produit leur part supplémentaire de logements sociaux ou que les objectifs du PLH seraient en deçà des obligations de la loi SRU.

L'application détournée de la mutualisation peut donc provoquer une insuffisance globale de l'offre sociale, et réduire l'impact de la mise en œuvre du dispositif de carence sur les communes déficitaires et récalcitrantes. Insuffisamment encadrée par le droit actuel, la mutualisation des objectifs triennaux (et donc leur report sur les périodes triennales suivantes) entraîne un risque réel pour les communes soumises aux obligations de la loi SRU de ne pas atteindre leurs engagements à la date de 2025. Enfin, elle conduit à une déresponsabilisation des communes récalcitrantes et laisse persister une ségrégation sociale et géographique entre

[40] Enquête menée auprès des services « habitat » des DREAL à la rentrée 2015, à l'exception de la DREAL Midi-Pyrénées, toutes ont répondu.
[41] Lettre de mission du 28 août 2015.
[42] Données issues de l'enquête « Habitat 2015 » ; cf. étude d'impact de la mesure *« Prévoir une mise en compatibilité obligatoire et non plus optionnelle du PLH pour le mettre en conformité d'une part avec les dispositions SRU applicables sur son territoire et d'autre part avec celles nouvelles issues de la présente loi en matière de prise en compte de la typologie des logements sociaux à mettre en œuvre en rattrapage du déficit SRU »)*.

les communes d'un même EPCI. De cette manière, elle va à l'encontre de l'un des objectifs fondamentaux du PLH : la mixité sociale.

Aussi, pour que les objectifs de mixité sociale et de réparation équilibrée du logement social portés par le PLH soient pleinement remplis et que les taux définis à l'article L. 302-5 du CCH puissent être atteints, le dispositif de mutualisation mériterait d'être mieux encadré et sa mise en œuvre pourrait répondre aux conditions suivantes :

- le dispositif ne peut s'appliquer qu'aux PLH exécutoires ;
- le recours à la mutualisation doit être justifié : le PLH doit démontrer les blocages locaux auxquels sont confrontées les communes ne pouvant, sur la période du PLH, atteindre leur objectif de rattrapage SRU et qui nécessitent une nouvelle répartition des objectifs de réalisation à l'échelle de l'intercommunalité ;
- le PLH doit identifier de façon précise, et spécifique, la part supplémentaire de logements sociaux attribuée aux communes contributrices à la place des communes soumises aux objectifs de rattrapage SRU reportant temporairement leur réalisation. Cette part doit s'ajouter aux objectifs de production nécessaires aux communes contributrices pour satisfaire leur propre besoin en logement. Il convient de distinguer parmi les objectifs des communes contributrices, ceux répondant à leurs besoins locaux en logement et ceux découlant du report des objectifs SRU d'une autre commune. Cette formalisation permet d'assurer le suivi de la réalisation des objectifs dans le cadre du bilan triennal ;
- le transfert d'objectifs de production de logements sociaux d'une commune déficitaire vers une commune contributrice doit être compatible avec l'objectif de rattrapage du déficit de logements sociaux à l'échéance de 2025. Ainsi, pour les PLH qui couvriront la dernière période triennale, la mutualisation ne saurait être envisagée, dans la mesure où l'atteinte du taux légal de logements sociaux en 2025 dans les communes concernées serait compromis ;
- des outils de suivi doivent être définis pour vérifier l'atteinte des objectifs de production de logements sociaux, répartis entre les communes contributrices et celles bénéficiant temporairement d'un report de l'atteinte de leurs objectifs SRU ainsi que, dans ces communes, pour faciliter l'atteinte d'objectifs de rattrapage renforcés lors des périodes triennales ultérieures ;
- l'EPCI doit clairement identifier le caractère mutualisant du PLH, qui doit être validé par les services de l'État, qui en assure un suivi particulier notamment au regard de sa prise en compte dans le cadre de l'établissement du bilan triennal.

2. Objet de la mesure

Compte-tenu des risques qu'impliquent la mise en place et l'application du dispositif de mutualisation des objectifs triennaux des communes soumises au travers du PLH sur l'atteinte des taux à l'échéance 2025, l'offre sociale et la promotion de la mixité sociale, et en raison d'une application hétérogène sur l'ensemble sur le territoire, le dispositif ne peut être considéré comme vertueux et favorable à la mixité sociale.

Le projet de loi propose la modification de l'article L. 302-8 du CCH en vue de supprimer la possibilité pour les EPCI de mutualiser dans leur PLH les objectifs triennaux de logements locatifs sociaux des communes soumises aux obligations de la loi SRU.

3. Nécessité de légiférer

La mesure envisagée modifie le premier alinéa de l'article L. 302-8 du CCH en supprimant la possibilité, pour les communes déficitaires, de mutualiser leurs objectifs triennaux dans le cadre d'un PLH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

À mesure que la date butoir de 2025 approche, la faculté qu'offre le dispositif de mutualisation de transférer temporairement les objectifs d'une commune à l'autre au sein d'un EPCI est, compte tenu des délais de planification et de production de logements, de moins en moins opérante.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Préciser les conditions d'application des seuils qualitatifs à atteindre dans les objectifs de rattrapage SRU, et élargir à l'ensemble des communes concernées l'obligation concernant la typologie de production de logements sociaux à prendre en compte et non plus aux seules communes non couvertes par un PLH ou aux communes couvertes par un PLH postérieur à 2014

1. État des lieux

1.1. Obligations incombant aux communes dans le cadre du dispositif « SRU » : objectifs quantitatifs et respect des seuils de typologie

L'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que toutes les communes, de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent atteindre un taux de logements sociaux de 20 % ou 25 % des résidences principales, selon le niveau de tension sur la demande de logement social, exercée dans l'EPCI ou l'agglomération. Ces objectifs doivent être atteints en 2025.

C'est la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social qui a porté, pour certains territoires le justifiant, le taux de 20 % à 25 %. Simultanément, la loi a introduit une dimension qualitative à respecter dans les objectifs de réalisation à atteindre par les communes soumises aux objectifs de rattrapage de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Ainsi, l'article L. 302-8 du CCH impose que pour toute commune soumise aux objectifs de rattrapage de la loi SRU non couverte par un programme local de l'habitat (PLH), la part des logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS) ne puisse pas être supérieure à 30% de l'ensemble des logements locatifs sociaux à produire (20% pour les communes qui ne disposent pas d'au moins 10% de logements sociaux), tandis que la part des logements financés en prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI) représente une part d'au moins 30% de ces logements. Cette obligation est applicable depuis la promulgation de la loi du 18 janvier 2013.

1. 2. Prise en compte par le programme local de l'habitat (PLU) des objectifs « SRU »

Face à la grande diversité des situations locales et au contexte actuel d'approfondissement de la décentralisation, le PLH constitue un outil permettant d'apporter une déclinaison locale des politiques nationales en matière d'habitat. Le PLH est le document de programmation, de territorialisation et de contractualisation des politiques locales de l'habitat de l'EPCI. Il met également en cohérence les orientations d'habitat avec les autres politiques sectorielles de l'aménagement du territoire dans le sens voulu depuis la loi SRU.

A ce titre, en application de l'article L. 302-8 du CCH, les PLH couvrant une ou des communes soumises aux obligations de la loi SRU doivent intégrer les objectifs de réalisation de logements sociaux permettant à ces communes d'atteindre leur taux légal de logement social.

Pour tenir compte du renforcement des objectifs quantitatifs et du respect de la typologie, la loi du 18 janvier 2013 a prévu que les nouvelles obligations incombant aux communes soumises aux objectifs de rattrapage de la loi SRU, devaient aussi être prises en compte dans les PLH couvrant ces communes.

Ainsi, l'article L. 302-8 dispose que l'objectif de réalisation de logement sociaux, défini dans le PLH, précise la typologie des logements à financer (prêts locatifs sociaux, prêts locatifs à usage social, prêts locatifs aidés d'insertion) et que les seuils minimaux de PLAI et maximaux de PLS s'appliquent à tout PLH comportant au moins une commune soumise aux obligations de la loi SRU, entrant en vigueur à compter du 1er janvier 2014.

Par ailleurs, l'article 28 non codifié de la loi a prévu la possibilité d'adapter, d'ici le 31 décembre 2015, les PLH adoptés avant la promulgation de la loi, selon la procédure de modification prévue à l'article L. 302-4, pour tenir compte des dispositions de la loi.

1. 3. Problèmes rencontrées en l'état actuel du droit

Par 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, le législateur a souhaité renforcer les obligations de production de logement social et imposer, par le respect de seuils de typologie, la diversification de l'offre de logement locatif social dans les communes déficitaires[43], de façon généralisée.

Or, la complexité du cadre juridique actuel n'apparaît pas de nature à favoriser l'atteinte de ces objectifs, et ce, en particulier si un PLH couvre des communes soumises aux obligations de la loi SRU, au regard des éléments suivants :

- seuls les PLH exécutoires depuis le 1er janvier 2014 couvrant une ou plusieurs communes soumises aux objectifs de rattrapage de la loi SRU ont sans équivoque l'obligation de répondre à la fois aux exigences quantitatives renforcées et aux exigences qualitatives de la loi du 18 janvier 2013. Les dispositions existantes portant sur l'articulation entre ces PLH exécutoires et les objectifs SRU sont néanmoins ambiguës, puisqu'il n'est pas réellement précisé si les seuils s'appliquent à l'objectif global de production de logement du PLH ou à l'objectif décliné à chaque commune ; à l'inverse, il n'existe pas d'obligation de prendre en compte :

  - le renforcement des obligations de la loi SRU (passage de 20 % à 25 % de logements sociaux), pour les PLH exécutoires avant la publication de la loi du 18 janvier 2013 et couvrant une ou des communes soumises aux obligations SRU ;
  - la typologie de logements financés, pour les PLH exécutoires avant le 1er janvier 2014 et couvrant une ou des communes soumises aux obligations de la loi SRU.

[43] Il s'agit des communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France), en territoire SRU et n'atteignant pas le taux légal de logements sociaux (20 % ou 25 % des résidences principales).

Dans ce contexte, l'analyse des données de l'enquête « Habitat 2015 »[44] révèle une insuffisante intégration des objectifs SRU dans les PLH puisque :

- - parmi les 20 PLH rendus exécutoires depuis le 1er janvier 2014 et comptant des communes soumises aux obligations de la loi SRU, seuls 15 % (soit 3 PLH) sont conformes aux exigences de la loi, c'est-à-dire qu'ils définissent des objectifs de rattrapage au niveau des communes, déclinent par typologie les logements sociaux financés et respectent les seuils minimaux de PLAI et maximaux de PLS dans leur objectif global de production de logements sociaux. Cependant, il est à noter que 60% d'entre eux, à défaut de définir des objectifs de rattrapage SRU à la commune, respectent les seuils de typologie de logements financés ;
- - 28,5 % des PLH rendus exécutoires entre la publication de la loi et le 31 décembre 2013 et 21% des PLH exécutoires avant la loi du 18 janvier 2013, comptant une ou des communes soumises aux objectifs de rattrapage de la loi SRU, respectent les seuils minimaux et maximaux.

En conclusion, sur les 144 PLH exécutoires au 31 décembre 2014, et comportant sur leur périmètre une ou des communes soumises aux obligations de la loi SRU, seul un quart d'entre eux comporte une déclinaison de leur objectif global de production de logements sociaux selon la typologie attendue (respect des seuils minimaux de PLAI et maximaux de PLS).

Ainsi, la définition par typologie de logements financés et le respect des seuils minimaux et maximaux font l'objet d'une mise en œuvre très hétérogène, celle-ci ne s'imposant in fine de manière automatique qu'aux seules communes non couvertes par un PLH.

Si l'intention du législateur était claire en visant, avec la loi du 18 janvier 2013, d'une part, à imposer l'atteinte de seuils en fonction d'une typologie de logements à financer dans les objectifs quantitatifs SRU, et d'autre part, à intégrer dans les PLH, ces objectifs SRU, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, il apparaît que le cadre législatif actuel doit être consolidé pour une mise en œuvre de ces dispositions effective et homogène entre les territoires, avec ou sans PLH exécutoire.

2. Objet de la mesure

La mesure envisagée qui modifie l'article L. 302-8 du CCH, propose d'imposer et de préciser les conditions de l'application des seuils minimaux de PLAI et maximaux de PLS :

- à toutes les communes soumises aux obligations de la loi SRU (et non plus seulement à celles non couvertes par un PLH) ;
- à tous les PLH (quelle que soit leur date d'entrée en vigueur) comprenant au moins une commune soumise aux obligations de la loi SRU, les PLH devant d'ores et déjà tenir compte des objectifs quantitatifs SRU. Il est en outre précisé que ces objectifs quantitatifs et de typologie sont déclinés à l'échelle de chaque commune SRU.

[44] Depuis 2012, une application nationale de suivi des documents en matière d'urbanisme et d'habitat (SuDocUH) permet de suivre l'état d'avancement des documents de programmation et de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme -intercommunal-, cartes communales, programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat). En plus de suivre, et de façon transversale, les procédures d'élaboration ou de modification des documents de planification et de programmation, cette application mise à disposition des services déconcentrés a également vocation d'identifier les objectifs et orientations définis dans ces documents. Elle constitue une base de données contribuant à la connaissance des territoires. Sur cette base, est conduite annuellement une enquête qui permet de recenser l'état d'avancement des procédures de PLH des EPCI.

Il s'agit d'une mesure de clarification et de simplification visant à créer les conditions d'une meilleure application du droit. En inscrivant dans le code l'obligation du respect des seuils de typologie en communes soumises aux obligations de rattrapage de la loi SRU et couvertes par un PLH, cette mesure sécurise sur le plan juridique les arrêtés de carence qui pourraient être pris au motif du non-respect de la typologie, dans les communes déficitaires[45] et couvertes par un PLH.

Cette mesure se base sur un principe fondamental des politiques de l'habitat qui consacre le PLH, comme support des objectifs SRU. Ceux-ci sont en effet inscrits dans le cadre d'un ensemble de documents de programmation plus large, avec pour objectif de favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

La mise en œuvre de l'articulation PLH/SRU nécessite de prévoir un renforcement des dispositions législatives actuelles relatives à la mise en conformité des PLH existants avec les objectifs SRU, ainsi que le propose la mesure : « Prévoir une mise en compatibilité obligatoire et non plus optionnelle du PLH pour le mettre en conformité d'une part avec les dispositions SRU applicables sur son territoire et d'autre part avec celles nouvelles issues de la présente loi en matière de prise en compte de la typologie des logements sociaux à mettre en œuvre en rattrapage du déficit SRU ».

3. Nécessité de légiférer

Cette mesure modifie l'article L. 302-8 du CCH et clarifie une disposition législative existante, en précisant les conditions d'application des objectifs qualitatifs ainsi que les conditions et l'échelle d'application des objectifs quantitatifs, lorsqu'une commune soumise aux obligations de la loi SRU est couverte par un PLH. Cette mesure répond à un souci de meilleure intelligibilité de la loi.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les services déconcentrés de l'État devront vérifier le respect de cette typologie lors de l'établissement du bilan triennal et fixer des objectifs de rattrapage par type de produits financés. S'inscrivant dans le cadre de leurs missions actuelles, et la donnée étant à disposition des services de l'État, cette mesure n'aura qu'un impact limité sur ces derniers.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

[45] Il s'agit des communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France), en territoire SRU et n'atteignant pas le taux légal de logements sociaux (20 % ou 25 % des résidences principales).

Article 30

Mesure : Expliciter que le non-respect de la typologie de l'objectif triennal peut permettre à lui seul d'engager la procédure de carence

1. État des lieux

Avec 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, le législateur a intégré, parmi les critères permettant de déclencher la carence, le respect de la typologie des logements sociaux financés prévue à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation (soit un minimum de 30% de PLAI, le type de logement le plus social et un maximum de 30% de PLS, voire 20% pour les communes disposant moins de 10% de logements sociaux).

Ce faisant, il a souhaité qu'une commune puisse être carencée, si cette typologie de financement n'était pas respectée, quand bien même l'objectif triennal quantitatif serait respecté. Cette disposition visait à favoriser la mixité sociale dans les communes ne respectant pas leurs obligations légales.

La répartition actuelle des logements selon leur typologie de financement, en communes carencées et en communes déficitaires, ne correspond pas à l'équilibre voulu par la loi depuis 2013. En effet, la typologie de financement des logements locatifs sociaux, depuis 2002, des communes déficitaires et carencées au titre du dernier bilan triennal est la suivante :

		PLAI	PLUS	PLS	Total
Communes déficitaires	Nombre de logements sociaux financés	55 471	324 152	77 249	456 872
	Pourcentage de logements sociaux financés	12%	71%	17%	100%
Communes carencées	Nombre de logements sociaux financés	3 338	18 899	6 290	28 757
	Pourcentage de logements sociaux financés	12%	66%	22%	100%

Source : inventaire complémentaire, bilan 2015, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sur l'année 2015, la typologie de logements financés est la suivante :

		PLAI	PLUS	PLS	Total
Communes déficitaires	Nombre de logements sociaux financés	9 918	27 215	14 658	51 791
	Pourcentage de logements sociaux financés	19%	53%	28%	100%
Communes carencées	Nombre de logements sociaux financés	1 095	3 483	1 803	6 381
	Pourcentage de logements sociaux financés	17%	55%	28%	100%

Source : inventaire complémentaire, bilan 2015, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Toutefois, le texte issu des débats parlementaires est ambigu. En effet, le premier alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH, qui traite des conditions sous lesquelles le préfet peut engager la procédure de carence à l'encontre d'une commune, ne mentionne que la réalisation de l'objectif triennal quantitatif. La typologie de financement des logements sociaux ne figure qu'au deuxième alinéa, ce dernier précisant sur quels critères le préfet peut prononcer la carence de la commune.

L'instruction du Gouvernement du 27 mars 2014 relative au bilan triennal 2011-2013 rappelle pourtant qu'à compter de la 5ème période triennale 2014-2016, les objectifs triennaux notifiés aux communes préciseront la typologie des logements à réaliser par type de financement, et que lors de l'établissement du bilan en 2017, le respect de ces seuils sera pris en compte.

2. Objet de la mesure

La mesure envisagée vise à clarifier la loi en précisant au premier alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH que le préfet peut engager la procédure de carence d'une commune sur le seul motif que cette dernière n'a pas respecté l'objectif minimum de 30 % de PLAI et le maximum de 30 % (ou 20 %) de PLS, quand bien même elle aurait atteint ses objectifs de production.

Cette clarification s'impose pour sécuriser sur le plan juridique les arrêtés de carence qui pourraient être pris sur ce motif à l'issue de la période triennale 2014-2016 et ainsi contraindre, conformément à l'objectif du législateur, les communes en déficit de logements sociaux, qui ne prennent pas leur juste part à cet effort de solidarité nationale, à loger des ménages à faibles ressource (entrant dans les plafonds du PLAI).

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

La mesure projetée modifie le premier alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH en clarifiant et précisant une disposition législative existante dans un souci d'une meilleure intelligibilité de la loi.

3. 2. Options

Option écartée

L'option de ne pas légiférer et de laisser la juridiction administrative, et plus précisément le Conseil d'État, trancher, au cours d'un éventuel recours contentieux, ce point de droit n'a pas été retenu. En effet, même si la juridiction administrative examine le plus souvent l'intention du législateur lorsqu'elle doit se prononcer sur l'interprétation d'une disposition législative, la rédaction actuelle de l'article L. 302-9-1 du CCH fragilise l'interprétation de l'administration. Or, au cas où la juridiction administrative donnerait tort à l'administration, le Gouvernement présenterait certainement au Parlement un texte législatif pour inscrire clairement dans la loi l'intention du législateur de 2013.

Option retenue

Le Gouvernement a donc souhaité profiter de ce projet de loi pour lever l'ambiguïté rédactionnelle existante à l'article L. 302-9-1 du CCH et permettre au préfet de carencer une commune si elle ne respecte pas la typologie de financement des logements sociaux.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée tend à répondre à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi en levant une difficulté d'interprétation ainsi que le risque de contentieux en découlant.

Les communes déficitaires et carencées devront quant à elles globalement réorienter une part de leur production PLUS vers des produits PLAI.

Cette mesure impliquera enfin, pour les services déconcentrés de l'État (direction départementale des territoires (et de la mer)) en charge de la mise en œuvre du dispositif SRU, de tenir compte du critère de typologie de financement (PLUS, PLAI, PLS) lors de l'établissement du bilan triennal et du déclenchement de la carence. Les services déconcentrés disposant déjà de cette donnée, cette mesure n'aura qu'un impact très faible sur les services de l'État, dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de leurs missions habituelles.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Prévoir la récupération par le préfet du contingent municipal de réservations de logements sociaux des communes carencées

1. État des lieux

Lorsque qu'une commune fait l'objet d'un arrêté de carence préfectoral au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le préfet dispose de la possibilité d'imputer des ménages éligibles au droit au logement opposable (DALO) sur le contingent municipal de la commune (cf. article 41 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

Suite au bilan triennal 2011-2013, 221 communes ont fait l'objet d'un arrêté de carence. S'agissant d'une disposition récente, il est, à ce jour, difficile d'évaluer la mobilisation par les préfets de la possibilité d'imputer des ménages éligibles au DALO sur le contingent municipal d'une commune carencée.

Selon les dernières données disponibles (source : InfoDALo, figé au 12/10/2015), pour l'année 2014, au niveau national, 86 149 ménages ont déposé un recours DALO, 28 045 ménages ont été déclarés prioritaires et urgents au titre du droit au logement opposable (PU DALO) et 18 589 ménages PU DALO ont été relogés dans le parc social (tous contingents confondus).

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi propose de modifier l'article L.302-9-1 du CCH pour ajouter un nouvel effet à l'arrêté de carence en confiant au préfet la gestion du contingent municipal lorsque la commune est carencée.

En application de cette disposition, l'arrêté de carence prévoira pendant toute sa durée, le transfert à l'État des droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1, dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour celle-ci de communiquer au préfet la liste des bailleurs et des logements concernés.

Ainsi, le préfet aura la possibilité d'utiliser des réservations mentionnées à l'article L. 441-1 du CCH, dans les communes carencées qui, pour la plupart, refusent délibérément de respecter la loi et de prendre leur part à l'objectif de mixité sociale.

Par ailleurs, le caractère systématique du transfert au préfet de la gestion du contingent communal devrait avoir pour effet d'inciter les maires à respecter leurs objectifs de production et éviter le constat de carence.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

Le présent projet de loi modifie la partie législative du code de la construction et de l'habitation et notamment l'article L. 302-9-1. Le recours au niveau législatif est nécessaire afin de contraindre les communes carencées à répondre à l'objectif de mixité sociale et d'accès à un logement décent pour les ménages les plus fragiles.

3 2. Options

Option écartée

L'option de ne pas légiférer sur ce point a été écartée, la seule faculté donnée au préfet d'imputer des ménages bénéficiaires du dispositif DALO en commune carencée n'apparaissant pas suffisante pour promouvoir la mixité sociale de manière satisfaisante.

Option retenue

L'option de confier la gestion du contingent municipal au préfet a été retenue afin de permettre à l'État de loger des ménages à faibles revenus dans les communes ne jouant pas le jeu de la mixité sociale. Cette option a également été retenue pour inciter les maires à respecter leurs objectifs de production.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le tableau ci-dessous évalue l'impact de cette mesure sur le nombre de publics prioritaires et urgents bénéficiant du droit au logement opposable (PU DALO) que l'on pourrait reloger sur le contingent municipal des communes faisant l'objet d'un constat de carence. L'étude d'impact porte sur les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui disposent à la fois du plus grand nombre de communes carencées (128 communes carencées dans ces deux régions sur 221 au niveau national, dont 88 en PACA et 40 en Île-de-France) et de ménages PU DALO (19 953 ménages DALO dans ces deux régions sur 28 045 au niveau national, en 2014).

Régions	Nombre d'attributions de logements sociaux en communes carencées	Contingent communal (10%) hypothèse basse	Contingent communal (20%) hypothèse haute	Nombre de ménages reconnus PU DALO restant à reloger (a)	Nombre de PU DALO pouvant être relogés sur contingent municipal des communes carencées (b)*	Taux de PU DALO pouvant être relogés (a/b)
IDF	1 600	160	320	44 232	160 à 320	0,36 à 0,72%
PACA	2 946	295	590	8 182	295 à 590	3,6 à 7,2%

Source : RPLS 2013 (nombre d'attributions de logements sociaux en communes carencées), InfoDALo figé au 12 octobre 2015, hors Bouches-du-Rhône de 2008 à 2012 (nombre de ménages reconnus PU DALO), direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

En région Île-de-France, le ministère évalue à 1 600 le nombre d'attributions de logements sociaux réalisées dans les communes carencées d'Île-de-France. Les attributions sur contingents réservés de ces communes peuvent donc être évaluées entre 160 attributions

(hypothèse basse de contingents communaux représentant 10% du parc social) et 320 attributions (hypothèse haute de contingents communaux représentant 20% du parc social). En mobilisant totalement les contingents communaux, cela permettrait de reloger de 160 ménages PU DALO à 320 ménages PU DALO de plus qu'aujourd'hui.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le ministère évalue à 2 946 le nombre d'attributions de logements sociaux réalisées dans les communes carencées de PACA. Les attributions sur contingents réservés de ces communes peuvent donc être évaluées entre 295 attributions et 590 attributions. En mobilisant totalement les contingents communaux, cela permettrait de reloger de 295 ménages PU DALO à 590 ménages PU DALO de plus qu'aujourd'hui.

Ainsi, l'impact sur le relogement des ménages DALO serait limité en Île-de-France, car le taux de PU DALO supplémentaire relogés du fait de l'application de cette mesure ne dépasserait pas au mieux 0,7 % en Île-de-France (si le contingent communal est mobilisé en totalité pour reloger les ménages DALO). En revanche, l'impact serait plus significatif en Provence-Alpes-Côte-d'Azur puisque ce taux pourrait atteindre jusqu'à 7 %.

La mesure poursuit donc un objectif incitatif sur les maires ne souhaitant pas perdre leurs droits de réservation. Il n'est pas quantifiable mais sera vraisemblablement significatif.

Les services de la préfecture ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations DDCS(PP) qui gèrent déjà le contingent de réservation du préfet, auraient à gérer le contingent communal des communes carencées. Ainsi, au titre du dernier bilan triennal, les préfets de 34 départements devraient reprendre la gestion du contingent communal de 221 communes. Cette mesure pourrait nécessiter un renforcement des effectifs des départements impactés ou bien une organisation du travail différente.

5. Consultations menées

La présente mesure sera soumise au Le Conseil national de l'habitat, au le Conseil national d'évaluation des normes et au le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Préciser que l'arrêté de carence peut prévoir non seulement des secteurs géographiques dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, mais aussi des catégories de permis pour lesquels il exercera cette compétence dans les secteurs concernés

1. État des lieux

L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise, au deuxième alinéa, que le préfet peut prévoir, dans l'arrêté de carence, des secteurs dans lesquels il est compétent pour délivrer des autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des constructions à usage de logement. Cette possibilité a été introduite par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) afin de donner la possibilité au préfet de délivrer des permis de construire pour produire du logement social, en lieu et place du maire, dans des communes particulièrement récalcitrantes.

L'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013 enjoint les préfets à faire usage de cette nouvelle compétence dans les communes carencées afin de les contraindre à prendre leur part à l'effort national de mixité sociale et d'une meilleure répartition du logement social.

À ce jour, au titre du bilan 2011-2013, sur 221 arrêtés de carence pris par les préfets, 78 prévoient des secteurs dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer les permis de construire, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le nombre de permis délivrés est très faible à cette date (1 seul permis de construire délivré par le préfet). Il est encore trop tôt pour évaluer le nombre de logements sociaux inscrits dans ces permis.

2. Objet de la mesure

L'objet de cette mesure est de permettre au préfet de cibler les catégories de permis qu'il souhaite délivrer en fonction notamment des caractéristiques de la demande de logement social sur la commune considérée.

Le faible nombre de permis de construire délivré par le préfet peut s'expliquer par le fait que, en l'État de la législation actuelle, le préfet reprend l'intégralité de la compétence relative à la délivrance des autorisations d'urbanisme à destination du logement, dispositif lourd à gérer pour les services de l'État alors que l'instruction des autorisations d'urbanisme a été transférée aux communes (à l'exception des communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants) en application de l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Le projet de loi permettra ainsi de rendre cette disposition plus efficiente en donnant au préfet la possibilité de ne reprendre l'instruction et la délivrance des permis de construire que sur certains types d'opérations (opération de logements, par exemple).

3. Nécessité de légiférer

Il est nécessaire de recourir à un projet de loi dans la mesure où il est procédé à la modification du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impact social

Cette mesure a pour but de promouvoir la mixité sociale dans les communes carencées, qui sont souvent aisées, en donnant la possibilité pour le préfet de cibler la catégorie d'autorisations d'urbanisme qu'il délivrera en fonction notamment des projets des bailleurs sociaux et de la demande de logement social exprimée sur la commune.

4. 2. Impacts sur les services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires (et de la mer)) doivent instruire les demandes de permis de construire dans les secteurs, définis dans l'arrêté de carence, où le préfet a repris cette compétence.

Cette mesure permettra de cibler une catégorie de permis de construire particulière en fonction de la demande locative sociale et donc d'alléger d'autant la charge travail des personnels chargés de l'instruction de ces permis.

Les services n'auront donc plus à instruire d'autorisations d'urbanisme portant sur des opérations, dont les caractéristiques (portant par exemple sur la nature et la taille des opérations, tenant compte par exemple de la part de logements sociaux dans l'opération, …) ne contribueraient pas ou ne seraient pas à l'échelle du surcroît de mobilisation souhaitée de la commune en vue de respecter ses obligations de mixité sociale.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Modifier le niveau de contribution obligatoire des communes carencées dans le cadre des conventions « État-bailleur » en communes carencées et renvoi à sa fixation par décret en maintenant un plafond, en alignant le forfait applicable à PACA sur celui de l'Île-de-France et en décorrélant la contribution plancher de l'aide versée à l'État

1. État des lieux

1. 1. Présentation de la convention « État-bailleur » prévue à l'article L. 302-9-1 du CCH

Le sixième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit qu'en commune carencée le préfet peut conclure avec un bailleur social une convention afin de construire ou d'acquérir des logements locatifs sociaux pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 302-8 du CCH.

Ce dispositif ne nécessite pas l'accord de la commune, la loi permet en outre de l'impliquer financièrement dans l'opération prévue par la convention, au travers d'une contribution obligatoire de la commune carencée. De fait, ce dispositif est particulièrement adapté aux communes déficitaires faisant preuve d'un manque de volontarisme dans l'application du dispositif SRU.

Cependant, une enquête conduite auprès des services déconcentrés dans le cadre du présent projet de loi a montré que cet outil n'était que très peu mobilisé dans les communes carencées : 3 conventions signées dans 221 communes. La non-mobilisation de ce dispositif s'explique par des modalités de fixation de la contribution communale ne permettant pas une implication financière significative de la commune et à l'impossibilité pour le préfet de recouvrer la contribution communale, en cas de refus de celle-ci. (cf. mesure « Prévoir et sécuriser le paiement de la contribution communale versée à une opération de logement social visée par la convention « État/bailleur » prévue au 6ème alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et à une opération d'intermédiation locative visée par la convention « État/associations agréées » prévue au 9ème alinéa du même article »).

1. 2. Détermination de la contribution de la commune

En l'État actuel du droit, la contribution communale obligatoire est au moins égale à la subvention foncière versée par l'État dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000€ en Île-de-France et 5 000€ dans le reste de la France par logement et par an.

Le tableau ci-après établit le montant moyen des subventions théoriques de l'État, correspondant à l'aide maximale qui pourrait être accordée par l'État en application stricte des dispositions réglementaires du CCH.

Subventions théoriques moyennes de l'État par logement

Région	PLAI	PLS	PLUS
Île-de-France	38 946	5 816	12 137
Alsace	24 452	447	8 852
Aquitaine	22 299	2 140	9 644
Auvergne	20 418	774	7 797
Bourgogne	20 863	1 612	8 083
Bretagne	22 038	2 057	6 832
Centre	22 789	1 161	9 808
Champagne-Ardenne	23 818	2 657	8 554
Franche-Comté	23 988	1 499	8 213
Languedoc-Roussillon	25 334	1 640	9 192
Limousin	21 958	995	7 441
Lorraine	21 823	1 114	9 312
Midi-Pyrénées	24 717	3 022	9 538
Nord-Pas-de-Calais	22 692	951	8 459
Basse-Normandie	20 341	1 647	8 258
Haute-Normandie	20 000	2 037	8 122
Pays de la Loire	21 712	2 305	8 138
Picardie	23 353	2 889	8 735
Poitou-Charentes	22 567	1 187	8 927
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	26 367	3 313	10 760
Rhône-Alpes	23 458	3 374	10 060
Corse	25 378	0	11 494
France	**23 845**	**3 326**	**9 869**

Source : Extraction SISAL 2 septembre 2015 - Univers Consolidé .PSH et PLUS-CD ne sont pas pris en compte dans l'extraction

Le tableau ci-dessous présente les montants de la contribution communale rapportés aux prix de revient moyens des opérations, en tenant compte des plafonds actuels.

Part de la contribution communale rapportée aux prix de revient moyens des opérations, en appliquant les plafonds actuels

Région	PLAI	PLS	PLUS
Île-de-France	9,61 %	9,83 %	9,32 %
Alsace	3,97 %	4,47 %	3,84 %
Aquitaine	4,13 %	4,67 %	3,94 %
Auvergne	4,09 %	3,88 %	3,91 %
Bourgogne	4,36 %	4,65 %	4,33 %
Bretagne	4,47 %	4,13 %	4,46 %
Centre	4,10 %	5,17 %	3,93 %
Champagne-Ardenne	3,76 %	3,95 %	3,57 %
Franche-Comté	4,00 %	4,34 %	4,02 %
Languedoc-Roussillon	4,34 %	5,18 %	4,30 %
Limousin	4,51 %	4,02 %	4,10 %
Lorraine	4,51 %	4,94 %	4,24 %
Midi-Pyrénées	4,27 %	4,80 %	4,25 %
Nord-Pas-de-Calais	4,19 %	5,26 %	4,14 %
Basse-Normandie	5,09 %	4,25 %	4,60 %
Haute-Normandie	4,18 %	4,66 %	4,00 %
Pays de la Loire	4,38 %	4,99 %	4,24 %
Picardie	4,11 %	3,81 %	3,95 %
Poitou-Charentes	4,39 %	4,63 %	4,37 %
PACA	3,74 %	4,38 %	3,72 %
Rhône-Alpes	3,41 %	4,15 %	3,28 %
Corse	3,31 %	0,00 %	3,39 %
France	3,96 %	4,36 %	3,85 %

Source : Extraction SISAL 2 septembre 2015 - Univers Consolidé. PSH et PLUS-CD ne sont pas pris en compte dans l'extraction

Ces données montrent que les plafonds de contributions communaux actuels (13 000 € en Île-de-France et 5 000 € en province) ne permettent pas de financer de manière significative les opérations de logements sociaux.

2. Objet de la mesure

Le projet de loi propose de modifier les modalités de fixation de la contribution communale :

- en la décorrélant de la subvention foncière de l'État ;
- en renvoyant sa fixation à un décret ;
- en augmentant les plafonds, portés à 50 000 € en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ainsi qu'en Île-de-France et à 30 000 € sur le reste du territoire national.

Le décret auquel la loi renvoie pour la fixation de la contribution communale obligatoire, proposera un dispositif permettant d'en fixer le montant au niveau de l'aide maximale qui pourrait être accordée par l'État en application stricte des dispositions réglementaires du CCH (par exemple, subvention de base et surcharge foncière). Cette option permettrait ainsi de relier le montant de la contribution communale au coût réel de l'opération et à son prix de revient, et présenterait l'avantage d'augmenter le niveau de contribution. Les tableaux ci-après montrent que la contribution communale pourrait ainsi représenter une part significative dans le plan de financement d'une opération de logement social.

Subventions théoriques moyennes de l'État par logement rapportées au prix de revient des opérations

Région	PLAI	PLS	PLUS
Île-de-France	28,8 %	4,4 %	8,7 %
Alsace	19,4 %	0,4 %	6,8 %
Aquitaine	18,4 %	2,0 %	7,6 %
Auvergne	16,7 %	0,6 %	6,1 %
Bourgogne	18,2 %	1,5 %	7,0 %
Bretagne	19,7 %	1,7 %	6,1 %
Centre	18,7 %	1,2 %	7,7 %
Champagne-Ardenne	17,9 %	2,1 %	6,1 %
Franche-Comté	19,2 %	1,3 %	6,6 %
Languedoc-Roussillon	22,0 %	1,7 %	7,9 %
Limousin	19,8 %	0,8 %	6,1 %
Lorraine	19,7 %	1,1 %	7,9 %
Midi-Pyrénées	21,1 %	2,9 %	8,1 %
Nord-Pas-de-Calais	19,0 %	1,0 %	7,0 %
Basse-Normandie	20,7 %	1,4 %	7,6 %
Haute-Normandie	16,7 %	1,9 %	6,5 %
Pays de la Loire	19,0 %	2,3 %	6,9 %
Picardie	19,2 %	2,2 %	6,9 %
Poitou-Charentes	19,8 %	1,1 %	7,8 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	19,7 %	2,9 %	8,0 %
Rhône-Alpes	16,0 %	2,8 %	6,6 %
Corse	16,8 %	0,0 %	7,8 %
France	18,9 %	2,9 %	7,6 %

Source : Extraction SISAL 2 septembre 2015 - Univers Consolidé. PSH et PLUS-CD ne sont pas pris en compte dans l'extraction

Part de la contribution communale rapportée aux prix de revient moyens des opérations, en appliquant les plafonds du projet de loi

Région	PLAI	PLS	PLUS
Île-de-France	36,97 %	37,83 %	35,84 %
Alsace	23,80 %	26,85 %	23,05 %
Aquitaine	24,75 %	28,04 %	23,64 %
Auvergne	24,54 %	23,26 %	23,47 %
Bourgogne	26,17 %	27,92 %	25,98 %
Bretagne	26,82 %	24,79 %	26,79 %
Centre	24,62 %	31,01 %	23,55 %
Champagne-Ardenne	22,55 %	23,71 %	21,39 %
Franche-Comté	24,01 %	26,02 %	24,11 %
Languedoc-Roussillon	26,05 %	31,10 %	25,78 %
Limousin	27,05 %	24,12 %	24,59 %
Lorraine	27,08 %	29,62 %	25,45 %
Midi-Pyrénées	25,61 %	28,79 %	25,48 %
Nord-Pas-de-Calais	25,12 %	31,55 %	24,83 %
Basse-Normandie	30,53 %	25,50 %	27,61 %
Haute-Normandie	25,05 %	27,98 %	24,01 %
Pays de la Loire	26,25 %	29,93 %	25,44 %
Picardie	24,66 %	22,85 %	23,70 %
Poitou-Charentes	26,32 %	27,80 %	26,21 %
PACA	37,36 %	43,77 %	37,17 %
Rhône-Alpes	20,46 %	24,90 %	19,68 %
Corse	19,86 %	0,0 %	20,36 %
France	23,78 %	26,16 %	23,10 %

Source : Extraction SISAL 2 septembre 2015 - Univers Consolidé. PSH et PLUS-CD ne sont pas pris en compte dans l'extraction

Le projet de loi propose d'aligner le plafond en Provence-Alpes-Côte-d'Azur sur le plafond francilien, compte tenu des enjeux et des caractéristiques du territoire (zones tendues, foncier cher, etc.) similaires dans ces deux régions.

Cette mesure liant le montant des contributions communales aux coûts réels des opérations, couplée avec celle concernant la sécurisation de son recouvrement, permettra de rendre le dispositif plus opérationnel et incitatif pour les préfets dans le cadre de la procédure de carence. Elle pourrait ainsi créer un effet levier pour la production de logements locatifs sociaux, dans les communes carencées.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

Le présent projet de loi modifie le sixième alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH en modifiant les plafonds de contribution obligatoire, par an et par logement, déductible du prélèvement annuel. La loi ayant fixé les plafonds actuels de 13 000€ et 5 000€, une modification législative est nécessaire afin de changer lesdits plafonds.

3 2. Options

Option écartée

L'option de laisser les plafonds de contribution obligatoire inchangés ne permet pas d'équilibrer le coût d'une opération, notamment en territoire très tendu comme l'agglomération parisienne, et risque donc de fragiliser l'équilibre financier des opérations de logement social prévues dans les conventions entre le préfet et les bailleurs sociaux dans les communes carencées.

Option retenue

L'option retenue est donc de porter le plafond à 50 000 € par an et par logement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et 30 000 € sur le reste du territoire national. Ces plafonds de 50 000 € et 30 000 € sont plus en adéquation avec les coûts constatés et devraient permettre d'équilibrer les opérations de logements sociaux en commune carencée où les coûts sont souvent les plus élevés.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impact social

Cette mesure a pour but de promouvoir la mixité sociale dans les communes carencées, qui sont souvent aisées, en y favorisant la production de logements destinés aux ménages à faible revenus.

4. 2. Impact sur les collectivités territoriales

L'impact devrait être nul pour les communes carencées dans la mesure où leurs contributions obligatoires sont déductibles du prélèvement annuel.

4. 3. Impact sur les services de l'État

L'impact sur les services déconcentrés du ministère devrait être nul. En effet, cette mesure existe déjà dans la loi ; seules les modalités de détermination de la contribution communale changent. Celles-ci seront définies par décret et feront référence à des mécanismes de financement déjà connus par les services et les acteurs (instruction Galion).

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'État devra être pris pour définir les modalités de fixation de la contribution communale.

Mesure : Prévoir et sécuriser le paiement de la contribution communale versée à une opération de logement social visée par la convention « État/bailleur » prévue au sixième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et à une opération d'intermédiation locative visée par la convention « État/association agréée » prévue au neuvième alinéa du même article

1. État des lieux

L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise, aux sixième et neuvième alinéas, qu'en cas de commune carencée, le préfet peut conclure avec un bailleur social ou une association agréée une convention visant soit à construire ou acquérir des logements locatifs sociaux soit à mettre en œuvre un dispositif d'intermédiation locative. Dans le cadre de ces conventions, la loi prévoit la contribution obligatoire de la commune carencée.

Ces outils ne sont que très marginalement mobilisés dans les 221 communes carencées, avec la conclusion de seulement 3 conventions avec un bailleur social (cf. fiche « Modifier le niveau de contribution obligatoire des communes carencées dans le cadre des conventions « État-bailleur » et renvoi à sa fixation par décret en maintenant un plafond et en dé-corrélant la contribution plancher de l'aide versée à l'État »), puisque les dispositions législatives en vigueur ne permettent d'en sécuriser la mise en œuvre et le financement.

En particulier, en l'état des textes, et en l'absence d'une disposition spécifique à l'article L. 302-9-1 du CCH permettant d'inscrire cette dépense au budget communal, le préfet ne peut recouvrer la contribution obligatoire mise à la charge de la commune carencée dans le cadre des conventions précitées.

2. Objet de la mesure

Le projet de loi propose de sécuriser le paiement par la commune de sa contribution obligatoire en précisant que le préfet pourra émettre un titre de perception sur le budget communal. Cette mesure vise à rendre cet outil opérationnel de manière à inciter les préfets à y recourir pour contraindre les communes carencées récalcitrantes à contribuer au financement d'opérations de logement sociaux ou d'intermédiation locative sur leur territoire.

3. Nécessité de légiférer

Il est indispensable de recourir à un projet de loi dans la mesure où le présent projet de loi ajoute un alinéa à l'article L. 302-9-1 du CCH afin de sécuriser le paiement par la commune carencée de sa contribution obligatoire.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impact social

Cette mesure a pour but de contraindre les communes carencées à participer financièrement à la production de logement locatif social à destination des ménages à faibles ressources. Cette mesure favorisera ainsi une meilleure répartition du logement locatif social entre les communes.

4. 2. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact sur les 221 communes carencées dépendra du nombre de conventions signées par le préfet avec un bailleur social ou une association agréée et œuvrant pour le logement des personnes défavorisées. Toutefois, d'après les estimations de la DHUP, ces 221 communes carencées doivent produire 11 700 logements locatifs sociaux par an, au titre du rattrapage de leur retard en matière de logement social, sur la période triennale 2014-2016.

Si l'on prend pour hypothèse (volontariste) la réalisation de 10 à 15 % de ces objectifs triennaux par le biais du conventionnement entre le préfet et les bailleurs sociaux ou les associations agréées œuvrant pour le logement des personnes défavorisées, 1 200 à 1 800 logements locatifs sociaux annuels pourraient être produits par ces dispositifs dans les communes carencées.

La contribution obligatoire de la commune étant déductible du prélèvement annuel (article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation), l'impact sur les budgets de ces communes serait en tout état de cause nul, les sommes qu'elles seront amenées à verser dans le cadre des conventions signées par le préfet avec un bailleur ou une association agréée venant en déduction (avec un délai d'au minimum 2 ans, selon les dispositions réglementaires en vigueur) des prélèvements opérés sur le budget des communes.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Un décret d'application devra être pris pour préciser les modalités d'émission de ce titre de perception.

Mesure : Prévoir que la commission nationale SRU pourra, dès 2017, aménager les obligations triennales d'une commune nouvellement entrante dans le dispositif SRU et soumise pour la première fois à la procédure de bilan triennal au-delà de 2025 pour une durée n'excédant pas une période de trois ans

1. État des lieux

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logements sociaux a d'une part porté, pour certaines communes soumises aux obligations issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), le taux légal de logement locatif social à atteindre de 20 à 25 %. D'autre part, cette loi a introduit l'échéance de 2025 pour que les communes soumises à ces obligations atteignent leur taux légal de logement locatif social.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, au 31 décembre 2016, l'intégration de toutes les communes dans un EPCI d'au moins 15 000 habitants. Ce processus de recomposition intercommunale entraînera l'intégration de communes de plus de 3 500 habitants dans des EPCI de plus de 50 000 habitants et donc leur soumission automatique, dans le cadre législatif actuel, aux obligations « SRU », si tant est qu'elle ne respecte pas le taux légal de logements sociaux appliqué aux communes de leur territoire SRU d'appartenance (EPCI et/ou agglomération). Il est difficile d'évaluer à ce jour le nombre de nouvelles communes soumises au dispositif SRU suite aux recompositions intercommunales.

Par ailleurs, 56 communes sont susceptibles d'entrer dans le dispositif SRU sous l'effet des dispositions de la loi (et avant exemption éventuelle par décret -cf.article 31-).

Plus de 15 ans après son adoption, un nombre potentiellement important de communes jusqu'alors non soumises à la loi SRU et à l'effort de production supplémentaire en matière de logements sociaux, sont susceptibles de se voir appliquer des rythmes de rattrapage conséquents, alors même qu'elles n'ont pu bénéficier des 15 premières années de la loi pour amorcer la démarche, et que l'échéance de 2025 est proche.

2. Objet de la mesure

Face à ce constat, la mesure vise, en modifiant l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, à permettre le lissage des objectifs de production triennaux d'une commune nouvellement soumise au bilan triennal au-delà de 2025 pour une durée n'excédant pas 3 ans.

Dès 2017, la commission nationale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux (dite « commission nationale SRU ») sera chargée d'examiner les demandes d'aménagement des obligations triennales d'une commune lorsque celle-ci rencontre des difficultés réelles et objectives pour respecter ses engagements (recours des riverains sur les permis de construire, mobilisation du foncier…).

Cette mesure vise donc à permettre à ces communes, lorsqu'elles sont engagées dans une démarche volontaire de production de logements locatifs sociaux, à pouvoir disposer d'une période triennale supplémentaire (3 ans) pour atteindre leurs objectifs légaux.

3. Nécessité de légiférer

La loi du 18 janvier 2013 a fixé l'échéance de 2025 pour permettre aux communes soumises aux obligations de la loi SRU d'atteindre leur objectif légal.

Il est donc nécessaire de prendre une mesure d'ordre législatif afin de permettre à la commission nationale SRU d'aménager les obligations triennales de ces communes au-delà de 2025 pour une période n'excédant pas 3 ans.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Cette mesure implique que la commission nationale SRU siégerait de manière plus régulière.

Comme indiqué ci-dessus, le vivier de communes susceptibles de saisir la commission nationale pour un aménagement de leurs obligations triennales au-delà de 2025 sera relativement important, compte tenu des recompositions intercommunales en cours notamment.

La préparation des commissions impliquera les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, déjà en charge du secrétariat de cette commission dans le droit en vigueur. Le volume d'activité supplémentaire généré par la mesure pourra induire un surcroît de mobilisation de ces services et un besoin éventuel en effectif complémentaire, qui ne pourra être mesuré qu'au regard de l'activité constatée de la commission lors du prochain bilan triennal, en fonction du nombre de communes dont la situation sera examinée.

Cette mesure n'implique aucun impact budgétaire prévisible, les membres de la commission nationale SRU n'étant pas rémunérés.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Cette mesure s'appliquera dans les départements d'outre-mer, dans la mesure où la commission nationale SRU peut être saisie pour l'examen de la situation de communes localisées dans les DOM.

Mesure : Renforcement des pouvoirs de la commission nationale SRU pour garantir la stricte application du dispositif de carence et l'homogénéité de l'appréciation des critères de mise en carence et des orientations définies nationalement (pouvoir d'évocation sur les projets d'arrêtés de carence)

1. État des lieux

1. 1. Rôle et composition de la commission nationale

La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 a créé une commission nationale, dite commission nationale « SRU », chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux et codifiée à l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Elle est présidée par un membre du Conseil d'État et comprend deux députés, deux sénateurs, un membre de la Cour des comptes, un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), un représentant de l'association des maires de France (AMF), un représentant de l'association des communautés de France (ADCF), un représentant de l'Union sociale pour l'habitat (USH), un membre du haut commissariat au logement des personnes défavorisées (HCLPD) et deux membres d'associations représentant les personnes défavorisées nommés par le conseil national de l'habitat (CNH).

Cette commission se réunit tous les 3 ans, à l'issue de chaque période triennale, et est saisie par la commission départementale « SRU », avec l'accord du maire concerné, pour examiner le cas des communes n'ayant pu respecter la totalité de leur objectif triennal, et proposer, le cas échéant, des aménagements de leurs obligations.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette dernière ne s'est réunie que 6 fois (une demi-journée par réunion) : 3 fois en 2009, 1 fois en 2011 et 2 fois en 2015. La préparation de ces réunions a mobilisé entre 2 et 4 agents de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Activité de la commission nationale

Périodes triennales	Nombre de saisines	Nombre de communes dont la situation a été examinée	Nombre de réunions de la commission
2005/2007	7	6	3
2008/2010	2	2	1
2011/2013	4	4	2

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

1. 2. Demandes examinées par la commission nationale

La commission nationale « SRU » s'est réunie 6 fois (3 fois en 2009, 1 fois en 2011 et 2 fois en 2015) et a examiné la situation des communes suivantes : Marsannay-la-Côte (Côte-d'Or), Le Breuil (Saône-et-Loire), Vetraz-Monthoux (Haute-Savoie), Bédarrides (Vaucluse), Vincennes, Saint-Mandé et Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne), Neuilly-sur-Seine (Hauts-de-Seine) et Sainte-Marie-la-Mer ainsi que Saint-Laurent de la Salanque (Pyrénées-Orientales).

1. 3. Constat de l'hétérogénéité des pratiques dans le cadre de la procédure de carence

A l'issue du bilan triennal 2011-2013, 221 communes ont fait l'objet d'un constat de carence. En dépit du cadre posé par la loi et de l'instruction du 27 mars 2014 du Gouvernement prise en application de la loi du 18 janvier 2013, la mise en œuvre de cette procédure s'est révélée très hétérogène. Si, dans certaines régions, un cadre régional a été défini pour analyser la situation des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux, cette démarche assurant une égalité de traitement à l'échelle de la région n'a pas été appliquée sur la totalité du territoire. Par ailleurs, les critères retenus ont pu varier d'une région à l'autre voire, au sein d'une même région, d'un département à l'autre.

Le tableau ci-dessous traduit ainsi une disparité importante du taux de communes carencées par rapport aux communes déficitaires, indépendamment du nombre de communes concernées, par région. Par exemple, seules les régions d'Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur et Alsace affichent des taux de plus de 80 %.

Ratio du nombre d'arrêtés de carence pris par région en fonction du nombre de communes n'ayant pas atteint leurs objectifs (à l'issu bilan triennal 2011-2013)

Région	Nombre de communes soumises	Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal	dont nombre de communes avec un taux d'atteinte de l'objectif triennal inférieur à 80%	Taux de communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal	Nombre de communes carencées	Taux communes carencées/ communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal
ALSACE	37	12	9	32 %	11	92 %
AQUITAINE	66	21	18	32 %	12	57 %
AUVERGNE	16	6	4	38 %	0	0 %
BOURGOGNE	12	5	5	42 %	0	0 %
BRETAGNE	70	33	27	47 %	0	0 %
CENTRE	24	14	11	58 %	2	14 %
CORSE	3	1	1	33 %	1	100 %
HAUTE NORMANDIE	7	1	1	14 %	0	0 %
ILE DE FRANCE	185	50	44	27 %	40	80 %
LA REUNION	19	3	3	16 %	0	0 %
LANGUEDOC ROUSSILLON	82	37	30	45 %	33	89 %
LIMOUSIN	11	1	1	9 %	0	0 %
LORRAINE	12	1	1	8 %	0	0 %
MARTINIQUE	20	1	1	5 %	0	0 %
MIDI PYRENEES	55	16	12	29 %	3	19 %
NORD PAS DE CALAIS	48	11	10	23 %	5	45 %
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	147	109	96	74 %	88	81 %
PAYS DE LA LOIRE	51	11	7	22 %	2	18 %
PICARDIE	4	0	0	0 %	sans objet	sans objet
POITOU CHARENTES	34	16	2	47 %	2	13 %
RHONE ALPES	118	37	32	31 %	22	59 %

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

2. Objet de la mesure

En modifiant l'article L. 302-9-1-1 du CCH, la mesure projetée vise à renforcer les attributions de la commission nationale « SRU », qui disposera d'un droit de regard sur les arrêtés de carence, préalablement à leur signature par le préfet de département, ainsi que sur la situation des communes déficitaires pour lesquelles le préfet n'a pas engagé de procédure de carence. L'objectif de cette mesure est de permettre à la commission nationale de détecter d'éventuelles anomalies concernant l'application de la procédure dans les communes, carencées ou non, mais n'a pas vocation à examiner, de façon exhaustive, la totalité des arrêtés de carence.

Cette mesure permettra en outre à la commission de vérifier, dans ce cadre, la bonne prise en compte des orientations nationales données par instruction, en amont de la procédure de carence, de veiller à la bonne application de la procédure de carence et d'homogénéiser les critères d'appréciation de la mise en carence des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux, favorisant ainsi l'égalité de traitement entre les territoires.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

La loi ENL ayant fixé les compétences de la commission nationale, il est nécessaire de prendre une mesure d'ordre législatif afin d'élargir ses compétences.

3. 2. Options

L'option de confier l'examen des arrêtés de carence à la commission nationale SRU a été retenue dans la mesure où celle-ci intervient déjà dans la procédure de carence. Lui confier de nouvelles missions permet de ne pas compliquer outre mesure un dispositif déjà complexe.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée implique que la commission siégerait de manière plus régulière. En effet, celle-ci disposant d'un droit d'évocation pourra se saisir de l'examen des projets d'arrêtés de carence ou de la situation de communes n'ayant pas rempli leur objectif mais non carencée, afin de vérifier le respect par les préfets du cadrage national donné par le ministre en charge du logement par instruction.

Cette mesure ne doit pas conduire à ralentir la procédure de carence ni à trop alourdir la charge de travail de la commission nationale. Aussi, les délais de saisine et d'avis de la commission sur les arrêtés de carence seront encadrés par décret. Par ailleurs, l'objectif de cette mesure étant de permettre à la commission nationale de se pencher sur d'éventuelles anomalies parmi les communes carencées ou non, la commission n'a pas à vocation à examiner, de façon exhaustive, la totalité des arrêtés de carence. L'instruction préparatoire à la procédure de bilan précisera les modalités d'intervention de la commission nationale ainsi que

l'articulation avec les autres niveaux en charge de la procédure du bilan triennal. Des procédures d'échanges dématérialisés pourront être envisagées afin d'éviter, autant que faire se peut, l'organisation et la réunion de la commission nationale en bonne et due forme.

La préparation des commissions impliquera les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, déjà en charge du secrétariat de cette commission dans le droit en vigueur. Le volume d'activité supplémentaire généré par la mesure pourra induire un surcroît de mobilisation de ces services et un besoin éventuel en effectif complémentaire, qui ne pourra être mesuré qu'au regard de l'activité constatée de la commission lors du prochain bilan triennal, en fonction du nombre de communes dont la situation sera examinée.

Cette mesure n'implique aucun impact budgétaire prévisible, les membres de la commission nationale SRU n'étant pas rémunérés.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Cette mesure s'appliquera dans les départements d'outre-mer dans la mesure où la commission nationale SRU peut être saisie pour l'examen de la situation de communes localisées dans les DOM.

Un décret en Conseil d'État Étatsera pris afin de modifier la partie réglementaire du CCH relative à la commission nationale SRU.

Mesure : Prévoir que, sur les communes carencées, les propriétaires transmettent au préfet une copie des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) adressées aux maires

1. État des lieux

1. 1. Présentation des dispositions relatives à l'exercice du droit de préemption urbain en communes carencées

Lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté de carence préfectoral en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ledit arrêté attribue au préfet de département l'exercice du droit de préemption urbain de la commune sur les aliénations de biens affectés au logement (article L. 210-1 du code de l'urbanisme (CU)).

Le préfet de département a la possibilité de déléguer son droit de préemption à une liste de bénéficiaires limitativement énumérés à l'article L. 210-1 du CU. Sont concernés les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention de délégation des compétences de l'État en matière d'habitat, les EPF d'État et locaux, les sociétés d'économie mixte, les organismes d'habitations à loyer modéré visés par l'article L. 411-2 du CCH et les organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 du même code.

L'article L. 213-2 du CU précise que les aliénations susmentionnées sont soumises, sous peine de nullité, à une déclaration préalable du propriétaire du bien, au maire, dans un délai de 2 mois.

1. 2. Problèmes posés par la législation actuelle

La décision de préemption du préfet ou de son délégataire doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la déclaration par laquelle le propriétaire du bien informe de son intention d'aliéner.

Or, en l'État actuel du droit, cette déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est uniquement transmise à la commune où est situé le bien, la commune ayant la responsabilité de transmettre la DIA au titulaire ou au délégataire du droit de préemption.

Ainsi, l'exercice du droit de préemption du préfet est conditionné à la transmission des DIA par la commune dans des délais raisonnables. Ces délais n'étant pas encadrés juridiquement, le préfet est parfois informé tardivement des DIA et contraint de renoncer à la préemption du bien. En effet, pour exercer pleinement ses compétences en communes carencées, le préfet a besoin d'une connaissance fine en amont des DIA déposées en mairie.

2. Objet de la mesure

Afin de résoudre la difficulté pratique décrite ci-dessus et de faciliter l'exercice du droit de préemption par le préfet, le projet de loi propose de modifier l'article L.201-1 du code de l'urbanisme pour rendre destinataire le préfet des DIA en communes carencées. Cette transmission serait effectuée par le propriétaire vendeur et par les professionnels de

l'immobilier, en parallèle de leur transmission au maire. Seules les DIA relatives aux biens affectés au logement seront transmises au préfet.

Cette mesure a pour but de donner au préfet, ou au bénéficiaire de la délégation de son droit de préemption, le temps nécessaire pour étudier l'opportunité d'acquérir un bien afin de réaliser du logement social.

Concrètement, la mesure imposera désormais au propriétaire vendeur et aux professionnels de l'immobilier (agences immobilières, notaires, avocats...) de consulter la liste des communes carencées et de procéder à un double envoi auprès de la commune et du préfet. Toutefois, cette formalité est limitée aux 221 communes carencées, pendant la durée de l'arrêté de carence.

3. Nécessité de légiférer et options

Dans la mesure où les modalités de transmission des DIA sont actuellement régies par l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, il est nécessaire de recourir à un projet de loi pour ajouter l'obligation de transmettre les DIA au préfet de département.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impacts sur les propriétaires et professionnels de l'immobilier

La mesure envisagée nécessitera que les vendeurs soient informés de cette obligation, consultent la liste des communes carencées (actuellement 221) afin de procéder au double envoi. Au niveau national, cela devrait néanmoins concerner une part faible des projets de vente.

4. 2. Impact sur les collectivités territoriales

L'impact devrait être nul pour les communes carencées.

4.3. Impact sur les services de l'État

L'impact sur les services déconcentrés du ministère ainsi que sur les préfectures est susceptible d'être important. La réception, le suivi et l'instruction des DIA transmises au préfet impliquera une charge de travail supplémentaire pour les services de l'État dans les départements comprenant des communes carencées.

En effet, on estime que 80 % des communes dotées d'un POS ou d'un PLU approuvé ont institué un droit de préemption urbain, soit environ 13 360 communes. Par ailleurs, on estime que 750 000 déclarations d'intention d'aliéner (DIA) sont transmises chaque année par les notaires aux communes. Ainsi, sur la base du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013 (221 communes carencées), le volume de DIA susceptible d'être transmis au préfet

pourrait s'élever à 12 500 DIA maximum, toutes les DIA n'étant pas soumises au droit de préemption du préfet.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Permettre au préfet de reprendre la compétence sur les autorisations d'urbanisme s'il a signé une convention avec un bailleur au titre de l'article L. 302-9-1 pour une opération de logement social en commune carencée

1. État des lieux

L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise, au sixième alinéa, que lorsqu'il a constaté la carence d'une commune, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou de l'acquisition de logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs de rattrapage SRU.

Toutefois, en dehors des secteurs définis dans l'arrêté de carence, le préfet ne peut pas délivrer les autorisations d'urbanisme permettant de construire les logements locatifs sociaux prévus dans la convention précitée.

Dans ce cas, le maire d'une commune récalcitrante, qui refuse délibérément de respecter la loi et de contribuer à l'effort de mixité sociale, peut refuser de délivrer les autorisations d'urbanisme pour la réalisation de ces mêmes logements sociaux.

Actuellement, la législation permet au préfet de délivrer tous types de permis de construire destinés au logement, à condition qu'ils soient situés dans les secteurs préalablement définis dans l'arrêté de carence.

2. Objet de la mesure

L'objet de cette mesure est de conférer au préfet la compétence sur les autorisations d'urbanisme destinées au logement sur tout le territoire de la commune dès lors que cette compétence est nécessaire pour réaliser les objectifs prévus dans la convention (6ème alinéa du L. 302-9-1 du CCH) signée entre le préfet et le bailleur social.

En lien avec les mesures relatives à la modification du niveau de la contribution communale obligatoire en cas de convention État/bailleur et à la sécurisation de son recouvrement, cette mesure contribue à rendre opérationnel le dispositif de substitution du préfet au maire pour produire des opérations de logement social en communes carencées, dès lors qu'une convention définie au 6ème alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH est conclue avec un bailleur.

3. Nécessité de légiférer

Il est nécessaire de recourir à un projet de loi dans la mesure où le présent projet de loi modifie le d) de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme en précisant que le préfet pourra désormais délivrer les permis de construire pour les opérations de logement prévus à la convention mentionnée au 6ème alinéa du L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impact social

La mesure a pour but de promouvoir la mixité sociale dans les communes carencées, qui sont souvent aisées, en transférant la compétence sur les autorisations d'urbanisme au préfet afin qu'il dispose des moyens juridiques pour concrétiser les engagements conclus dans la convention définie au 6ème alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

4. 2. Impact sur les services de l'État

Les services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires -et de la mer-) devront instruire les demandes de permis de construire relatives aux logements sociaux prévus dans la convention définie au 6ème alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. L'impact sur les services sera fonction du nombre de conventions signées.

En l'état actuel des textes, ces conventions dont les conditions de mise en œuvre étaient peu sécurisées sur le plan du recouvrement des dépenses mises à la charge des communes (cf. la mesure « Prévoir et sécuriser le paiement de la contribution communale versée à une opération de logement social visée par la convention « État/bailleur » prévue au 6ème alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et à une opération d'intermédiation locative visée par la convention « État/association agréée » prévue au 9ème alinéa du même article ») ont été peu mobilisées (3 conventions au niveau national sur les 221 communes carencées.

Les dispositions combinées du présent projet de loi, qui faciliteront la mise en œuvre de ces conventions, sont donc susceptibles d'accroître le rôle des services dans l'instruction des autorisations d'urbanisme correspondantes.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Permettre à l'État d'instruire les autorisations d'urbanisme des sociétés dont il détient entre un tiers et la majorité du capital

1. État des lieux

1. 1. Les cas pour lesquels l'État est compétent pour instruire les permis de construire

Les permis de construire des bâtiments édifiés pour le compte de l'État, de ses établissements publics ou des sociétés dans lesquelles il possède la majorité du capital sont délivrés par le maire ou le préfet après une instruction par les services de l'État.

Aux termes de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme, il y a une instruction par les services de l'État pour les autorisations concernant :

- les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;
- les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'État détermine la nature et l'importance de ces ouvrages ;
- les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 132-1 ;
- les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital ;
- les ouvrages, constructions ou installations mentionnés à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

C'est l'article 6 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui a étendu les exceptions à la décentralisation des autorisations d'urbanisme aux constructions édifiées par les sociétés dans lesquelles l'État possède plus de 50 % du capital pour permettre notamment à l'État d'instruire les permis de construire déposés par la société ADOMA.

1. 2. La société ADOMA et les logements construits par cette dernière

La société ADOMA (ex - Société nationale de construction de logements pour les travailleurs) est une société d'économie mixte dont le capital se décompose de la façon suivante suite à une augmentation du capital social en numéraire de 34 M€ réalisée le 1er juin 2015 : société nationale immobilière (SNI): 57,40 %, État : 42,40 %, autres actionnaires: 0,2 %. Le capital est donc majoritairement détenu par la SNI.

ADOMA gère un peu plus de la moitié du parc des foyers de travailleurs migrants (170 foyers de travailleurs migrants, soit 31 716 logements au 31/12/2014) et résidences sociales issues de foyers de travailleurs migrants (326 résidences sociales, soit 36 833 logements au 31/12/2014). C'est également un opérateur important en matière d'hébergement et d'accompagnement social des demandeurs d'asile (une centaine de structures d'accueil, soit 11 417 places à fin mai 2015).

ADOMA a déposé 140 permis de construire entre 2011 et 2015, dont 54 en région Île-de-France, ce qui représente 12 031 logements, dont 5 068 en région Île-de-France.

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi propose de modifier l'article L.422-2 du code de l'urbanisme pour prendre en considération la récente évolution du capital de la société ADOMA, consistant en une réduction de la participation détenue par l'État. Cette réduction porte la participation de l'État à moins de la moitié du capital d'ADOMA, un seuil plancher étant fixé à au moins un tiers du capital de cette société.

Du fait de cette recapitalisation, les dispositions prévues au e) de l'article L.422-2 du code de l'urbanisme, qui prévoient que les autorisations d'urbanisme portant sur des « logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital » sont systématiquement délivrées par le Maire au nom de l'État, ne sont plus applicables aux projets concernés dès lors qu'ils sont réalisés par la société ADOMA. Les règles de compétence de droit commun s'appliquent. Le Maire est ainsi compétent au nom de la commune, si cette dernière est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un plan d'occupation des sols (POS).

L'objet du présent projet de loi est donc d'abaisser de 50% à 33% le niveau de participation de l'État au capital des sociétés de construction mentionné au e) de l'article L.422-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, les autorisations d'urbanisme attachées aux opérations de logements développées par ADOMA continueront à relever systématiquement de la compétence du maire au nom de l'État. Dès lors, les demandes afférentes continueront à être instruites par les services de l'État en vertu de l'article R. 423-16 du code de l'urbanisme.

Enfin, il faut noter que l'article 118 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 tire les conséquences de la réduction de la participation de l'État au capital d'ADOMA en ce qui concerne l'allocation de logement temporaire (ALT). En effet, il ouvre le champ des bénéficiaires de cette aide aux sociétés dans lesquelles l'État détient au moins un tiers du capital au lieu de la majorité du capital précédemment.

3. Nécessité de légiférer

La loi ayant défini la liste des projets pour lesquels l'État continue d'instruire les autorisations d'urbanisme, il est nécessaire de recourir à la loi pour abaisser de 50 % à 33 % le niveau de participation de l'État au capital des sociétés de construction, mentionné au e) de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Cette mesure a pour but de permettre aux services de l'État de continuer à instruire les autorisations d'urbanisme attachées aux opérations de logements développées par ADOMA. L'impact de cette mesure est donc nul pour ces derniers, qui n'ont à instruire chaque année qu'un faible nombre de permis de construire pour ces opérations. La société devrait en 2016 déposer 41 permis de construire pour un total de 4 119 logements, et elle a prévu d'en déposer 62 pour réaliser 6 803 logements dans le cadre de son plan stratégique de patrimoine entre 2017 à 2020, notamment pour poursuivre la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et développer l'activité en matière d'asile.

Par ailleurs, le maintien d'une instruction par les services de l'État ne crée pas de charge supplémentaire pour les collectivités locales.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Article 31

Mesure : Relever de 15 % à 20 % le taux de logements sociaux qui permet aux communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) d'être exonérées des prélèvements SRU

1. État des lieux

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains avait prévu dès l'origine une exonération du prélèvement dit « SRU » défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour les communes disposant de plus de 15% de logements locatifs sociaux et percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU).

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 a renforcé les obligations de production de logements sociaux et porté le taux à 25% pour les communes où la tension sur le marché du logement était avérée, sans toutefois modifier le taux de logement social à partir duquel une commune est exonérée de prélèvement.

124 communes ont ainsi été exonérées de prélèvement, au titre du bilan 2014 (inventaire au 1er janvier 2013), dont 49 communes avaient un taux compris entre 15 et 20 % et une obligation d'atteindre 25 %.

La loi créée donc une inégalité de traitement entre les communes soumises à un taux de 20 % et celles soumises à un taux de 25 %. En effet, ces dernières peuvent être exonérées alors que leur taux de logements sociaux est à 10 points de pourcentage de l'objectif cible quand celui des communes soumises à un taux de 20 % ne peut être au maximum qu'à 5 points de pourcentage de l'objectif cible.

2. Objet de la mesure

La présente mesure vise à remédier à cette inégalité en relevant à 20 % le taux de logements sociaux permettant aux communes bénéficiant de la DSU d'être exonérée de prélèvement, pour les seules communes soumises au taux légal de 25 %.

Le dispositif d'exonération reste inchangé pour les communes soumises au taux légal de 20 %. Cette mesure assure la mise en cohérence du dispositif d'exonération du prélèvement en cohérence avec les dispositions de la loi du 18 janvier 2013 et l'introduction du taux légal de 25 %.

3. Nécessité de légiférer et options

Ne pas légiférer sur ce point conduirait à maintenir une inégalité de traitement entre les communes soumises à un taux légal fixé à 20 % et 25 %.

Le présent projet de loi modifie donc l'article L. 302-7 du CCH encadrant le dispositif d'exonération

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure envisagée aura un impact sur le budget des communes bénéficiant de la DSU, soumises à l'obligation d'atteindre 25 % de logements sociaux et dont le taux de logements sociaux est compris entre 15 et 20 %, dans la mesure où ces communes déficitaires ne seraient plus exonérées du prélèvement. Au titre du bilan 2014 (inventaire au 1er janvier 2013), 49 communes étaient dans ce cas de figure et auraient été soumises à prélèvement si cette mesure avait été applicable. Il est toutefois difficile d'estimer le montant effectif qui aurait été prélevé sur le budget de ces communes, compte tenu du mécanisme des dépenses déductibles. A titre d'information, le prélèvement brut de ces 49 communes est estimé à 12,3 M€.

4. 2. Impacts sur les services de l'État

Les services déconcentrés devront appliquer la procédure de prélèvement sur ces communes nouvellement soumises au prélèvement. Cette disposition aura toutefois un impact faible pour les services déconcentrés, au regard du nombre peu important de communes concernées et dans la mesure où elles ne nécessitent pas de compétences supplémentaires et s'inscrit dans le cadre de leurs missions actuelles.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Intégrer les dépenses des communes en faveur de la production de terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage en demande d'ancrage territorial dans les dépenses déductibles du prélèvement annuel

1. État des lieux

Codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, et issu des dispositions de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, le dispositif SRU a défini un seuil minimal de 25 %, ou 20 % pour les communes ne nécessitant pas un effort de production supplémentaire, de logements sociaux à atteindre par rapport aux résidences principales, pour les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants en province appartenant à des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Des obligations similaires existent également pour les communes isolées de plus de 15 000 habitants, en croissance démographique, et n'appartenant pas aux territoires précités.

Les communes déficitaires en logements sociaux sont alors soumises à des obligations triennales de rattrapage (calculée de telle sorte que l'objectif légal puisse être atteint en 2025) et à une contribution financière annuelle (prélèvement), à la base proportionnelle au déficit en logement social, mais qui peut être majorée en cas de non réalisation des obligations triennales, après une analyse locale des raisons de cette non-réalisation.

Une enquête sur l'application de ces dispositions est effectuée annuellement auprès des services déconcentrés de l'État portant d'une part, sur les résultats des inventaires contradictoires des logements sociaux menés au 1er janvier de l'année « n-1 » entre l'État et les communes concernées, et d'autre part, sur les montants des prélèvements dues par les communes déficitaires suite à cet inventaire, et effectués sur l'année « n ».

Le montant des prélèvements SRU, opérés sur les communes, est diminué des dépenses exposées par ces dernières, lors de l'avant dernier exercice, en faveur du logement social. Ainsi, le mécanisme du prélèvement conduit les communes à engager des dépenses en faveur du développement de l'offre locative sociale afin d'atteindre le taux légal de logements sociaux.

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) définit de manière limitative la nature des dépenses qui peuvent venir en déduction du prélèvement annuel. Il s'agit :

- des subventions foncières accordées par les communes directement au propriétaire ou au maître d'ouvrage qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 CCH ;
- des subventions accordées aux aménageurs dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), dans la mesure où des logements locatifs sociaux y seront réalisés et à la condition que la charge foncière supportée par ces logements ne soit pas supérieure à la charge foncière moyenne de l'ensemble de la ZAC. La déduction de ces

subventions s'effectue alors au prorata de la surface hors œuvre nette des logements locatifs sociaux créés ;

- du coût des travaux engagés de viabilisation, de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou des biens immobiliers appartenant à la commune et mis ultérieurement à disposition de maîtres d'ouvrage par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation, dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux ;
- des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé répondant aux conditions prévues à l'article L. 321-10 du CCH dans la limite d'un plafond, par logement et par an ;
- des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers devant effectivement donner lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux et leur valeur vénale estimée, à la date de la cession, par le service des domaines ;
- des dépenses effectuées en faveur de la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage, aménagée en application de la loi nº 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- enfin, dans le cas de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du loyer estimé par le service des domaines sur la durée du bail.

Au titre du bilan 2015, le montant total de dépenses déductibles représentent environ les deux tiers du prélèvement brut total soit un montant de 96 M€ environ.

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi propose de modifier l'article L. 302-7 du CCH pour inclure, dans les dépenses déductibles du prélèvement annuel, les dépenses des communes en faveur de la production de terrains locatifs familiaux.

En effet, le projet de loi proposant d'inclure les terrains locatifs familiaux dans le décompte des logements locatifs sociaux au titre de l'article 55 de la loi « SRU », il est nécessaire d'intégrer les dépenses des communes en faveur des terrains locatifs familiaux si l'on souhaite que les communes soumises au dispositif SRU développent ce type d'habitat.

3. Nécessité de légiférer

La loi ayant défini la nature des dépenses des communes pouvant venir en déduction du prélèvement annuel « SRU », il est nécessaire de recourir à la loi pour ajouter une nouvelle nature de dépenses à l'article L. 302-7 du CCH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'impact sur les collectivités territoriales sera marginal. En effet, l'impact sur la prise en compte des terrains familiaux locatifs dans le décompte des logements sociaux dits « SRU » montre que seules 25 communes soumises au dispositif SRU disposent de terrains familiaux locatifs, au titre du dernier bilan.

Par ailleurs, la loi proposant de recentrer le dispositif sur les communes urbanisées, où le foncier est rare et cher, lesdites communes privilégieront sans aucun doute la production d'une offre locative sociale classique pour rattraper leur retard plutôt que de mobiliser le foncier disponible pour créer des terrains familiaux locatifs.

Toutefois, le montant des financements pour la création de terrains familiaux locatifs des communes soumises à prélèvement s'élève à 430.000 € sur la période 2009-2014 soit 72.500 € annuels (contre plus de 300.000 € par an de subventions État). Cette somme représente 4 % de l'ensemble des dépenses déductibles desdites communes au titre du dernier bilan (2015).

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Relever le plafond de dépenses déductibles dans le cadre des financements de dispositifs d'intermédiation locative (5.000 à 10.000 € par logement et par an)

1. État des lieux

1. 1. Présentation du dispositif d'intermédiation locative

L'intermédiation locative (IML) vise l'intervention d'un tiers dans la relation entre le propriétaire bailleur et un locataire. Cette médiation peut prendre plusieurs formes : location / sous-location ou mandat de gestion. Si le dispositif d'intermédiation locative existe depuis longtemps, et est notamment utilisé par les conseils généraux dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement (FSL), l'État a développé plus récemment (depuis 2009) son soutien à l'intermédiation locative dans le parc privé via le dispositif « Solibail ». La ville de Paris a par ailleurs développé un dispositif analogue intitulé « Louez Solidaire ».

Actuellement, ce dispositif est essentiellement mobilisé en Île-de-France où la tension sur le logement, notamment social, est forte. Ainsi, en 2013, en Île-de-France, le financement du dispositif concernait au total environ 3 000 logements (données DRIHL). Sur ces 3000 logements ayant bénéficié du dispositif d'intermédiation locative, le coût constaté pour les services de l'État en location/sous-location dans le cadre de « Solibail » est d'environ de 8 000 € par an et par logement.

1. 2. Prise en compte des dépenses d'IML parmi les dépenses déductibles du prélèvement SRU

Chaque année, les communes soumises à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation n'ayant pas atteint le taux de 25 % (ou de 20 %) de logements sociaux, se voient appliquer un prélèvement sur leur budget de fonctionnement. L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit toutefois que certaines dépenses exposées par la commune pendant le pénultième exercice puissent être déduites du prélèvement.

L'article 34 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a modifié les dispositions des articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du CCH afin de prendre en compte les dépenses en faveur de l'intermédiation locative dans les dépenses déductibles du prélèvement effectué sur le budget des communes soumises au L. 302-7 du CCH. Ces dispositions visent à compléter la production de logements locatifs sociaux par la mobilisation parc privé afin de loger des ménages sous plafonds PLAI et éligibles aux logements réservés de l'État, notamment dans les communes carencées.

L'article L.302-7 du CCH fixe à 5000 € le montant maximum de dépenses qu'une commune peut déduire par an et par logement. Un décret pris en Conseil d'État est venu préciser les conditions d'application de cette mesure. Notamment, seule l'activité consistant à donner son logement en location à un organisme qui sert d'intermédiaire avec l'occupant dans le cadre d'une location / sous location (le mandat de gestion est exclu du dispositif). Le plafond de 5 000 € n'apparaît donc pas adapté au coût réel des opérations en Île-de-France (8000 €).

Ce plafond de 5 000 € est également applicable à la contribution que le préfet peut exiger d'une commune carencée sur le territoire de laquelle il aura conclu avec un organisme agréé, une convention visant à mettre en œuvre une opération d'IML, dans les conditions du L. 302-9-1 du CCH.

Le plafond fixé par la loi est un plafond maximal, le plafond effectivement applicable étant défini par décret.

1. 3. État des prélèvements opérés sur les communes soumises SRU

Au titre du bilan de l'année 2014, 1 141 communes étaient concernées46 (dont 6 communes dites isolées) par les dispositions de l'article 55 (articles L. 302-5 et suivants du CCH). Sur les 1 135 communes soumises, hors communes isolées (qui seront prélevées à compter de 2017 uniquement) :

- 124 ont été exonérées de prélèvement[47],
- 406 n'ont pas été prélevées[48] du fait de leurs dépenses déductibles notamment (88 M€)
- 605 ont été effectivement prélevées pour un montant total de prélèvements nets de 51,5 M€ et qui ont exposé pour 15,3 M€ de dépenses déductibles.

Ces montants sont décomposés comme suit :

- - en Île-de-France, 139 communes ont été prélevés pour 13,36 M€ et ont déduit des dépenses à hauteur de 4,6 M€ ;
- - dans les autres régions, 466 communes ont été prélevées pour 38,16 M€ et ont déduit des dépenses à hauteur de 10,7 M€.

2. Objet de la mesure

Afin de rendre le dispositif plus incitatif, la mesure envisagée vise à relever ce plafond de 5.000 € à 10.000 €, en adaptant le plafond de déductibilité au coût réel des opérations.

L'objectif est de développer l'intermédiation locative dans les territoires où la tension sur le logement est forte et où l'offre de logement social est insuffisante pour répondre à la demande. Elle permet par ailleurs de promouvoir la mixité sociale en mobilisant le parc privé dans des communes en fort déficit de logement social pour y loger des ménages sous plafond PLAI.

[46] Communes de plus de 3 500 habitants - 1 500 en Ile-de-France - comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, étant entendu que les communes dites « isolées » ne sont concernées qu'à compter du bilan de l'année 2014, disposant de moins de 20 ou 25 % de logements sociaux, et non exemptées des dispositions de l'article 55 (au titre du risque ou de la décroissance démographique).

[47] Ces communes bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale tout en disposant d'un nombre de logements sociaux excédant 15 % des résidences principales.

[48] Ces communes ont des dépenses déductibles supérieures à leurs prélèvements bruts ou des prélèvements inférieurs à 4 000 € et qui ne sont donc pas effectués.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

Le présent projet de loi modifie l'article L. 302-7 du CCH en doublant le plafond de dépenses d'intermédiation locative, par an et par logement, déductible du prélèvement annuel. La loi ayant fixé le plafond actuel de 5.000 €, une modification législative est nécessaire afin de changer ledit plafond.

3. 2. Options

Option écartée

L'option de laisser le plafond de dépenses déductibles inchangé (c'est-à-dire ne pas modifier la loi sur ce point) ne permet pas de compenser le coût de l'intermédiation locative en territoire très tendu, comme l'agglomération parisienne, et n'incite donc pas les communes et les associations à développer ce produit.

Option retenue

L'option retenue est donc de doubler le plafond actuel pour le porter à 10.000 € par an et par logement. Ce plafond de 10.000 € est conforme aux coûts constatés en Île-de-France et devrait permettre de mobiliser le parc privé aux fins de loger des ménages à faibles ressources notamment dans les communes où le parc de logements social est insuffisant et où les prix de l'immobilier sont élevés.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'impact de cette mesure sur le budget des communes sera positif puisque ces dernières pourront augmenter le montant de dépenses déductibles du prélèvement annuel SRU au titre des dépenses d'intermédiation locative, à hauteur d'un plafond de dépenses correspondantes deux fois plus important que le plafond actuel. Les prélèvements SRU nets versés en application de l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation et présentés dans l'état des lieux ci-avant sont donc susceptibles de diminuer, en fonction du volume de logements qui sera effectivement mobilisés dans le parc privé des communes, en faveur de la mixité sociale au travers de l'intermédiation locative.

L'impact sur les services déconcentrés du ministère est enfin nul. En effet, les dépenses d'intermédiation locative sont déjà décomptées au titre de la loi. Seul le montant change.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'État sera à prendre pour modifier le plafond de dépenses déductibles dans le cadre des financements de dispositifs d'intermédiation locative.

Mesure : Supprimer l'orientation de l'emploi des prélèvements SRU restant au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le financement du développement de l'offre de logements sociaux vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers faisant l'objet d'un contrat de renouvellement urbain

1. État des lieux

L'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit spécifiquement que le produit du prélèvement SRU puisse servir à financer la construction de logements locatifs sociaux dans les quartiers les plus en difficultés du territoire national et bénéficiant des politiques visant à les redynamiser et à changer le cadre de vie de leurs habitants.

En effet, lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre délégataire des aides à la pierre, le CCH oriente notamment l'utilisation des prélèvements SRU vers le financement d'opérations de renouvellement et de requalification urbains, dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Or, depuis la circulaire UHC/IUH2 n° 2006-13 du 1er mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2006, les crédits « État » du programme 135 « Urbanisme, territoire, amélioration de l'habitat » ne financent plus, sauf cas dérogatoires, l'acquisition, l'acquisition-amélioration et la construction de logements sur le périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), c'est-à-dire sur l'ensemble des zones urbaines sensibles (ZUS) jusque fin 2014 et sur l'ensemble des quartiers prioritaires de la ville depuis la mise en place de la nouvelle géographie prioritaire en 2015.

En effet, l'effort de production de l'offre locative sociale doit être réparti de manière équilibrée au sein des agglomérations et des communes, et les programmes locaux de l'habitat ont vocation à traduire cet équilibre sur les territoires intercommunaux qui en sont dotés. L'effort de production ne saurait donc porter prioritairement sur les quartiers cibles de la politique de la ville en général, et de l'ANRU en particulier, où la proportion de logements sociaux est généralement très massive, et où des investissements publics considérables ont été consentis depuis 2003 justement pour favoriser la diversité fonctionnelle et de l'habitat.

Ces orientations ont d'ailleurs été rappelées avec force lors des derniers comités interministériels « égalité et citoyenneté » du 6 mars et du 26 octobre 2015.

En application de ces orientations, les crédits de droit commun ne financent donc qu'à la marge le développement de l'offre nouvelle sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, sur ces 5 dernières années (2010-2014), près de 90 M€[49] de crédits de droit commun (PLUS et PLAI) ont été dépensés dans ces quartiers, soit 18 M€ par an en moyenne. (Source : DGALN, infocentre SISAL au 27 novembre 2015). Ces 90 M€ représentent moins

49 Il s'agit d'une fourchette haute, la fiabilité de la donnée n'étant pas totale compte tenu d'erreurs de saisie liées à une mauvaise localisation des opérations.

de 5 % de l'ensemble des autorisations d'engagement consacrées sur la même période aux logements locatifs sociaux.

En 2015, plus de 752 communes sont bénéficiaires des différents dispositifs de la politique de la ville. 591 d'entre elles situent dans un territoire d'application de l'article 55 de la loi SRU, dont 129 sont soumises aux obligations de loi SRU, visant à atteindre d'ici 2025 un taux de logement social de 20 ou 25 % de leurs résidences principales. Parmi ces 129 communes, seules 34 appartiennent à un EPCI délégataire des aides à la pierre.

Le total des prélèvements, émanant des communes SRU faisant l'objet d'une convention de renouvellement urbain ou disposant d'un quartier prioritaire de la politique de la ville et affectés aux EPCI délégataires des aides à la pierre, ne s'est élevé qu'à 839 044 € en 2015. Ces prélèvements représentent moins de 20 % des crédits de droit commun délégués par l'État dans ces territoires.

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi, en modifiant l'article L.302-7 du CCH, propose de ne plus prioriser l'affectation des prélèvements SRU restant au niveau de l'EPCI vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville et faisant l'objet d'une convention de renouvellement urbain afin de promouvoir la diversification de l'habitat et de mettre fin aux logiques de ségrégation sociale à l'œuvre.

Ce faisant, cette mesure vise à promouvoir la mixité sociale au sein même des communes visées par la politique de la ville et au sein d'un EPCI entre les différentes communes soumises au dispositif de l'article 55 SRU. En supprimant la priorisation de l'utilisation des prélèvements « SRU » vers les quartiers prioritaires, cette mesure met en cohérence le dispositif « SRU » avec les orientations gouvernementales en matière de mixité sociale.

Ainsi, les 34 communes en situation de rattrapage et appartenant à un EPCI délégataire des aides à la pierre pourront continuer à bénéficier des subventions des EPCI afin de procéder à des acquisitions foncières et immobilières pour développer du logement locatif social sur leur territoire communal, mais ces financements devront être fléchés en priorité sur la production de logement social en dehors des quartiers bénéficiant de la politique de la ville ou d'une convention de renouvellement urbain.

De même, pour les communes respectant leur seuil légal, cette mesure concourra à diversifier leur offre de logements vers le logement intermédiaire ou libre notamment dans les quartiers susmentionnés.

3. Nécessité de légiférer

Le présent projet de loi modifie l'article L. 302-7 du CCH en supprimant une disposition législative en vigueur. Plus précisément, cet article supprime la dernière phrase du 7ème alinéa de l'article L. 302-7 du CCH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée vise à favoriser la diversification du parc de logements, et donc le profil socio-économique des ménages, dans les communes, et notamment les quartiers, faisant l'objet de conventions de renouvellement urbain ou d'un contrat de ville. Il s'agit d'éviter de concentrer les ménages à faibles ressources dans les mêmes quartiers en difficultés.

Les 34 communes susmentionnées pourront continuer à bénéficier des financements des EPCI délégataires via le prélèvement annuel, mais ces derniers devront veiller à diversifier l'utilisation dudit prélèvement, pour financer des opérations visant à développer du logement locatif social de manière appropriée entre les différents quartiers d'une même commune. L'impact pour les EPCI délégataires des aides à la pierre et les communes est donc nul.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Supprimer la possibilité de verser les prélèvements au fonds d'aménagement urbain (FAU) en métropole, au bénéfice du fonds national d'aides à la pierre (FNAP)

1. État des lieux

1. 1. Bénéficiaires des prélèvements « SRU »

L'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) liste les bénéficiaires du prélèvement annuel SRU. Par ordre de priorité, la somme correspondant au prélèvement est versée à :

- à l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI), si la commune appartient à un EPCI délégataire des aides à la pierre ;
- à l'établissement public foncier (EPF) local, si un tel établissement est présent sur le territoire de la commune ;
- à l'établissement public foncier (EPF) d'État, si la commune est située dans le périmètre de compétence d'un tel établissement ;
- au fonds d'aménagement urbain (FAU), institué dans chaque région, en métropole et aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) dans les départements d'outre-mer.

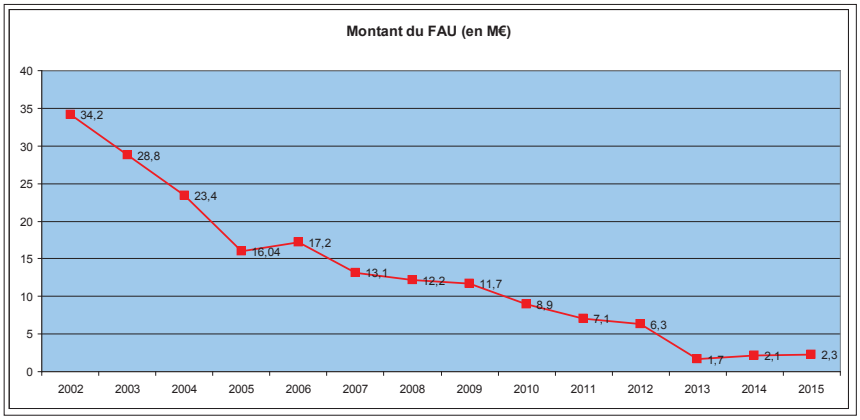
L'article L.302-9-1 du CCH précise, par ailleurs, que la majoration du prélèvement des communes carencées alimente le fonds national des aides à la pierre (après entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi, auparavant, le fonds alimenté par la majoration était le fonds national de développement d'une offre de logement très social -FNDOLLTS).

1. 2. Constat de la diminution des dotations des FAU et FRAFU

Le FAU a vocation à aider financièrement les communes éligibles et leurs EPCI dans la réalisation d'actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Le FAU est administré par un comité de gestion présidé par le préfet et composé d'élus locaux de la région. Il instruit les demandes de subvention déposées par les communes ou les EPCI.

Depuis leur institutionnalisation en 2002, les FAU, qui ne sont bénéficiaires des prélèvements SRU en région que par défaut, ont vu leur dotation diminuer, sous l'effet de la montée en puissance de l'intercommunalité, de la multiplication des programmes locaux de l'habitat et du développement des délégations des aides à la pierre. Cet état de fait s'est accentué récemment puisque les FAU des régions couvertes par un EPF d'État ne bénéficient plus, depuis 2013, des prélèvements « SRU ».

Ainsi, la couverture du territoire métropolitain par les EPCI délégataires des aides à la pierre et les EPF locaux ou d'État assèche progressivement les ressources du FAU, comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : bilans annuels de 2002 à 2015, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Alors que le FAU représentait plus de 34 M€, soit 85 % des prélèvements SRU (40,2 M€), en 2002, il ne représente plus que 2,3 M€, soit 6 % des prélèvements (37 M€) en 2015. Par ailleurs, de moins en moins de régions disposent encore d'un FAU actif. En 2002, 18 régions sur 22 disposaient d'un FAU, contre seulement 9 en 2015. Le FAU de la région Île-de-France a été clôturé fin d'année 2012.

Le même constat a été observé pour les FRAFU dans les départements d'outre-mer. En effet, les FRAFU ont été abondés, pour la dernière fois, d'un peu plus de 55.000 €, au titre du prélèvement 2012. Depuis 2013, ces derniers ne sont plus abondés.

Eu égard à cette tendance baissière d'abondement des FAU et des FRAFU, la question de leur pérennité se pose.

2. Objet de la mesure

Face à ce constat et dans un souci de simplification, tout en maintenant le principe privilégié du recyclage local des prélèvements SRU versés par les communes déficitaires par ordre de priorité aux EPCI délégataires et aux EPF, le Gouvernement entend tirer néanmoins les conséquences de cette diminution structurelle des prélèvements SRU affectés aux FAU en métropole, qui s'accompagne par ailleurs d'une utilisation à la fois hétérogène et incomplète au niveau local par les FAU, des prélèvements qui leur sont versés.

En réalité, la raréfaction des crédits en FAU conduit à considérer que l'effet bénéfique de ces financements pour l'accompagnement du développement de l'offre de logements sociaux n'est plus en rapport avec les conditions de gouvernance des FAU à l'échelle d'une région. La lourdeur du dispositif de gestion de ces deux fonds ne semble plus proportionnée à son intérêt au regard de la baisse sensible des crédits gérés, comme l'ont d'ailleurs signalé les élus et les services concernés, notamment en région Rhône-Alpes.

De ce fait, afin de mieux contrôler l'utilisation et l'affectation des fonds issus des prélèvements jusqu'alors versés à ces FAU, ceux-ci seront désormais versés au fonds national des aides à la pierre (FNAP) créé par la loi de finances pour 2016, et qui aura vocation à financer le logement social sur le territoire, en mobilisant l'ensemble de la ressource disponible, et selon une programmation nationale qui répondra aux besoins recensés et remontants des régions, dans les territoires SRU en particulier.

Dans la mesure où le FNAP n'octroie pas d'aide en outre-mer, les communes SRU concernées apporteraient une contribution à un dispositif dont elles n'auraient aucune chance de bénéficier, et par conséquent la possibilité de versement des prélèvements SRU à l'équivalent des FAU dans les DOM (FRARU) est cependant maintenue par le présent projet de loi. Toutefois, aucune des communes soumises SRU dans le DOM actuellement (de l'ordre de 60 au titre du prélèvement 2015) n'est concernée par le versement au FRARU, car toutes sont couvertes par un EPF. Si toutefois à l'avenir d'autres communes venaient à être soumises au prélèvement SRU en outre-mer, hors du périmètre de couverture des EPF, alors les prélèvements opérés seraient versés au FRARU.

3. Nécessité de légiférer et options

3. 1. Nécessité de légiférer

La loi ayant fixé la liste des bénéficiaires du prélèvement annuel SRU, seule une mesure législative permet de modifier ladite liste.

Le présent projet de loi modifie l'article L.302-7 du CCH en supprimant le FAU et les FRAFU parmi les bénéficiaires du prélèvement annuel SRU.

3. 2. Options

Option écartée

L'option de maintenir un FAU dans chaque région a été écartée. En effet, la lourdeur de la gestion administrative de ces fonds apparaît disproportionnée au regard de la raréfaction des subventions versées aux FAU, du fait notamment de la couverture des territoires « SRU » par un EPCI délégataire des aides à la pierre ou un EPF d'État ou local.

Option retenue

L'option retenue est donc de désigner le FNAP comme bénéficiaire de la part de prélèvement qui alimente à ce jour les FAU en métropole, tandis que le versement aux FRARU dans les DOM sera toujours possible, puisque le FNAP n'a vocation à financer du logement social qu'en métropole.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4. 1. Impact juridique

La mesure envisagée répond à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et de clarté de la loi en supprimant l'un des bénéficiaires du prélèvement SRU dont les ressources s'amenuisent.

4.2. Impact sur les collectivités territoriales

La mise en œuvre de cette mesure aura un impact limité pour les collectivités territoriales, quand bien même elle ne permettra plus d'orienter l'utilisation des ressources du FAU dans la région de la commune dont est issu le prélèvement, celui-ci étant versé à un fonds national.

4 3. Impact sur les services de l'État

Enfin, cette mesure aura un impact positif sur la charge de travail des services déconcentrés (direction régionale et interdépartementale du logement et de l'hébergement, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) chargés en métropole d'organiser le comité de gestion des FAU, lesquels se réunissent au minimum une fois par an.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Article 32

Mesure : Imposer dans les PLH un volet « plan d'intervention foncière » applicable à l'échelle des EPCI.

1. État des lieux

L'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que *« III.-Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. »* Par ailleurs, il précise que *« Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire. » Enfin, le programme local de l'habitat (PLH) comporte un programme d'actions, qui indique en particulier, pour chaque commune ou secteur « les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ».*

Malgré l'obligation pour les PLH d'analyser l'offre foncière et de définir les moyens fonciers à mettre en place, ce domaine est diversement intégré dans les PLH.

Dans la pratique, la réalisation des études foncières pose des difficultés aux collectivités, du fait de la complexité du diagnostic foncier, qui peut s'avérer coûteux et pour lequel l'accès aux données peut être difficile. De plus, ce diagnostic se borne à identifier des terrains disponibles alors qu'il est souvent nécessaire de procéder également à une analyse des capacités de mutation du tissu bâti existant. Il est important que le diagnostic foncier permette de déboucher sur l'établissement d'une stratégie foncière en vue de mobiliser le foncier repéré et de maîtriser les coûts pour la réalisation des orientations et des objectifs inscrits au PLH.

On constate que la prise en compte du foncier progresse avec la montée en compétence des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans leurs PLH successifs.

Depuis 2012, une application nationale de suivi des documents en matière d'urbanisme et d'habitat (SuDocUH) permet de suivre l'État d'avancement des documents de programmation et de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat). Au-delà du suivi transversal des procédures d'élaboration ou de modification des documents de planification et de programmation, cette application mise à la disposition des services déconcentrés a également vocation à identifier les objectifs et orientations définis dans ces documents. Elle constitue une base de données contribuant à la connaissance des territoires.

À partir de cette base est conduite annuellement une enquête qui permet de recenser l'état d'avancement des procédures de PLH des EPCI. Selon l'analyse des résultats issus de cette enquête au 31 décembre 2014, on identifiait que, sur 395 PLH exécutoires, 54 % comportait un volet foncier (soit 213 PLH). Or, une stratégie foncière est indispensable pour disposer du foncier nécessaire à l'endroit désiré, au moment voulu et pour un prix qui soit compatible avec l'équilibre financier des futures opérations d'habitat. Cet axe est stratégique pour l'atteinte des objectifs définis dans les PLH.

2. Objet de la mesure

Le présent projet de loi renforce le volet foncier des programmes locaux de l'habitat. En effet, développer l'habitat, social en particulier, à l'échelle d'un territoire nécessite de mener une réflexion sur le foncier nécessaire et disponible pour accueillir cette offre de logements.

Dans le cadre d'un PLH, la réflexion sur le foncier est, en l'État actuel du droit, menée au stade du diagnostic du PLH afin d'identifier les segments de l'offre foncière. Si cette réflexion permet d'identifier les caractéristiques des marchés fonciers locaux et leurs impacts sur l'évolution de l'offre de logements, un tel diagnostic ne suffit pas à s'assurer que les gisements fonciers disponibles permettent de répondre aux objectifs de développement du PLH ni à définir les moyens d'action à mobiliser.

Le projet de loi permet d'y remédier et de contraindre les orientations du PLH, et les actions correspondantes, à prévoir et traduire une véritable stratégie foncière. Le diagnostic du PLH devra désormais comporter une analyse de l'offre foncière et de son utilisation, prévoir la création d'un observatoire du foncier à l'échelle du PLH ainsi que les autres actions à mener en matière de politique foncière. Les établissements publics fonciers (EPF) d'État et locaux contribueront à la mise en place de ces observatoires fonciers à l'échelle des PLH.

L'analyse de l'offre foncière permettra d'identifier les gisements fonciers passés, présents et futurs, tout usage confondu. L'analyse de l'utilisation de cette offre foncière permettra d'analyser dans le temps les changements d'usages et d'occupation de ces gisements fonciers, les éventuels phénomènes de pénurie ou de friche, de rétention ou de choc foncier, ainsi que les évolutions en matière de prix et de propriétés.

3. Nécessité de légiférer

Pour mettre en place la mesure envisagée, il est nécessaire de modifier l'article L.302-1 du CCH définissant les PLH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le renforcement du volet foncier des PLH vise à garantir que les objectifs fixés en matière de logements ne sont pas déterminés de façon arbitraire. Il s'agit notamment de vérifier la capacité du territoire à accueillir ces logements, au regard de l'offre foncière, mais aussi de préciser la politique foncière à mettre en œuvre concrètement (moyens financiers pour acquisition, mobilisation d'un EPF, utilisation du droit de préemption urbain ou d'autres outils...) pour permettre leur réalisation. Cette mesure va donc dans le sens d'un renforcement de l'offre et de l'accès au logement, notamment social.

Par ailleurs, la mesure envisagée va nécessiter, pour les EPCI, lors de l'élaboration de leur PLH :

- d'établir un diagnostic plus précis en matière de foncier, visant notamment à mesurer et identifier l'offre foncière et analyser son utilisation à la fois en termes d'usages/de vocation (logement, activités économiques, activités agricoles, espaces naturels, etc.) et en terme d'occupation (densité, terrain bâti ou non, propriétaire publique ou privé, etc.) ;
- de mettre en place, ou de s'associer à un observatoire foncier existant ;
- de définir une politique foncière de façon précise.

Cela entraînera un surcoût, en particulier, pour ce qui concerne l'observatoire foncier.

Selon l'enquête « Habitat 2016 », le coût moyen d'un PLH est de 51.272 €. On peut estimer que le surcoût sera de l'ordre de 5.000 à 10.000 €, selon qu'il existe déjà une observation foncière en lien avec l'observatoire de l'habitat, mise en place par l'EPCI ou en partenariat avec d'autres acteurs.

Ce surcoût sera toutefois d'autant plus limité que le projet de loi prévoit que seront mis à disposition « des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics fonciers visés aux articles L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme, les données et référentiels nécessaires à la mise en place d'observatoires du foncier. ». Cela devrait donc permettre aux collectivités de développer leurs observatoires à moindre coût. Par ailleurs, les EPF, qui disposent déjà de données et d'outils dans le cadre de leur mission, pourront apporter leur appui dans la mise en place de ces observatoires, ce qui réduira d'autant le coût pour les EPCI.

L'impact sera marginal pour les services déconcentrés de l'État. Tout en veillant à la prise en compte des orientations nationales dans les PLH, les services disposent d'un rôle d'importance d'accompagnement des collectivités lors de l'élaboration de leur PLH. Ainsi, dans le cadre de leur participation à l'élaboration des PLH, les services de l'État s'assureront de la bonne prise en compte de la mesure et en expliciteront tout l'intérêt de la démarche à leurs interlocuteurs. Ces actions s'inscriront dans le cadre des missions d'ores et déjà exercées par les services déconcentrés telles que la réalisation du porter à connaissance de l'État, l'établissement de l'avis de l'État ou tout au long de la procédure d'élaboration du PLH, par le biais de l'association de l'État.

La mise en place d'une observation foncière sur laquelle pourra se baser la définition des orientations du PLH a vocation à renforcer la pertinence des choix dans la localisation des projets d'habitat. Les projets pourront en effet être développés au regard de la consommation foncière passée d'une part et donc dans le respect des espaces à préserver, et d'autre part au regard des enjeux de densification du tissu urbain existant, de proximité avec les services et les équipements et enfin de mobilité et de transports afin de veiller à la connexion des nouveaux projets. Cette mesure aura donc des impacts favorables à l'environnement.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

6. Modalités d'application

La disposition envisagée s'appliquera à tous les PLH dont la première élaboration ou le ré-engagement sera lancé après publication de la loi (délibération de l'EPCI).

La partie réglementaire du CCH relative au programme local de l'habitat (articles R.302-1 et suivants du CCH) sera à mettre à jour par décret en Conseil d'État.

Mesure : Favoriser la mise en place d'observatoires du foncier

1. État des lieux

Actuellement, il existe des observatoires fonciers sur certains territoires, et à toutes les échelles. Il n'existe pas d'organisation type. Il s'agit souvent de structure associative inter-administrative (État-Région), ou de pôles constitués au sein de collectivités locales, de service déconcentrés de l'État ou d'agences d'urbanisme. Ces structures sont le plus souvent partenariales.

Ces observatoires du foncier sont généralement partenariaux et font, selon les cas, intervenir les conseils régionaux, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les agences d'urbanisme, les services de l'État (directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (DREAL) notamment), les établissements publics fonciers (EPF) et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

2. Objet de la mesure

D'une part, la mesure envisagée renforce les dispositifs d'observation foncière afin de répondre aux besoins de connaissance des territoires et favoriser le développement des stratégies foncières. Comprendre les dynamiques liées à l'utilisation des biens fonciers et immobiliers, aux mécanismes de fixation des prix et aux marchés (type de biens, de propriétaires-habitation principale ou investisseurs...) permet de choisir plus efficacement les outils juridiques, fiscaux ou opérationnels à mettre en œuvre afin de mobiliser du foncier pour réaliser les politiques de développement local (développement de l'offre de logements, développement économique, etc.)

D'autre part, le projet de loi réaffirme le rôle important de l'État dans la mise à disposition des données nécessaires à l'observation foncière afin de favoriser une véritable culture du foncier à toutes les échelles. Par ailleurs, il affirme le rôle des EPF d'État et locaux, en matière d'observation foncière, en appui aux collectivités.

3. Nécessité de légiférer

Une disposition législative permet de fixer le délai dans lequel l'État devra rendre les données nécessaires disponibles afin qu'elles puissent être utilisées par des acteurs locaux.

Le contenu d'un programme local de l'habitat (PLH) est défini par la loi (article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation), il est donc nécessaire de modifier la loi pour le compléter. Il en va de même pour l'objet des établissements publics fonciers d'État et locaux (respectivement articles L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme).

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

D'une manière générale, une information foncière transparente, fiable et partagée devrait améliorer la fluidité des marchés fonciers locaux et faciliter les transactions, permettant ensuite de développer des opérations.

Un observatoire permet d'apporter une connaissance chiffrée et localisée des marchés fonciers et ainsi d'objectiver les processus et les enjeux qui en découlent. A partir des mêmes sources d'informations partagées et validées par tous, il permet des usages propres à chaque utilisateur. Pour les aménageurs et les acteurs de la maîtrise foncière (EPF, SAFER, etc.), l'observatoire contribue à obtenir une meilleure évaluation de la charge foncière dans la réalisation des opérations d'aménagement.

Cette mesure va nécessiter, pour l'État, de diffuser largement les données, notamment fiscales et les référentiels nécessaires à l'observation foncière. Ces données sont aujourd'hui disponibles, mais complexes à utiliser et diffusées de façon trop restrictive car elles nécessitent souvent un retraitement préalable. Il s'agit donc de définir des traitements et modalités de diffusion qui permettent une exploitation plus facile. Cela nécessite pour l'État la mise en place de traitements de données et d'une infrastructure de diffusion vers les collectivités, EPCI et EPF. Le dispositif actuellement en place pour les fichiers fonciers, financé par le ministère en charge du logement, coûte chaque année de l'ordre de 400 k€ (acquisition des données pour 100 k€, traitement pour 140 k€, diffusion et appui aux utilisateurs pour 160 k€).

Le même type de dispositif est à l'étude pour les données « Demandes de Valeur Foncière » (DVF) issues de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le traitement et l'infrastructure de diffusion et d'appui pourraient s'élever à un montant similaire à celui des fichiers fonciers.

Globalement, le coût annuel pour l'État, pour les fichiers fonciers et pour les données DVF, qui sont les principales sources de données nécessaires à l'observation foncière, pourrait donc être de l'ordre de 800 k€. Cette mutualisation des traitements et appui aux utilisateurs (collectivités notamment) va cependant générer des économies pour l'ensemble des acteurs concernés, notamment les collectivités.

S'agissant de l'appui pouvant être apporté par les EPF d'État ou locaux en matière d'observation foncière, il faut souligner que la plupart des EPF assurent déjà ce rôle, de façon plus ou moins systématique, selon les cas. En termes de compétences et de ressources humaines, cette mesure ne devrait donc pas poser de difficulté. Le surcoût sera marginal, en particulier pour la plupart des EPF de l'État.

À titre d'exemple, l'EPF de Normandie a développé un dispositif d'observation foncière sur l'ensemble de son territoire, en partenariat avec le conseil régional et les collectivités. Sur l'ensemble de son territoire (région Normandie), le coût de mise en place de l'observatoire est de 2,2 M€ pour 6 ans, ce coût étant pris en charge à hauteur de 1/3 par l'EPF : soit un coût de l'ordre de 120 k€ par an pour un EPF de périmètre régional, sur la base d'une répartition partenariale du financement.

Les collectivités territoriales et leurs groupements vont bénéficier de cette mesure qui facilitera la mise en place d'observatoires à l'échelle de leur territoire (notamment dans le cadre des PLH pour lesquels le projet de loi prévoit qu'un observatoire du foncier doit être mis en place), à moindre coût, et constituera un véritable outil d'aide à la décision et de suivi de la mise en œuvre des politiques foncières.

Pour les services déconcentrés de l'État, un observatoire du foncier permet de compléter utilement les porter-à-connaissance pour les documents d'urbanisme ou d'aménagement mais aussi de décliner localement les politiques foncières portées par l'État.

Les impacts seront globalement favorables à l'environnement, dans la mesure où la mise en place d'une observation foncière permettra de définir des stratégies foncières plus pertinentes,

notamment au regard des objectifs de développement durable et de moindre consommation d'espace.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Faire évoluer les conditions de création et d'extension des établissements publics fonciers locaux.

1. État des lieux

Selon l'article L.324-2 du code de l'urbanisme, un établissement public foncier local (EPF) est créé par le représentant de l'État dans la région soit par délibérations concordantes de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH), soit par délibérations concordantes de conseils municipaux de communes non membres de ces EPCI.

Cette rédaction témoigne d'une volonté du législateur de privilégier, dans la constitution d'un EPF local, les structures intercommunales existantes ou à créer dotées de compétences dans le domaine de l'habitat et du logement social (la maîtrise du foncier constituant un enjeu majeur de ces politiques). Les communes quant à elles ne sont directement représentées au sein de l'EPF local que lorsqu'elles ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière de PLH.

Ainsi la rédaction actuelle permet à plusieurs EPCI compétents en matière de PLH ou à plusieurs communes de s'associer afin de créer un EPF local.

Or, la réforme territoriale prévue par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) a conduit à une nouvelle organisation intercommunale des territoires. Certains EPCI membres d'EPF locaux sont désormais regroupés au sein d'un seul EPCI de sorte que le périmètre de l'EPF local peut alors se confondre entièrement avec le périmètre du nouvel EPCI. Compte tenu des actions déjà engagées, il est souhaitable que l'EPF local puisse poursuivre son intervention bien qu'une seule collectivité adhère à l'EPF local.

Par ailleurs, la création de nouveaux EPCI dans le cadre de la réforme territoriale justifie de préciser les conditions d'extension des EPF locaux existant.

2. Objet de la mesure

La mesure vise d'une part à renforcer le rôle des EPCI dans la création ou l'extension d'un EPF local tout en maintenant les conditions d'adhésion actuelles.

En l'état actuel du droit, la création d'un EPF local s'opère de deux manières alternatives :

- au vu des seules délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale, dotés de la compétence en matière de PLH ;
- au vu des délibérations concordantes de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces EPCI précités.

Ainsi, la mesure permet de maintenir en activité les EPF locaux créés avant la date de publication de la présente loi et dont les EPCI membres seraient regroupés au sein d'un seul EPCI, sous réserve que ce nouvel EPCI soit compétent en matière de PLH.

Par ailleurs, afin de sécuriser les futures extensions d'EPF locaux, la mesure formalise la procédure d'extension d'un EPF local qui est réalisée dans les mêmes formes que sa création. L'adhésion d'un ou de nouveaux membres à un EPF local ne saurait être considérée comme

une simple modification de ses statuts. En effet, cette adhésion entraîne l'extension du périmètre d'intervention de l'établissement et l'extension du champ d'application de la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1607 *bis* du code général des impôts. Dès lors, le représentant de l'État dans la région doit être en mesure d'apprécier si l'extension du périmètre de l'EPF local, comme sa création, est opportune ou non au regard des critères mentionnés à l'article L.324-2 du code de l'urbanisme. L'extension d'un EPF local nécessite donc, comme la création, l'accord ou le refus du ou des préfets de région concernés. En outre, l'extension d'un EPF local implique la modification de la liste des membres de l'EPF et la composition de l'assemblée générale ou du conseil d'administration. Dès lors que l'arrêté préfectoral doit comporter ces éléments conformément au dernier alinéa de l'article L.324-2 précité, l'extension du périmètre d'un EPFL doit faire l'objet d'une modification de l'arrêté préfectoral.

3. Nécessité de légiférer

La mesure nécessite de modifier les modalités de création d'un EPF local, lesquelles sont régies par l'article L.324-2 du code de l'urbanisme.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Sur le plan juridique, la mesure vise à sécuriser les EPF locaux dont les EPCI membres sont regroupés au sein d'un EPCI unique. Elle vise également à rendre plus lisibles les modalités d'extension des EPF locaux existant afin d'encourager les EPCI nouvellement créer à y adhérer le cas échéant.

Sur les plans économiques et financiers, la mesure ne modifie pas les périmètres d'EPF locaux existant. Elle facilite la continuité des actions engagées par les EPF locaux existant et la réalisation des projets d'aménagements programmés sur les emprises foncières acquises par les EPF locaux existant. La mesure ne modifie pas le périmètre des EPF locaux et n'entraîne aucune pression fiscale supplémentaire (taxe spéciale d'équipement - TSE).

Sur le plan social, la mesure n'étend pas le périmètre des EPF locaux existant. Les droits des propriétaires ne sont pas modifiés.

Les prérogatives de puissance publique (droit de préemption, droit de priorité, etc.) déléguées par les collectivités aux EPF locaux demeurent inchangées.

L'évolution permet de garantir la continuité des actions engagées par un EPF local existant en communes carencées pour le compte du préfet.

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Mesure : Etendre la liste des titulaires du droit de préemption urbain à la métropole du Grand Paris pour les opérations d'intérêt métropolitain et aux établissements publics territoriaux

1. État des lieux

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) a organisé le transfert de certaines compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme des communes vers la métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux (EPT). La mise en œuvre de ces opérations nécessitent généralement de mener des actions de maîtrise foncière à l'amiable et parfois par exercice de prérogatives de puissance publique telle que le droit de préemption urbain (DPU). Or, en l'état actuel du droit, le DPU demeure de la compétence des communes. Les EPT et la MGP ne peuvent en être titulaires.

La situation de la MGP est la suivante :

- Nombre de communes dans le territoire de la MGP : 131 communes.
- Nombre d'EPT : 12 (à noter que Paris n'est pas un EPT).
- Sur les 131 communes de la MGP :
    - 10 sont encore couvertes par un POS ;
    - 14 sont couvertes par un POS mais ont prescrit l'élaboration d'un PLU ;
    - 83 sont couvertes par un PLU approuvé ;
    - 24 ont un PLU en cours de révision dont 8 ont « arrêté » leur projet de PLU.
- Nombre de communes ayant instauré le DPU : on estime globalement qu'environ 80 % des communes dotées d'un POS ou d'un PLU approuvé ont institué un droit de préemption urbain. Ainsi, le nombre de communes situées dans le territoire de la MGP concernées par le DPU sera donc évalué ici à 80 % x 131 = 105.

2. Objet de la mesure

La mesure vise d'une part à reconnaître aux EPT, à l'instar des EPCI à fiscalité propre, une compétence de plein droit en matière de DPU compte tenu de leur compétence en matière de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

La mesure vise d'autre part à reconnaître à la MGP une compétence de plein droit en matière de DPU uniquement pour assurer la réalisation des opérations d'aménagement prévues à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme qui sont d'intérêt métropolitain. Dans les périmètres de préemption ainsi identifiés par le conseil de la métropole, les aliénations nécessaires à la réalisation des opérations d'intérêt métropolitain ne sont désormais plus soumises au DPU des EPT et de la commune de Paris.

Ainsi, les EPT et la commune de Paris titulaires du DPU et la MGP titulaire du DPU pour réaliser les opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain auront une compétence large en la matière (définition, extension ou suppression des périmètres de préemption) et pourront déléguer ce droit à un tiers autorisé (établissement public foncier, par exemple).

3. Nécessité de légiférer

La liste des titulaires du DPU est fixée aux articles L.211-1 et L.211-2 du code de l'urbanisme. Le DPU consiste pour une collectivité à s'immiscer dans une vente entre un propriétaire et un tiers. Il s'agit d'une prérogative de puissance publique.

En l'état actuel du droit, les EPT, bien que compétents en matière de PLU, ne peuvent être titulaires de la compétence DPU.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Sur le plan juridique, la mesure tire les conséquences des transferts de compétences organisées par la loi NOTRé en matière d'urbanisme et d'aménagement au profit de la MGP et des EPT et clarifie les compétences de la MGP et des EPT en matière de DPU prévues dans le code de l'urbanisme. Il convient de souligner que le transfert de la compétence DPU entraîne également le transfert de la compétence en matière de droit de priorité (préemption des emprises foncières publiques).

Sur les plans économiques et financiers, l'impact sur les propriétaires et professionnels de l'immobilier est nul. Ils continueront de transmettre à la commune les déclarations d'intention d'aliéner, charge à elles de les transmettre à la MGP, à l'EPT compétent ou à leur délégataire.

Sur le plan social, la MGP et les EPT pourront instaurer de nouveaux périmètres de préemption, étendre, réduire ou supprimer les périmètres existant. Les biens situés dans ces périmètres pourront faire l'objet d'une préemption. Les propriétaires et les professionnels de l'immobilier devront transmettre au titulaire du DPU une déclaration d'intention d'aliéner.

L'instauration du DPU est facultative et conditionnée à une délibération de la collectivité. S'il est instauré, l'exercice du DPU nécessitera la mobilisation de moyens financiers par la MGP et les EPT. Les communes continueront à recevoir les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et devront transmettre ces DIA à la MGP et aux ETP ou à leur délégataire. Les communes sont rompues à cette transmission dans la mesure où nombre d'entre elles ont déjà délégués leur droit de préemption à leur EPCI. Cela pourra engendrer des frais d'envoi supplémentaires pour les communes.

A noter que la commune de Paris, qui n'est pas couverte par un EPT, est titulaire du DPU, à l'exception des cas où la MGP sera compétente pour un projet d'intérêt métropolitain.

L'évolution est sans impact sur le dispositif prévu en communes carencées où le droit de préemption urbain est exercé, pendant l'arrêté de carence par le préfet. Pendant la durée de cet arrêté, la MGP et les EPT pourront continuer à exercer le DPU mais sur certaines aliénations uniquement (toutes les aliénations à l'exception de celles affectés au logement).

5. Consultations menées

Le Conseil national de l'habitat, le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil national des villes ont été consultés.

Chapitre IV – MESURES DE SIMPLIFICATION

Article 33

Habilitation : Étendre et faciliter l'application du dispositif relatif aux résidences universitaires

1. Analyse des difficultés à résoudre

Le Gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un plan de création de 40 000 places nouvelles pour le logement étudiant dans le cadre d'un engagement pris par le Président de la République. Ce plan, dit « plan 40 000 », se déroule du 1er janvier 2013 au 1er janvier 2018 prévoit la mise en chantier de 40 000 nouveaux logements étudiants, dont les 2/3 en Île-de-France, comprenant :

- les logements construits et/ou gérés par les CROUS,
- les logements construits par les organismes d'HLM et gérés non par les CROUS mais par des associations,
- les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés.

Le bilan intermédiaire de ce plan montre que :

- depuis 2013 : plus de 25 % des objectifs ont été réalisés, avec la construction de 11 912 logements étudiants, soit 511 de plus que prévu dans la programmation initiale ;
- d'ici fin 2015 : près de 50 % des objectifs auront été atteints, avec la production totale de 20 722 nouveaux logements étudiants ;
- fin 2017 : la construction de 42 445 logements étudiants est programmée.

Afin d'atteindre cet objectif, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), à son article 13-I, a créé la section IV du chapitre premier du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation (CCH), intitulée « La résidence universitaire » (RU). Cette section IV est composée d'un article unique, l'article L.631-12 du CCH, lequel définit ces nouvelles résidences universitaires comme étant des structures spécifiques bénéficiant d'un statut dérogatoire au droit commun adaptées au logement des étudiants.

La résidence universitaire comporte des locaux privatifs et des locaux affectés à la vie collective, devant accueillir des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage, ou des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. A titre exceptionnel, des enseignants et des chercheurs peuvent également être accueillis.

Les résidences universitaires peuvent être conventionnées à l'APL en application de l'article L.351-2 du CCH et déroge aux règles applicables aux logements sociaux sur les 4 points suivants :

- une attribution des logements en raison de la qualité d'étudiants,
- des contrats de location d'une durée maximale d'un an (renouvelable),
- l'absence de droit au maintien dans les lieux pour les étudiants,
- la possibilité de louer les logements meublés.

Le dispositif prévu vise plus particulièrement les opérations de construction ou d'acquisition de logements à destination des étudiants, financées à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS), et réalisées par les centres régionaux des œuvres universitaire et scolaires (CROUS), dont la mission est d'assurer le logement des étudiants.

Enfin, le régime locatif a été adapté aux spécificités des étudiants et ce dispositif dérogatoire est complété à l'article 40 VIII de la loi n° 89-460 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs modifiée par des dispositions autorisant la colocation et la récupération des charges sous la forme d'un forfait.

2. Objet de la mesure

Le dispositif institué par l'article L.631-12 du CCH a une application limitée à certaines opérations réalisées par les CROUS. Or, dans le cadre du plan 40 000, il a été constaté qu'une grande majorité des maîtres d'ouvrage était des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ou des sociétés d'économie mixte (SEM). Ainsi, dans l'académie de Paris, sur 48 opérations programmées entre 2013 et 2016, 35 opérations sont confiées à un bailleur social pour la maîtrise d'ouvrage. Parmi ces 35 opérations, le CROUS doit assurer la gestion d'une trentaine d'opération.

L'habilitation sollicitée permettra au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures visant à étendre et à faciliter l'application du dispositif relatif aux résidences universitaires :

- en élargissant la possibilité de réaliser des résidences universitaires par les bailleurs sociaux tout en contrôlant leur production ;
- en élargissant la possibilité de gérer des résidences universitaires à des associations dont l'objet est relatif aux étudiants ;
- en ouvrant les dispositions de l'article L.631-12 du CCH aux immeubles qui sont déjà gérés par les CROUS au titre du dispositif de « location – sous location » prévu par l'article L.442-8-1 du CCH ;
- en harmonisant les règles applicables en matière de récupération des charges pour les étudiants.

3. Nécessité de légiférer

Le dispositif envisagé nécessite que soit modifiée la partie législative du code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L.353-21, L.421-1, L.422-2, L.422-3, L.442-8-1, L.442-8-2, L.442-8-4, L.481-1 et L.631-12.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les mesures envisagées tendraient, d'une part, à sécuriser la possibilité pour les bailleurs sociaux de réaliser des résidences universitaires, et d'autre part, à simplifier et améliorer l'intelligibilité du droit s'agissant de l'harmonisation des règles relatives au forfait quel que soit le statut du propriétaire du logement loué par l'étudiant dans le parc locatif social.

Les mesures relatives au forfait charge ne devraient pas avoir d'impact financier tant pour le locataire que pour le bailleur.

Pour les bailleurs, ce forfait devra être une facilité de gestion tendant à favoriser la location à un public étudiant auprès duquel la récupération des charges locatives peut être une réelle contrainte de gestion s'agissant d'un public très mobile.

Pour les locataires, les mesures d'extension du forfait charge devraient être neutres de conséquences financières par rapport au dispositif existant. En tout état de cause, le texte de la loi en vigueur prévoit que le montant de ce forfait ne doit pas être manifestement disproportionnée au regard des précédentes charges acquittées. Par ailleurs, la faculté d'étendre les dispositions de l'article L.631-12 du CCH aux immeubles actuellement gérés par les CROUS en application de l'article L.442-8-1 du même code n'a vocation à s'appliquer que les nouveaux locataires, les locataires en place demeurant soumis aux règles en vigueur avant la mise en œuvre des mesures nouvelles.

Les mesures envisagées tendraient à instaurer une procédure de contrôle du nombre d'opérations de résidence universitaire. Cette procédure aurait vocation à permettre l'ajustement au niveau des territoires de l'offre de logement et le cas échéant adaptée au public étudiant.

La programmation de ces logements en résidence universitaire s'inscrirait dans la programmation générale du logement social sans en modifier l'enveloppe.

5. Modalités d'application

Les mesures envisagées auront vocation à s'appliquer aux nouvelles opérations de résidences universitaires, ainsi qu'aux résidences actuellement gérées par les CROUS en application du dispositif de location / sous-location prévu à l'article L.442-8-1 du CCH.

S'agissant plus particulièrement du forfait charge, celui-ci ne pourra être appliqué qu'aux nouveaux baux signés à compter de la publication de l'ordonnance.

6. Justification du délai d'habilitation

Des échanges entre ministères et acteurs concernés (représentants des bailleurs et des étudiants notamment) ont déjà été entamés sur les dispositions envisagées, ce qui conduit à envisager une possibilité de publication dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

Habilitation : Harmoniser les règles relatives au dépôt de garantie dans le parc social

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L.442-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH) rend applicable aux logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) des organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) les dispositions de l'article 75 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, lesquelles prévoient un dépôt de garantie dont le montant ne peut excéder deux mois de loyer.

Les dispositions de l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans leur rédaction précédant la publication de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, permettaient aux bailleurs d'exiger un dépôt de garantie d'un montant allant au maximum jusqu'à deux mois de loyers. Le montant du dépôt de garantie pouvant constituer un frein à l'accès au logement, la loi du 8 février 2008 précitée a entendu réduire ce montant exigible à un mois de loyer maximum.

Cependant, l'article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée vient préciser que les dispositions du premier alinéa de l'article 22 de la même loi limitant le montant du dépôt de garantie à un mois ne s'appliquent pas aux logements conventionnés, quel que soit le type de bailleur.

Néanmoins, il convient de souligner que les conventions type applicables aux conventions conclues avec des OHLM ou celles avec les sociétés d'économie mixte, prévues notamment aux articles R.353-1 et R.353-59 du CCH, limitent le dépôt de garantie à un mois de loyer.

Dès lors, il résulte de ces dispositions que des régimes distincts s'appliquent en matière de montant du dépôt de garantie sans pour autant être justifiés.

2. Objet de la mesure

L'habilitation sollicitée permettra au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures visant à harmoniser le montant du dépôt de garantie dans le parc social.

3. Nécessité de légiférer

La mesure envisagée nécessite que soient modifiées la partie législative du code de la construction et de l'habitation et la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Elle relève donc du domaine de la loi.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les mesures envisagées tendraient à simplifier et améliorer l'intelligibilité du droit, en alignant les règles relatives au montant du dépôt de garantie dans le parc locatif social, quel que soit le statut du bailleur, sur celles du secteur privé.

La réduction du montant du dépôt de garantie, de deux mois à un mois de loyer, aurait un effet favorable sur le pouvoir d'achat des locataires entrant dans le parc social et faciliterait l'accès au logement.

Elle n'aurait qu'un impact financier réduit à l'égard des bailleurs sociaux, le montant des dépôts de garantie ayant vocation à être restitué aux locataires à la fin du bail, lorsqu'aucune dégradation du logement ne sera constatée. De plus, en pratique les bailleurs sociaux appliquent actuellement majoritairement un montant de dépôt de garantie correspondant à un mois de loyer.

La mesure envisagée contribuerait enfin à favoriser l'accès au logement, en supprimant le frein que peut constituer une avance de trésorerie trop importante.

5. Modalités d'application

Les mesures envisagées seront applicables aux contrats de location conclus à compter de la publication de l'ordonnance.

6. Justification du délai d'habilitation

S'agissant d'une mesure technique, sans difficulté particulière de rédaction, un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi paraît suffisant.

Habilitation : Simplifier les modalités de publication des conventions à l'aide personnalisée au logement

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L.353-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que l'entrée en vigueur des conventions à l'aide personnalisée au logement (APL), signées avec l'État, est subordonnée à leur publication au fichier immobilier ou à leur inscription au livre foncier (pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle).

Conformément à l'article 28 (2°) du décret-loi n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, cette publication est prévue en raison des restrictions notables qu'apporte la convention aux droits du propriétaire. Elle permet ainsi l'information aux tiers sur la situation juridique des biens et de rendre opposable les conventions à l'acquéreur et aux acquéreurs successifs de ces biens.

Afin de ne pas retarder les effets de la convention, et par dérogation à l'article L.353-3 du CCH, les articles L.353-17 (organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) et L.353-18 (SEM) prévoient une prise d'effet à compter de la signature de ces conventions.

La publication aux bureaux des hypothèques, dont les conditions sont définies par le décret-loi précité, est une formalité lourde et contraignante pour les services déconcentrés de l'État et leurs délégataires. Les demandes de publication peuvent être rejetées par les services de la publicité foncière, notamment en raison de discordances cadastrales ou d'omissions sur les propriétaires ou le bien concerné. Les conventions APL ne sont souvent alors pas publiées.

Les dispositions du CCH (article L.353-17) prévoient une information des propriétaires successifs de logements conventionnés, en imposant que les actes de cession fassent mention des conventions, et subordonnent par ailleurs la validité de la mutation à l'engagement pris par le nouveau propriétaire de respecter les stipulations de la convention.

Ce cadre légal assure une information et une protection des tiers, s'agissant des acquéreurs successifs de logements conventionnés. Il ne garantit cependant pas l'information des caisses d'allocations familiales (CAF), chargées de la liquidation et du paiement de l'APL, ni l'information des services de l'État dans les territoires et leurs délégataires, compétents pour statuer sur les demandes de financement qui ne peuvent être accordées que si l'immeuble ne fait pas déjà l'objet d'une convention.

La suppression de toute forme de publicité des conventions APL n'est donc pas envisageable.

2. Objet de la mesure

L'habilitation sollicitée permettra au Gouvernement de prendre par ordonnances les mesures visant à simplifier les formalités relatives à la publication des conventions APL.

3. Nécessité de légiférer

La mesure envisagée nécessite que soit modifiée la partie législative du code de la construction et de l'habitation.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure tendrait à harmoniser les règles de prise d'effet des conventions APL pour tous les types de bailleurs. Elle viserait également à simplifier la publicité des conventions APL et à en alléger le coût.

Si elle s'accompagne de la suppression de la publicité au fichier immobilier ou au livre foncier, la mesure aura pour conséquence la suppression des droits y afférents, lesquels sont fixés actuellement à 15 € en vertu du 10° de l'article 881 C du code général des impôts. Ainsi, elle entrainerait la suppression de 3 200 actes en moyenne par an et une perte annuelle estimée de recettes pour l'État de l'ordre de 48.000 €.

5. Justification du délai d'habilitation

S'agissant d'une mesure technique, sans difficulté particulière de rédaction, un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi paraît suffisant. Ce délai sera mis à profit pour mener une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (conseil supérieur du notariat notamment).

Habilitation : Procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan.

1. Analyse des difficultés à résoudre

Le livre IV du code de la construction et de l'habitation (CCH) comporte des dispositions qui ont fait l'objet de modifications successives depuis 1978 (année de la création du code) qui nécessitent un travail de refonte afin de les rendre plus claires et plus intelligibles au moment où le présent projet de loi modifie certains grands principes des dispositions de ce livre, en particulier dans le domaine de la politique des attributions des logements sociaux et de la politiques des loyers.

2. Objet de la mesure

La recodification du Livre IV du CCH a pour objet d'intégrer, à droit constant, les dispositions législatives en vigueur à la date de publication de l'ordonnance ou entrant en vigueur après cette date. Cet exercice vise à clarifier les dispositions existantes, à harmoniser l'état du droit et à abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Il a par ailleurs pour finalité de faire disparaitre les éventuelles incompatibilités entre des dispositions codifiées et assurer le respect de la hiérarchie des normes notamment en assurant l'exacte répartition

3. Nécessité de légiférer et options

La mesure envisagée nécessite que soit modifiée la partie législative du CCH.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les mesures envisagées tendraient à simplifier et améliorer l'intelligibilité du droit en clarifiant le plan du livre IV du CCH et en ayant pour objet de toiletter les dispositions de ce livre ayant trait à la politique des attributions des logements sociaux, à la politique des loyers du parc social et aux règles relatives aux organismes de logement social. L'objectif consisterait à retrouver des divisions claires et cohérentes permettant d'améliorer la lisibilité du droit.

Cette recodification aurait donc une incidence sur tous les utilisateurs du code de la construction et de l'habitation

5. Justification du délai d'habilitation

L'élaboration de l'ordonnance se fera en lien avec la Commission supérieure de codification.

Un délai de vingt-quatre mois est nécessaire en raison de la complexité du travail à effectuer. L'examen, en particulier, de l'exacte répartition entre la loi et le règlement nécessite des analyses juridiques approfondies.

Habilitation : Harmoniser les règles applicables aux trois aides au logement en les regroupant dans le code de la construction et de l'habitation

1. Analyse des difficultés à résoudre

Actuellement, l'aide personnalisée au logement (APL) relève du code de la construction et de l'habitation (CCH) tandis que l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS) relèvent du code de la sécurité sociale (CSS).

Ces trois aides sont régies par des règles similaires qui, pour l'essentiel, diffèrent par leur niveau normatif ou dans leur rédaction formelle, pouvant entraîner des disparités de mise en œuvre.

Dispositions identiques aux trois aides relevant de textes de nature différentes

Le seuil de non versement de l'aide est le même, et défini au niveau réglementaire, pour les trois aides. Cependant, les vecteurs réglementaires correspondants ne sont pas de même niveau : les dispositions relèvent de décrets simples pour l'APL et l'ALF (respectivement articles R.351-22 du CCH et D.542-7 du CSS) alors que ces dispositions relèvent d'un décret en Conseil d'État pour l'ALS (article R.831-15 du CSS).

Dispositions identiques aux trois aides relevant de niveaux normatifs différents

L'abattement réalisé sur les ressources prises en compte dans le calcul de l'aide d'un ménage lorsque les deux conjoints exercent une activité professionnelle productrice de revenus, relève du niveau législatif dans le CCH pour l'APL alors qu'aucun texte législatif similaire n'existe dans le CSS pour les ALF et ALS : dans le CSS, cet abattement est défini au seul niveau réglementaire (décret simple).

Écart entre dispositions de nature initialement identiques aux trois aides

Les dispositions réglementaires applicables aux trois aides ne correspondent pas strictement entre le CCH et le CSS. En effet, l'abattement1 cité supra est réalisé dès lors que chacun des deux revenus est supérieur à un seuil. Ce seuil est égal à 12 fois la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) en vigueur l'année de référence des ressources (par exemple, N-2 pour une aide versée en année N).

Le seuil, fonction de la BMAF, est actualisé au 1er juillet pour les ALF et ALS et au 1er janvier pour les APL.

Jusqu'en 2011, la BMAF a été revalorisée au 1er janvier : de ce fait, le décalage des mois de référence dans les barèmes d'APL et d'AL n'a pas eu d'incidence sur le calcul du seuil, barèmes 2013 compris. Mais depuis 2012, la BMAF est revalorisée au 1er avril. Ainsi, depuis 2014, les seuils appliqués en AL et en APL ne sont plus strictement égaux : en 2014, l'écart sur le niveau de ressources annuelles pris en compte par les deux types d'aides s'élevait à 48 €.

L'alignement des dispositions réglementaires du CCH sur celles du CSS a été envisagé, mais cet abattement étant désormais considéré comme obsolète et sa mise en œuvre assez technique pour les gestionnaires des dossiers des allocataires, la voie d'une suppression de l'abattement a été privilégiée par les ministères concernés depuis 2013. Cependant, cet abattement est toujours en vigueur, et appliqué de façon différente entre les allocations logement (AL) d'une

part, et l'APL d'autre part, puisque aucun vecteur législatif n'a encore permis de procéder à la suppression des dispositions législatives correspondantes dans le CCH.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet de permettre l'harmonisation complète des règles relatives à ces trois aides, à droit constant – sous réserve de modifications qui seraient nécessaires (cf. exemple de l'abattement donné ci-dessus) –, par leur regroupement dans le code de la construction de l'habitation, via une ordonnance. Elle permet d'améliorer l'intelligibilité du droit, de sécuriser la cohérence des règles applicables à ces trois aides et de faciliter les évolutions futures de ces dispositions. Cette harmonisation sera réalisée dans le respect des règles de gestion mises en place par les organismes payeurs concernés (caisses d'allocations familiales et mutualités sociales agricoles)

Par ailleurs, le cadre réglementaire actuel des trois aides doit être rénové. En effet, l'essentiel des dispositions réglementaires concernant l'allocation de logement sociale relève de décrets en Conseil d'État, alors que les dispositions réglementaires relatives à l'allocation de logement familiale et à l'aide personnalisée au logement relèvent de décrets simples.

La mesure contribue également à l'amélioration du pilotage des aides au logement prévu à l'article 53 de la loi de finances initiale pour 2016, en ce qu'elle facilitera le portage des évolutions législatives qui doivent être similaires pour les trois aides.

3. Nécessité de légiférer

Le regroupement et l'harmonisation des règles relatives aux aides au logement concernent des articles législatifs du code de la construction et de l'habitation et du code de la sécurité sociale ; il est donc nécessaire de procéder par la voie législative.

Le Gouvernement envisage de réaliser l'intégration des dispositions relatives aux allocations de logement à droit constant dans le CCH, tout en conservant les spécificités propres à chacune de ces aides. Il est proposé de recourir à une ordonnance, qui permet de mener cette intégration dans les meilleurs délais.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée aurait pour objet d'améliorer la lisibilité du droit.

Le travail de regroupement et d'harmonisation des dispositions des trois aides permettrait d'identifier celles devant relever de décrets en Conseil d'État, et celles devant relever de décrets simples, selon l'importance de la disposition et non plus, comme actuellement, selon l'aide concernée.

La mesure n'aurait aucun impact sur les conditions de gestion des aides par les caisses d'allocation familiales et les mutualités sociales agricoles.

5. Justification du délai d'habilitation

Le délai de 24 mois est justifié par la complexité du sujet nécessitant un important travail interministériel et par la nécessité d'une concertation avec la caisse nationale des allocations

familiales et la caisse centrale des mutualités sociales agricoles, afin d'améliorer au mieux la lisibilité des dispositions codifiées.

Les dispositions des ordonnances n° 2002-149 du 7 février 2002 et n° 2002-411 du 27 mars 2002 qui portent sur l'application des allocations de logement familiales et des allocations de logement sociales à Mayotte devront être modifiées.

Le projet d'ordonnance devra être soumis à l'avis du conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales, du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole, du conseil national de l'habitat, des collectivité d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Habilitation : Alléger le formalisme de la caution locative pour les personnes morales

1. Analyse des difficultés à résoudre

Actuellement, l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs fixe les règles spécifiques relatives au cautionnement dans les baux d'habitation relevant de cette loi. Il prévoit que l'acte de cautionnement, quelle que soit sa durée, doit comporter diverses mentions manuscrites permettant d'assurer la parfaite information de la caution sur la portée de son engagement. La personne qui se porte caution doit ainsi faire précéder sa signature de la reproduction manuscrite du montant du loyer et des conditions de sa révision tels qu'ils figurent au contrat de location, de la mention manuscrite exprimant de façon explicite et non équivoque la connaissance qu'elle a de la nature et de l'étendue de l'obligation qu'elle contracte et de la reproduction manuscrite de l'alinéa relatif aux modalités et effets de la résiliation. Ces formalités sont prescrites à peine de nullité du cautionnement, même sans grief.

2. Objet de la mesure

Cette mesure prévoit que l'obligation de mentions manuscrites n'incombe qu'aux personnes physiques se portant caution, et non aux personnes morales. Elle simplifie l'activité de caution par les personnes morales, et plus spécifiquement celles qui ont pour activité professionnelle le cautionnement. Cela permettra notamment à l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), en charge d'un nouveau dispositif de sécurisation qui prendra la forme d'une caution (dispositif Visale), de gérer ce dispositif de manière dématérialisée via une plate-forme électronique.

Le formalisme spécifique issu de l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée ayant pour but de faire prendre pleinement conscience à la caution de la portée de son engagement, il apparaît plus justifié de cantonner cette obligation aux seules personnes physiques, davantage exposées à se méprendre sur l'étendue de leur engagement.

Cette mesure correspond également à un alignement du cautionnement des contrats de location de logement à la règle de droit commun visant à imposer aux seules personnes physiques ayant souscrit une caution un formalisme particulier.

En effet, la différenciation entre personnes physiques ou morales est déjà prise en compte pour le cautionnement relevant du droit commun (hors immobilier). Depuis la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 relative à l'initiative économique, les cautionnements souscrits par des personnes physiques s'engageant envers un créancier professionnel sont soumis à un dispositif très protecteur et à un formalisme particulier, exigé pour la validité même du cautionnement, figurant dans le code de la consommation. Ainsi, à peine de nullité de son engagement, la caution doit faire précéder sa signature d'une mention manuscrite dont le contenu est imposé (article L.341-2 du code de la consommation). Mais seules les cautions personnes physiques sont concernées, les personnes morales se portant caution ne sont donc pas visées.

3. Nécessité de légiférer

L'obligation de mentions manuscrites pour les personnes se portant caution est de nature législative. Afin de déroger à cette obligation pour les personnes morales, une mesure législative est nécessaire.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Il est prévu que l'ordonnance modifie l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

En favorisant l'activité de caution par les personnes morales, cette mesure devrait permettre de faciliter l'accès au logement.

Elle serait notamment utile pour le développement du produit de sécurisation des loyers du parc locatif privé à destination des personnes en situation de travail précaire, des jeunes salariés et des ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative (environ 150 000 bénéficiaires par an sont attendus en régime de croisière), dénommé « Visale », financé par Action Logement et piloté par l'APAGL. Le dispositif Visale prend la forme d'une caution solidaire pour couvrir les impayés de loyers pendant les trois premières années du bail. L'absence d'obligation de mentions manuscrites pour ces contrats de cautionnement permettrait à l'APAGL de gérer ce dispositif de manière dématérialisée via une plate-forme électronique.

En dispensant les personnes morales du formalisme de la caution, cette mesure devrait permettre de simplifier les formalités administratives incombant à toutes les personnes morales et donc aux entreprises qui ont pour activité professionnelle le cautionnement.

5. Modalités d'application

Le projet d'ordonnance sera présenté en Commission nationale de la concertation, qui réunit les représentants des bailleurs et locataires. Il fera également l'objet d'échanges avec l'APAGL, chargée du pilotage du dispositif Visale.

6. Justification du délai d'habilitation

La mise en œuvre de cette mesure devant être rapide afin de sécuriser la distribution du dispositif Visale par Action Logement mis en œuvre depuis janvier 2016, il est donc proposé un délai d'habilitation de 6 mois.

Habilitation : Conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne

1. Analyse des difficultés à résoudre

Dans un souci de simplification des outils de lutte contre l'habitat indigne, l'article 75 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit un dispositif de transfert et de délégation des polices exercées jusqu'à présent par les maires et les préfets vers les présidents des établissements publics de coopération intercommunale(EPCI), afin de favoriser l'émergence de ces derniers comme acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne. Au regard de la mise en œuvre de ces dispositions et dans un souci de cohérence du dispositif, il apparaît nécessaire de renforcer et compléter les mesures prévues par cet article 75.

L'exercice des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne relevant du code de la construction et de l'habitation : des transferts partiellement réalisés

Il existe en France environ 420 000 logements occupés considérés comme indignes. La lutte contre l'habitat indigne est en matière de politique du logement une priorité d'action de la puissance publique qui a à sa disposition des outils incitatifs et coercitifs. Ainsi, des logements qualifiés d'indignes peuvent être frappés d'arrêtés de polices spéciales de la responsabilité du maire ou du préfet. Ces arrêtés visent à imposer la réalisation de travaux et, autant que nécessaire, le relogement ou l'hébergement temporaire des occupants dans un délai déterminé. Dans l'éventualité où le propriétaire ne réalise pas les mesures prescrites dans le délai imparti, le maire ou le préfet est en droit de les réaliser d'office, aux frais du propriétaire. Ce volet coercitif se prolonge dans un panel de sanctions pénales visant plus particulièrement les marchands de sommeil.

Le pouvoir de décision relève ainsi, selon la nature des mesures envisagées, du préfet (insalubrité et saturnisme), du maire agissant au nom de l'État (police des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation) ou du maire agissant au nom de la commune (péril). La dissociation du pouvoir de police (du ressort exclusif du maire) et de certaines compétences en matière de logement (prises en charge par une intercommunalité) vient parfois compliquer davantage encore la définition et la mise en œuvre d'une politique locale efficace de lutte contre l'habitat indigne (repérage, mesures incitatives, actions coercitives).

La mise en œuvre d'office des mesures prescrites en cas de non-respect (travaux et le cas échéant hébergement ou relogement) peut, à l'intérieur d'une même police, incomber à un acteur différent de celui qui a le pouvoir d'édicter les mesures. La police la plus utilisée, qui est celle de l'insalubrité (L.1331-26 du code de la santé publique - CSP), illustre bien cette complexité : si le maire est chargé d'exécuter les travaux d'office (IV du L.1331-29 du CSP), le préfet assure l'hébergement temporaire des personnes et peut se substituer au maire pour les travaux d'office.

Cette complexité juridique et technique est un handicap fort pour la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne, tant pour la prise des arrêtés de la compétence du maire, que pour la mise en œuvre des mesures d'office prescrites par ses propres arrêtés ou par les arrêtés préfectoraux pour lesquels les textes prévoient que les travaux d'office sont réalisés par le maire.

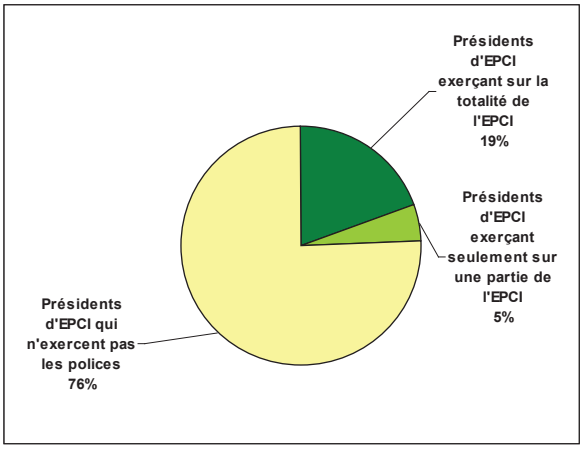
La loi ALUR avait donc pour objectif de faire émerger une autorité compétente unique en matière de police spéciale de l'habitat en confiant au président de l'EPCI, les prérogatives détenues, par les maires des communes membres. Les pouvoirs de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne relevant du code de la construction et de l'habitation (CCH) sont en effet exercés par le maire : police du péril (articles L.511-1 à L.511-4, L.511-5 et L.511-6 du CCH), sécurité des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement (article L.123-3 du même code) et sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (articles L.129-1 à L.129-6 de ce code). Si l'EPCI est également délégataire des aides à la pierre, ce premier transfert de prérogatives permet ensuite au préfet de déléguer ses pouvoirs de police spécial au président de l'EPCI, réunissant ainsi entre les mains d'une autorité unique l'ensemble des outils permettant de résorber l'habitat indigne : les outils incitatifs (aides à l'amélioration de l'habitat) comme les outils coercitifs. Cette réforme structurelle devait permettre une spécialisation de l'EPCI dans l'habitat indigne et la mise en place d'une politique intégrée en matière de traitement de celui-ci.

L'article 75 de la loi ALUR qui organisait ce dispositif prévoyait un transfert automatique des polices des maires sauf si ces derniers s'opposaient à ce transfert.

Après plus d'un an de mise en œuvre, un premier bilan du dispositif a été effectué grâce à l'enquête annuelle sur l'habitat indigne réalisée auprès des services déconcentrés et des agences régionales de santé. Sur la base des réponses reçues, 302 présidents d'EPCI concernés (24 %) exercent effectivement les pouvoirs de police spéciale en lieu et place des maires (19 % sur l'intégralité du territoire de l'EPCI, 5 % sur une partie des communes membres seulement).

Présidents d'EPCI qui exercent les polices du CCH en 2014

(en pourcentage des EPCI recensés dans l'enquête - taux de réponse: 73%)



Source : enquête annuelle EHI – DGALN/DGS/DIHAL – exploitation graphique DGALN

Si le processus de constitution d'un acteur unique a bien été enclenché dans plusieurs territoires, les modalités de mise œuvre ont donné lieu à une certaine complexité dans cette transition vers un acteur unique en matière d'habitat indigne. Ainsi, dans un même EPCI, certains maires ont transféré leurs pouvoirs de police alors que d'autres ont refusé. La

situation est donc parfois assez complexe alors même que l'EPCI était volontaire pour prendre en charge la politique de lutte contre l'habitat indigne. En effet, lorsque le transfert des pouvoirs des maires est partiel, le président de l'EPCI peut refuser d'assumer cette nouvelle prérogative. Or, au moins 63 présidents d'EPCI ont choisi d'assumer cette nouvelle mission malgré le refus de certains maires des communes de l'EPCI.

Le premier bilan du dispositif montre également que la question des moyens transférés à l'EPCI a pesé dans la décision des maires comme des présidents d'EPCI. À cet égard, il est apparu que l'article 75 de la loi ALUR n'était pas suffisamment abouti sur ces questions de moyens.

Compte tenu de ces incertitudes et du délai d'élaboration d'une doctrine commune en matière de lutte contre l'habitat indigne, le délai de 6 mois laissé aux maires pour décider de s'opposer ou d'accepter le transfert est apparu assez court. En effet, l'entrée en vigueur quasiment concomitante de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), qui comportait de nombreuses modifications sur les compétences des communes et des EPCI, a laissé aux élus peu de temps pour élaborer cette politique intercommunale de lutte contre l'habitat indigne.

L'exercice des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne relevant du CSP : une possibilité de délégation des pouvoirs du préfet à compléter

Concernant les polices de lutte contre l'habitat indigne du code de la santé publique, exercées par le préfet, l'article 75 de la loi ALUR prévoit la possibilité pour le préfet, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, de déléguer ses prérogatives en matière de police de l'insalubrité soit aux présidents d'EPCI qui ont bénéficié du transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne de la part des maires (article L.301-5-1-1 du CCH), soit aux maires de communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé (article L.301-5-1-2 du CCH).

Toutefois, le dispositif prévu par la loi ALUR ne permet pas au préfet de déléguer certaines autres attributions qui s'inscrivent pourtant également dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne : il s'agit des attributions du préfet en matière de danger sanitaire ponctuel urgent (article L.1311-4 du CSP) et en matière de lutte contre le saturnisme (articles L.1334-1 à L.1334-12 du même code). Ceci laisse subsister une pluralité d'acteurs préjudiciable à la bonne conduite de la politique de lutte contre l'habitat indigne alors que les situations dans lesquelles s'exercent ces polices sont très semblables.

Les cas de saturnisme sont détectés par les médecins, signalés dans le cadre d'actions de repérage d'habitat indigne, d'enquête d'insalubrité, de plaintes ou à l'occasion de constats de risque d'exposition au plomb (CREP) qui sont obligatoires en cas de vente ou de remise en location de logements construits avant 1949. Dans le cas d'un CREP positif, un diagnostic des revêtements (peintures dégradées principalement) des immeubles ou parties d'immeubles habités ou fréquentés régulièrement par un mineur est diligenté par l'agence régionale de santé (ARS) ou le service communal d'hygiène et de santé (SCHS). Dans les autres cas, l'ARS ou, à la demande du préfet, le SCHS s'il y en a un, mène une enquête environnementale pour déterminer la source d'intoxication au plomb. Cette enquête peut inclure un diagnostic des revêtements (peintures dégradées principalement) des immeubles ou parties d'immeubles habités ou fréquentés régulièrement par le mineur.

En cas de diagnostic positif ou de CREP validé par l'ARS faisant état d'un revêtement dégradé contenant du plomb à un taux supérieur au seuil et constituant un risque d'exposition au plomb pour un mineur, le préfet doit réaliser les travaux nécessaires pour supprimer l'accessibilité au plomb, aux frais du propriétaire, sauf si le propriétaire s'engage à les réaliser

lui-même. Les problématiques d'insalubrité et de saturnisme dans les logements concernés se recoupent fréquemment ce qui justifie de compléter le dispositif de délégation pour un meilleur traitement.

Enfin, les pouvoirs du préfet en matière de danger sanitaire ponctuel urgent lui permettent, en cas d'urgence et de non-respect des règles d'hygiène relatives à l'habitat, notamment celles prévues par le règlement sanitaire départemental, de prescrire au contrevenant les mesures nécessaires dans un délai imparti. À défaut d'exécution des mesures dans le délai par le contrevenant, le maire les réalise d'office aux frais de ce dernier. La fréquence des interventions sur l'habitat par ce type de procédure justifie là aussi de les réunir dans les mains d'une autorité unique.

Les moyens de la lutte contre l'habitat indigne : le statut et le rôle des services communaux d'hygiène et de santé doivent être clarifiés et rationalisés au niveau intercommunal

Institués par la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, qui les rendait obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants, les SCHS, anciennement bureaux municipaux d'hygiène, sont régis par les articles L.1422-1 et L.1422-2 du CSP, issus de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

L'article L.1422-1 du code de la santé publique pose ainsi le principe selon lequel les SCHS relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les services d'hygiène et de santé sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales. Il s'agit notamment du respect des règlements sanitaires départementaux et de la mise en œuvre d'office des mesures destinées à remédier à un danger sanitaire ponctuel imminent en matière d'habitat. Par ailleurs, certains SCHS, au total 208, exercent des missions en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène ainsi qu'en matière de vaccination.

Certes, la loi n° 83-663 avait prévu de donner compétence à l'État en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène tout en confiant aux départements la compétence en matière de vaccination. Ne souhaitant pas pour autant que cette nouvelle répartition des compétences se traduise pour les SCHS existants par des transferts de biens ou de personnels, le législateur a précisé en 1983, ce qui figure désormais au troisième alinéa de l'article L.1422-1 du CSP, que les SCHS qui exerçaient effectivement avant le 1er janvier 1984 les attributions transférées à l'État et aux départements continuent, à titre dérogatoire, d'exercer ces missions et reçoivent à ce titre la dotation générale de décentralisation (DGD).

En application des dispositions du code de la santé publique, les 208 SCHS compétents en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène sont notamment chargés des constats et contrôles en matière de lutte contre l'insalubrité et de lutte contre le saturnisme, ce qui fait d'eux des acteurs importants de la lutte contre l'habitat indigne.

Les EPCI ont actuellement la possibilité de créer un service intercommunal d'hygiène et de santé (SIHS). À ce jour, il n'en existe qu'un seul, créé à Arcachon avant 1984. En outre, cette possibilité n'exclut pas clairement le maintien ou la création de SCHS dans les communes membres de l'EPCI, ce qui est source de complexité et de coûts, comme le montre l'expérience de la métropole de Lyon.

2. Objet de la mesure

L'objectif des mesures prévues dans l'ordonnance est de conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne. Elles comportent trois volets principaux.

1° Favoriser la création par les EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat et la métropole de Lyon, de SIHS compétents en matière de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux, notamment au travers de mécanismes d'incitation financière.

Cette mesure consiste à favoriser la création d'un SIHS compétent en matière de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux, déjà prévu par l'article 75 de la loi ALUR en cas de délégation par le préfet de ses polices spéciales de l'insalubrité au président de l'EPCI ,dès lors que l'EPCI prend la compétence habitat. Il n'y a pas d'obligation générale de création d'un tel service dans les EPCI mais leur création pourrait être favorisée, notamment par le levier financier pouvant s'appuyer par exemple sur une révision des modalités de versement de DGD. Les missions actuellement assumées pour le compte de l'État par les SCHS et exercés à terme par ce futur service sont en effet éligibles à la perception de DGD.

La mise en place de ce service intercommunal doté de moyens permet de clarifier et de faciliter la mise en œuvre de l'article 75 de la loi ALUR. Comme exposé dans l'analyse des difficultés à résoudre, l'absence de précisions quant aux moyens de l'EPCI pour assumer ses nouvelles missions de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux a été un frein important à la constitution d'un acteur unique intercommunal.

Ces services intercommunaux spécialisés et dotés d'une taille critique permettront une mise en œuvre plus efficiente et plus homogène des procédures de lutte contre l'habitat indigne sur l'ensemble du territoire de l'EPCI. Ils pourront ainsi reprendre les missions de diagnostic des logements insalubres, d'instruction des procédures d'insalubrité et de contrôle exercées les services communaux d'hygiène et de santé. À cet effet, l'ordonnance organisera les mécanismes financiers permettant de donner à ces nouveaux services les moyens d'agir efficacement. À cet effet, une articulation sera prévue avec la DGD versée aux communes disposant de SCHS perçue pour des missions similaires.

Cette mesure permet également de faciliter l'exercice par l'EPCI des compétences en matière de lutte contre l'insalubrité qui peuvent lui être déléguées par le préfet en application de l'article L.301-5-1-1 du CCH. Elle se justifie d'autant plus si l'EPCI peut également bénéficier d'une délégation des attributions du préfet en matière de lutte contre le saturnisme et de danger sanitaire ponctuel dans lesquels les services d'hygiène et de santé jouent également un rôle essentiel.

2° La modification des modalités de transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne relevant du CCH aux présidents des EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat prévues à l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales

Il s'agit de revoir les dispositions de l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit les modalités de transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne du CCH du maire vers les présidents d'EPCI, pour prendre en compte les difficultés liées notamment au délai de décision évoqués dans l'analyse des difficultés à résoudre. Une nouvelle entrée en vigueur du dispositif sera également prévue. En effet compte tenu de la création du service intercommunal de lutte contre l'habitat indigne, il paraît légitime de permettre aux maires de se prononcer de nouveau sur la question du transfert des polices sans attendre les prochaines élections.

3° La possibilité pour le préfet de déléguer ses attributions en matière de danger sanitaire ponctuel urgent et de lutte contre le saturnisme au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou au maire de communes disposant d'un SCHS.

Cette mesure s'inscrit pleinement dans l'objectif de conforter et simplifier la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne. En effet, elle permet de confier au président de l'EPCI ou au maire de commune disposant d'un SCHS, l'ensemble des pouvoirs de police spéciale permettant d'agir tant en matière de risques pour la sécurité et pour la santé liés à l'habitat.

En outre, le risque de saturnisme et le danger sanitaire ponctuel peuvent n'être qu'un des aspects, le plus visible immédiatement, de risques plus vastes relevant de l'insalubrité. Il apparaît donc d'autant plus cohérent de confier à une seule et même autorité les pouvoirs permettant d'y remédier.

La métropole du Grand Paris (MGP) fera l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de l'ordonnance pour tenir compte, d'une part, de la situation particulière de la Ville de Paris et, d'autre part, de la répartition des compétences en matière d'habitat privé entre MGP et établissement publics territoriaux (EPT) si la résorption de l'habitat insalubre et l'amélioration du parc privé ne sont pas déclarées d'intérêt métropolitain.

Outre ces trois mesures structurantes, le gouvernement bénéficie d'une habilitation générale pour effectuer tous les ajustements législatifs rendus nécessaires par les autres mesures décrites précédemment et clarifier diverses ambiguïtés du texte actuel de l'article 75 de la loi ALUR apparues lors des premiers mois de mise en œuvre effective. Ainsi, pour ne pas faire obstacle à une mutualisation plus poussée dans les autres domaines d'interventions des SCHS, l'article L.1422-1 du CSP sera revu pour modifier les conditions de mise en place de SIHS compétents dans les domaines ne relevant pas de la lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux. Il s'agit notamment de corriger des mentions et références erronées, liées notamment à l'évolution de la MGP postérieurement à la loi ALUR, de clarifier la mise en œuvre des arrêtés par des mesures de coordination (notamment sur le rôle du président de l'EPCI) et de préciser les modalités de reprise en gestion des arrêtés pris antérieurement au transfert de polices ou à la délégation des polices de l'insalubrité).

3. Nécessité de légiférer et options

Les mesures envisagées, qui concernent les compétences et les ressources des collectivités territoriales, relèvent du domaine de la loi.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Les dispositions envisagées modifieraient et complèteraient des dispositions législatives codifiées dans le CGCT, le CCH et le CSP, sans modifier l'ordonnancement juridique.

Elles entraîneraient un transfert de coûts, d'emplois et de charge administrative des communes vers l'EPCI dans le cadre des dispositions de droit commun en la matière.

La délégation des pouvoirs de police du préfet en matière de lutte contre le saturnisme et de danger sanitaire ponctuel urgent se traduirait par une répartition différente de la charge administrative entre d'une part les services de l'État (principalement les ARS et les directions départementales du territoire - DDT) et d'autre part les EPCI et les communes disposant d'un SCHS bénéficiaires de la délégation. Les conditions de mise en œuvre de la délégation

seraient fixées dans le cadre des conventions prévues aux articles L.301-5-1-1 et L.301-5-1-2 du CCH. Cette délégation serait toutefois facultative.

À terme, la mutualisation des compétences et des moyens au niveau de l'EPCI devrait permettre une plus grande efficacité susceptible d'engendrer une réduction des coûts.

Les données communiquées ci-dessous permettent d'illustrer quantitativement une partie des activités et moyens concernés par les dispositions envisagées.

Activité en matière de lutte contre le saturnisme et de danger sanitaire ponctuel urgent (France entière)

		2013	2014
SATURNISME	Nombre de cas de saturnisme infantile signalés à l'ARS	289	111
	Nombre de CREP	3 086	3 201
	Nombre de diagnostics réalisés	1 344	1 315
	Nombre de mises en demeure de réaliser les travaux	824	1 233
	Nombre de travaux d'office réalisés	149	162
	Nombre de contrôles après travaux réalisés	965	821
DANGER SANITAIRE PONCTUEL URGENT	Nombre de mises en demeure « danger sanitaire ponctuel urgent »	555	672

Source : Enquête annuelle EHI- DGALN/DGS/DIHAL

L'ampleur de l'incitation financière destinée à encourager la création de services intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne ainsi que ses modalités seront définies dans l'ordonnance après concertation. Toutefois, à titre indicatif, les 208 SCHS percevaient 88,75 M€ en 2007 pour exercer notamment les missions de diagnostic des situations d'habitat insalubre, d'instruction des procédures d'insalubrité - en particulier le rapport pour le conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques (CODERST) – et de contrôle des suites de la procédure.

Les mesures proposées devraient simplifier l'action des services de l'État qui n'auront qu'un seul interlocuteur au niveau de l'EPCI au lieu de plusieurs actuellement.

La délégation des pouvoirs de police du préfet aux présidents d'EPCI, qui disposeront d'un service intercommunal de lutte contre l'habitat indigne, devrait par ailleurs permettre un allègement de la charge administrative des ARS et DDT concernées qui pourront concentrer leur action et leur expertise sur les cas les plus difficiles nécessitant un accompagnement poussé par les services de l'État.

5. Justification du délai d'habilitation

Une délai d'habilitation de 18 mois est indispensable pour élaborer notamment le mécanisme d'incitation financière et définir de façon précise les compétences du service intercommunal en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements. Il faudra également effectuer des consultations obligatoires, le conseil national d'évaluation des normes en particulier.

Habilitation : Procéder à diverses corrections des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives aux procédures du mandat ad hoc et d'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté

1. Analyse des difficultés à résoudre

Pour traiter les difficultés des copropriétés, il existe deux outils dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a réformé en profondeur :

- la nomination d'un mandataire *ad hoc* par le président du tribunal de grande instance pour analyser la situation financière de la copropriété ainsi que l'état de l'immeuble et élaborer des préconisations pour rétablir l'équilibre financier et assurer la sécurité des copropriétaires et des locataires,
- la nomination d'un administrateur provisoire qui se voit conférer les pouvoirs du syndic et la plupart des pouvoirs de l'assemblée générale et qui est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires au fonctionnement normal de la copropriété.

Avec le développement des difficultés des copropriétés, les tribunaux de grande instance sont en effet de plus en plus sollicités pour désigner des administrateurs provisoires pour gérer les syndicats de copropriété : 701 demandes ont ainsi été formulées en 2010 devant les tribunaux, contre 381 en 2002.

La procédure du mandataire ad hoc, qui permet une intervention en amont des difficultés et ainsi un redressement plus facile était peu utilisée et souffrait de plusieurs défauts, notamment un suivi des recommandations insuffisant.

La loi ALUR a également réformé la procédure d'administration provisoire afin d'améliorer l'efficacité de cette intervention et permettre la résorption du surendettement des copropriétés tout en menant des travaux indispensables sur parties communes, la loi ALUR a créé des outils judiciaires pour notamment :

- traiter le surendettement des copropriétés en mettant en place une procédure d'apurement des dettes sur 5 ans avec possibilité de cession des parties communes (parcelles de terrain, appartements saisis, etc.), abandon d'équipements trop onéreux et effacement partiel de dettes ;
- permettre la restructuration de la copropriété pour en faire une entité de gestion viable lorsqu'elle est trop grande (scission facilitée, constitution de syndicats secondaires).

Ces différentes mesures étant nouvelles, les travaux réglementaires ont mis en évidence quelques points à consolider dans les deux dispositifs judiciaires mais aussi des vides juridiques.

2. Objet de la mesure

Les diverses mesures envisagées dans le cadre de l'ordonnance consisteront à :

- sécuriser l'avance de certains frais, notamment de publicité, par l'administrateur provisoire désigné pour traiter les difficultés d'un syndicat de copropriétés qui

rencontre généralement des problèmes de trésorerie en modifiant l'article 18 de la loi n° 65-557 ;

- modifier l'article 29-1A de cette même loi pour rectifier une erreur de coordination ayant conduit à supprimer l'information du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en cas de désignation d'un mandataire ad hoc à la demande du syndic ;
- rectifier une erreur rédactionnelle dans l'article 29-3 ayant créé une incohérence juridique : l'administrateur provisoire étant le représentant légal du syndicat des copropriétaires, il doit être mis en cause dans toutes les procédures en cours concernant ce dernier. Or le texte actuel contient une erreur : il est écrit « mise en cause par l'administrateur provisoire » en lieu et place de « mise en cause de l'administrateur provisoire » ;
- prévoir l'impossibilité pour un administrateur provisoire d'être désigné à l'issue de sa mission, syndic de la copropriété pour laquelle il a été nommé. Ces dispositions ont pour objet de prévenir tout conflit d'intérêts et d'assurer la totale indépendance du professionnel tout le long de sa mission ;
- permettre au créancier n'ayant pu déclarer sa créance dans les délais impartis en application de l'article 29-3 de la loi précitée d'agir en relevé de forclusion lorsque sa défaillance n'est pas de son fait.

3. Nécessité de légiférer

L'introduction de ces différentes mesures a été étudiée dans le cadre de l'examen au Conseil d'État du décret n° 2015-999 du 17 août 2015 relatif aux procédures judiciaires applicables aux copropriétés en difficulté. Il est apparu clairement qu'elles étaient du domaine législatif.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

S'agissant de simples mesures de clarification juridique applicables à des mesures nouvelles, elles ne devraient pas avoir d'impact significatif sur le plan économique.

La procédure de forclusion sécuriserait les droits des créanciers des copropriétaires sans remettre en cause la procédure de surendettement des dettes ni affecter les copropriétaires. Elle consoliderait l'ensemble du dispositif sur le plan constitutionnel (sécurisation des droits des créanciers).

La sécurisation de l'avance des fonds par l'administrateur provisoire pour les formalités de publicité favoriserait le redressement du syndicat des copropriétaires.

5. Justification du délai d'habilitation

Un délai d'habilitation de 6 mois à compter de la promulgation de la loi est suffisant dans la mesure où les dispositions envisagées sont d'ampleur limitées et où elles ne devraient être soumises à aucune consultation obligatoire préalable à la saisine du Conseil d'État.

Habilitation : Modifier la nature juridique de la commission de contrôle mentionnée à l'article 13-5 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 afin notamment de lui conférer la personnalité morale et de fixer les modalités de son financement et son organisation

1. Analyse des difficultés à résoudre

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), a inséré dans la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite « loi Hoguet », un article 13-5 qui crée une instance disciplinaire, la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

Les travaux préparatoires à la rédaction du décret portant création de cette commission ont soulevé de réelles difficultés dans l'organisation et le financement de cette commission.

2. Objet de la mesure

L'habilitation donnée au gouvernement par le présent projet de loi vise à fixer les modalités de financement de la commission de contrôle, par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les personnes mentionnées les professionnels exerçant les activités visées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1970 sus-mentionnée, et assises sur le montant des honoraires bruts perçus l'année précédente à l'occasion des opérations mentionnées à ce même article. Ce mécanisme s'inspire du modèle du conseil des ventes volontaires des meubles aux enchères publiques (CVV), dont le financement est assuré par les opérateurs de ventes au moyen de contributions volontaires obligatoires.

Cette disposition vise par ailleurs à permettre de modifier les modalités d'organisation de cette commission, afin notamment d'adapter les modalités de désignation de ses membres.

3. Nécessité de légiférer

Les mesures envisagées nécessitent de modifier ou compléter les dispositions législatives existantes.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Entre 2009 et 2014, les services déconcentrés de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de répression des fraudes (DGCCRF) ont reçu chaque année entre environ 1 200 et 1 500 plaintes visant les personnes assujetties à la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970.

Sur ce fondement, le nombre de dossiers examinés chaque année par la commission pourrait être estimé à 800.

Le coût de cette commission pourrait se décomposer de la manière suivante.

Le secrétariat de la commission devrait comporter quatre agents (ETPT), dont un d'encadrement.

La commission pourrait se réunir une dizaine de fois par an. Les sections spécialisées pourraient également se réunir une dizaine de fois aux fins d'instruction des dossiers.

Le président de la commission pourrait être défrayé à hauteur de 800 € par mois, les présidents de section à hauteur de 400 € par mois.

Les quatre agents de la commission nécessitent de disposer de 12x4 = 48 m² de bureaux, de même qu'un bureau de passage de 2x12 = 24 m². Ces locaux, d'une surface de 72 m² pour un coût de 400 € le m², pourrait engendrer un loyer de 415 €HT pour une location privée.

À ces frais immobiliers s'ajouteront des frais de fonctionnement comprenant la documentation, les télécommunications, l'équipement informatique, les consommables, les fournitures de bureau, le papier, la reprographie et l'affranchissement.

L'estimation des frais en matière d'affranchissement est importante dans la mesure où la procédure doit respecter le principe du contradictoire et devrait conduire à un recours massif aux lettres recommandées avec avis de réception pour des dossiers potentiellement volumineux.

Dépenses salariales	175 000€
Indemnités président	10 000€
Indemnités présidents de section	10 000€
Frais de fonctionnement	100 000€
Frais de déplacement	50 000€
Immobilier	30 000€
Total	375 000€

5. Justification du délai d'habilitation

Un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi paraît nécessaire afin de pouvoir mener une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (professionnels de l'immobilier, Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière - CNTGI, associations de défense des consommateurs).

Habilitation : Procéder à diverses adaptions du droit actuel pour prendre en compte les situations créées par les fusions d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard de la compétence plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale.

1. Analyse des difficultés à résoudre

À l'occasion d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le caractère obligatoire de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU) conduit à étendre cette compétence à l'ensemble du périmètre du nouvel EPCI fusionné dès lors qu'un EPCI membre détenait déjà la compétence PLU.

Aujourd'hui, plus de 500 EPCI à fiscalité propre (sur les quelques 2 100) détiennent la compétence PLU.

Dans le cadre des projets de fusion, environ 1 500 EPCI à fiscalité propre sont appelés à fusionner pour former environ 800 EPCI à fiscalité propre. Parmi ceux-ci, au moins 200 seront le résultat de fusions « mixtes » où au moins un EPCI à fiscalité propre détenait la compétence PLU, et au moins un ne la détenait pas.

L'extension de la compétence PLU à l'ensemble du périmètre de l'EPCI nouvellement issu de la fusion, dès lors qu'au moins un EPCI l'intégrant détient la compétence PLU, pourrait donc trouver à s'appliquer à une part significative des procédures de fusion en cours.

Or, dans plusieurs départements, les Préfets ont relevé des réticences au processus de fusion d'EPCI à fiscalité propre liés à un refus communal de perte de la compétence PLU et à la difficulté que peut représenter l'élaboration d'un PLU intercommunal sur de très vastes intercommunalités, issues dans certains cas de la fusion de plusieurs EPCI.

La volonté du législateur de faire du PLU une compétence obligatoire, s'est exprimée dans un contexte où la carte intercommunale semblait stabilisée. Or l'extension automatique de la compétence obligatoire en cas de fusion d'EPCI à fiscalité propre, dès lors qu'au moins un d'entre eux détient cette compétence a pour conséquence que certains élus se sentent lésés par les projets de fusion prévus par les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), qui privent de fait leurs communes de la possibilité d'exercer un vote de blocage selon les dispositions de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. Certains territoires craignent notamment que leur faible niveau préalable d'intégration communautaire, l'hétérogénéité de leurs pratiques et la diversité des compétences qui leur échoient complexifient l'élaboration d'un PLUi dans les premières années suivant la fusion.

De même, l'émergence d'intercommunalités très étendues, regroupant de nombreuses communes, sur de vastes territoires qui peuvent être structurés autour de plusieurs villes ou bourgs centres crée un contexte particulier qui interroge le principe du PLU unique à l'échelle de l'ensemble du territoire de l'intercommunalité.

Voici, à titre d'illustration, les projections fin 2015 du nombre d'EPCI comptant plus de 50 communes :

Répartition des EPCI en fonction du nombre de communes :
147 EPCI de plus de 50 communes identifiées selon les SDCI proposés fin 2015 (*données à réactualiser en avril 2016*)

Nb communes	Nb EPCI	%
50 > 60	48	33%
60 > 70	38	26%
70 > 80	29	20%
80 > 90	10	7%
90 > 100	6	4%
100 > 110	9	6%
110 > 150	3	2%
150 > 200	2	1%
> 200	2	1%

2. Objet de la mesure

Il s'agit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en créant une période transitoire permettant d'adapter les modalités de transfert et d'exercice de la compétence pour les EPCI concernés.

Il s'agit en particulier de définir les conditions dans lesquelles :

- les communes qui n'avaient pas transféré cette compétence avant la fusion pourront faire valoir leur opposition à l'exercice immédiat de la compétence par le nouvel EPCI à fiscalité propre issu de la fusion ;
- ces communes continueront dans ce cas et jusqu'à cette date à exercer cette compétence ;
- l'établissement public issu de la fusion exercera jusqu'à cette date la compétence plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale sur le périmètre du ou des anciens établissements publics qui exerçaient cette compétence avant la fusion.

L'habilitation ouvre également au gouvernement la possibilité de légiférer pour permettre à certains EPCI de taille particulièrement importante de déroger, s'ils le souhaitent, au principe de l'élaboration d'un seul PLU intercommunal couvrant l'ensemble de son territoire, principe inscrit dans le code de l'urbanisme depuis les lois Grenelle. Il s'agirait donc d'autoriser, sous le contrôle du préfet, certains territoires, issus d'une fusion du fait de la mise en œuvre des SDCI, à élaborer non plus un seul PLUi mais plusieurs PLUi sur un périmètre infracommunautaire, par exemple le périmètre des anciennes communautés. La couverture de l'intégralité du territoire serait ainsi assurée au fur et à mesure, dans un délai raisonnable, par extension, juxtaposition de PLUi partiels, ou encore par l'élaboration, à terme, d'un PLUi unique couvrant l'intégralité du territoire.

3. Nécessité de légiférer

La définition des modalités d'exercice de la compétence PLU par un EPCI à fiscalité propre est du domaine de la loi.

En l'absence de mesures législatives facilitatrices, le risque réside, dans certains départements, dans des refus de fusion. Ce sont alors les ambitions des SDCI qui localement pourraient être remises en question, ainsi que la dynamique des PLUI :

- « dé-mutualisation » dans les EPCI détenant précédemment la compétence PLU et amenés à fusionner, empêchant la poursuite des procédures engagées pour se doter ou réviser un PLUi sur l'EPCI concerné ;
- vide juridique quant au document d'urbanisme opposable lorsqu'un PLUi est actuellement en vigueur dans ces EPCI.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée ouvrirait des facilités supplémentaires pour l'exercice de la compétence PLU par les EPCI et ne créerait pas de charges nouvelles.

La souplesse apportée par ces dispositions serait de nature à faciliter l'acceptation des SDCI proposés par les préfets. En effet, l'enjeu des nouveaux SDCI est de définir une carte de l'intercommunalité rationalisée afin notamment de permettre une meilleure efficience des dépenses des collectivités à travers les mutualisations offertes par ce changement d'échelle. Ainsi, la nouvelle carte de l'intercommunalité devrait faire passer le nombre des ECPI de 2 133 à 1 400 environ ; 30 % des ECPI actuels devraient disparaître.

5. Justification du délai d'habilitation

Compte tenu de la création des EPCI fusionnés au 1er janvier 2017 et des délais fixés par la loi ALUR pour la prise de compétence PLU par les EPCI (3 ans après sa promulgation, soit le 26 mars 2017), un délai de publication de l'ordonnance de six mois semble préférable.

Ce délai devra permettre de mettre en œuvre les consultations des associations représentatives des élus, principalement l'association des maires de France (AMF) et l'assemblée des communautés de France (AdCF), ainsi que celle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), sachant qu'une approche du club national PLUi dont les principales associations d'élus sont partenaires a été amorcée.

Habilitation : Prendre les dispositions nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale créées par la recomposition territoriale

1. Analyse des difficultés à résoudre

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, confortée par la loi ALUR, le législateur incite tous les territoires à se doter de schéma de cohérence territoriale (SCOT), puisqu'à partir du 1er janvier 2017, toutes les communes non couvertes par un SCOT se verront appliquer la règle d'urbanisation limitée. Les collectivités verront dans ce cas leurs possibilités d'urbanisation nouvelle réduites.

Les recompositions des périmètres des intercommunalités, conséquence de la réforme territoriale, entrainent une évolution des schémas de cohérence territoriale, modifient leur périmètre et impactent, parfois, leur cohérence globale.

Le SCOT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique à l'échelle d'une large intercommunalité. Il oriente et organise l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables.

Au 1er janvier 2015, environ 400 établissements publics exercent la compétence SCOT et, parmi ceux-ci, environ 1/3 sont des EPCI à fiscalité propre et 2/3 des syndicats mixtes. 230 SCOT sont opposables.

Dans le cadre des projets de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), environ 1 500 EPCI à fiscalité propre sont appelés à fusionner pour former un peu moins de 800 EPCI à fiscalité propre.

À titre principal, deux types de difficultés ont été recensés :

- lorsque deux ou plusieurs EPCI sont amenés à fusionner, ou lors de regroupements volontaires d'EPCI en syndicat mixte, le deuxième alinéa de l'article L.143-10 du code de l'urbanisme prévoit que la nouvelle entité, appelée souvent l'établissement public de SCOT d'accueil engage l'élaboration, la révision ou la modification du SCOT en vigueur pour adopter un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur, c'est-à-dire six ans au plus tard après l'approbation de ce schéma.

  La loi ne précise pas le sort des SCOT antérieurement approuvés et de leurs dispositions. Il est souhaitable de prévoir explicitement le maintien des dispositions en vigueur des SCOT antérieurement approuvés jusqu'à l'approbation du SCOT révisé sur les nouveaux périmètres. Il est à noter que cette disposition existe déjà pour les PLU communaux, en attendant l'approbation d'un PLU intercommunal.

  À titre d'illustration, ces difficultés ont été relevées pour l'Arc Genevois dont le projet de territoire envisage de fusionner 4 à 8 SCOT. Des difficultés du même ordre ont également été portées à notre connaissance sur d'autres territoires, comme ceux du Pays Vallée de l'Aisne, de la communauté de Villers-Cotterêts / Forêt de Retz, de l'agglomération de Vannes, de la Presqu'île de Rhuys, du Sud Pays Basque, de la métropole d'Angers, etc. ;
- le code de l'urbanisme n'organise pas aujourd'hui les conséquences de ces fusions ou regroupements sur les SCOT en cours d'élaboration ou de révision. Actuellement, aucune disposition ne permet d'achever une procédure d'élaboration ou de révision de SCOT en cas de modification de son périmètre. Certains établissements publics (EP) de SCOT, par exemple, à quelques mois de conclure la procédure engagée depuis 3 à 6 ans, sont obligés de suspendre leurs travaux en raison de l'intégration d'un

nouveau territoire. En effet, au moment de l'approbation, il n'est pas possible d'approuver un SCOT partiel, c'est à dire un SCOT qui ne couvrirait pas la totalité du nouveau périmètre de l'EP compétent. Ceci oblige alors à revenir en arrière dans le déroulement de la procédure : compléter l'ensemble des études et reprendre les débats, avec un « rattrapage » de concertation pour les habitants du nouveau territoire. Il est de bonne administration, au vu des investissements financiers et humains consentis jusqu'alors, de permettre à ces établissements publics d'achever la procédure en cours sur le périmètre initial, de manière transitoire avant d'engager une révision pour couvrir l'intégralité du nouveau périmètre.

À titre d'illustration, ces difficultés ont été soulevées sur les territoires du Grand Douaisis, du Pays Risle Estuaire, des Vosges Centrales, de l'Agglomération Choletaise, du Haut-Jura, du Pays Yon et Vie, du Pays de Saint-Malo, etc.

Ces difficultés concernent aujourd'hui potentiellement au moins 20 % à 30 % des établissements publics de SCOT.

2. Objet de la mesure

Il s'agit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour compléter les dispositions traitant des conséquences des modifications de périmètre des établissements publics porteurs des SCOT pour tenir compte des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Il s'agit de prendre toutes les mesures nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale créées par la recomposition territoriale et en particulier de définir les conditions dans lesquelles :

- les schémas de cohérence territoriale existants pourront être maintenus en vigueur et évoluer jusqu'à l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale couvrant le périmètre du nouvel établissement porteur du schéma de cohérence territoriale ;
- les élaborations ou évolutions en cours de schéma de cohérence territoriale pourront être menées à leur terme par le nouvel établissement public porteur du schéma de cohérence territoriale.

3. Nécessité de légiférer

Les mesures envisagées nécessitent de modifier les dispositions législatives existantes.

La définition des modalités d'exercice de la compétence SCOT par un établissement public compétent est du domaine de la loi. En l'absence de mesures législatives facilitatrices, le risque réside, dans de nombreux départements, dans des difficultés de gestion des SCOT approuvés ou des renoncements d'engagement de nouveaux SCOT :

- retard voire régression dans l'organisation de la cohérence et de la complémentarité des territoires ;
- gaspillage des investissement financiers et humains réalisés et découragement des élus ;
- insécurité juridique quant au SCOT opposable en cas de recomposition territoriale.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Cette habilitation conduirait à faire évoluer notamment les articles du code de l'urbanisme relatifs au périmètre, aux procédures et à l'autorité chargée de la procédure en matière de schéma de cohérence territoriale.

L'enjeu des nouveaux SDCI est de définir une carte de l'intercommunalité rationalisée afin notamment de permettre une meilleure efficience des dépenses des collectivités à travers les mutualisations offertes par ce changement d'échelle.

La souplesse apportée par ces dispositions serait de nature à faciliter l'acceptation des SDCI proposés par les préfets. Elle ouvrirait des facilités supplémentaires pour l'exercice de la compétence SCOT par les EP et ne créerait pas de charges nouvelles.

5. Justification du délai d'habilitation

Compte tenu de la création des EPCI fusionnés au 1er janvier 2017, un délai de publication de l'ordonnance de six mois est préférable. Il devra être mis à profit pour organiser la consultation de la fédération nationale des SCOT, des associations d'élus dont l'association des maires de France (AMF) et l'assemblée des communautés de France (AdCF) particulièrement concernées, ainsi que du conseil national d'évaluation des normes (CNEN), sachant que des consultations informelles ont déjà eu lieu dans le cadre du partenariat développé avec la fédération nationale des SCOT.

Habilitation : Compléter les dispositions du code de la construction et de l'habitation pour élargir la base légale permettant de fixer par décret en conseil d'État les modalités de mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs et pour définir le régime contrôle et les sanctions applicables en cas de non-conformité des ascenseurs et composants de sécurité pour ascenseurs aux exigences essentielles de sécurité et de santé.

1. Analyse des difficultés à résoudre

La directive n° 2014/33/UE du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les ascenseurs et les composants de sécurité pour ascenseurs impose le respect d'exigences essentielles de sécurité et de santé lors de la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité.

Ce respect repose sur des obligations pesant sur les opérateurs économiques impliqués dans la commercialisation, l'installation et la mise en service des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs.

L'introduction en droit français de ces obligations mais aussi la mise en place du régime de surveillance du marché appelé par la directive, nécessite d'une part, d'élargir la base légale permettant de fixer par décret en Conseil d'État les modalités de commercialisation des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseur, et d'autre part, de mettre en place un régime de contrôle et de sanctions applicables en cas de non-respect de ces obligations et de non-conformité aux exigences essentielles de sécurité imposées par la directive du 26 février 2014 précitée.

2. Objet de la mesure

La mesure a pour objet l'extension du champ des mesures relatives à la sécurité des ascenseurs, à la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité, telles que régies par la directive du 26 février 2014 précitée.

Il s'agit de permettre au Gouvernement de modifier par ordonnance les articles L.125-1 à L.125-2-4 du code de la construction et de l'habitation afin d'y introduire les dispositions relatives à la mise en œuvre, au contrôle et aux sanctions du respect des exigences de la directive par les opérateurs économiques.

3. Nécessité de légiférer

Le niveau normatif des dispositions à prévoir relève du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 car les dispositions envisagées portent sur la liberté d'entreprendre, instaurent des obligations sur les opérateurs économiques dans le cadre de leurs relations commerciales et fixe les règles relatives au contrôle et le régime des sanctions applicables en cas de non-respect de ces obligations.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Le dispositif de surveillance du marché envisagé pourrait mobiliser 3 équivalents temps plein (ETP) des services de l'État, consacrés aux enquêtes, à l'encadrement, à la mise en œuvre des mesures et des sanctions, et aux relations avec les instances européennes chargées de la coordination des activités de surveillance du marché. Le coût de ces ETP serait ainsi de l'ordre de 300 k€ par an pour le budget de l'État incluant la masse salariale et les frais de fonctionnement.

5. Justification du délai d'habilitation

Les dispositions de nature législative s'articuleraient avec des dispositions réglementaires contenues dans un décret en Conseil d'État. Ainsi, l'ordonnance et le décret constitueraient le mécanisme de transposition de la directive n° 2014/33/UE en droit français.

La date limite de transposition étant fixée au 19 avril 2016, un délai d'habilitation court de 6 mois doit être privilégié.

Mesure : Suppression du D du VII de l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L.111-5-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) fixe une obligation à toute personne qui procède à des travaux sur un parc de stationnement annexe : à un ensemble d'habitations équipé de places de stationnement individuelles, à un bâtiment à usage industriel ou tertiaire équipé de places de stationnement destinées aux salariés, à un bâtiment accueillant un service public équipé de places de stationnement destinées aux agents ou aux usagers du service public, ou à un bâtiment constituant un ensemble commercial, au sens de l'article L.752-3 du code de commerce, ou accueillant un établissement de spectacles cinématographiques équipé de places de stationnement destinées à la clientèle, de doter une partie de ces places des gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable et dote le parc de stationnement d'infrastructures permettant le stationnement des vélos.

Le D du VII de l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte se réfère à l'article L.111-5-4 du CCH, et donc aux bâtiments existants.

Or, sa forme rédactionnelle stipule des bâtiments dont le permis de construire est délivré après le 1er janvier 2017, soit des bâtiments prochainement neufs. Cette erreur rédactionnelle crée donc une inégalité entre les propriétaires de bâtiments neufs et les propriétaires de bâtiments existants objets de l'article L.111-5-4 précité.

2. Objet de la mesure et nécessité de légiférer

Il est proposé de supprimer le D du VII de l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 afin de rendre la disposition d'obligation applicable dès publication du décret mentionné à l'article L.111-5-4 du CCH.

Cette modification relève du domaine de la loi.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure rétablit une égalité rompue par une erreur rédactionnelle dans l'article 41 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

5. Modalités d'application

Les dispositions de l'article L.111-5-4 du CCH portant obligation de pré-équipement de gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable et d'infrastructures permettant le stationnement des vélos seront d'application immédiate au jour de parution du décret d'application.

Titre III. Pour l'égalité réelle

Le titre III de la loi vise dans son ensemble à traiter des questions d'égalité entre les habitants et entre les territoires.

Le projet de loi permet ainsi de proposer des mesures relatives à la prévention et à la lutte contre les discriminations vécues et ressenties, visant l'égalité réelle entre les publics tant sur les aspects liés à l'origine, l'appartenance ethnique, l'adresse que le parcours de chaque individu.

Le titre III a pour objectif, en premier lieu, de renforcer les dispositions relatives à la démocratie participative et aux pouvoirs d'agir des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La loi n° 2104-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a permis de créer les conseils citoyens (qui sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville) et les maisons du projet (dans le cadre des projets de renouvellement urbain). Ces dispositifs participatifs sont cependant insuffisamment mobilisés aujourd'hui. En outre, l'exécution des contrats de ville et le déroulement des projets urbains peuvent rendre leur actualisation nécessaire avant le terme prévu par la loi de programmation susmentionnée (échéance des mandats municipaux). Il s'agit donc de doter les instances de participation des habitants de la faculté de solliciter l'actualisation du contrat de ville, au vu d'une problématique particulière nécessitant une action renforcée des acteurs du territoire. Il s'agit également de mettre en place des modalités d'intervention particulières et des ressources humaines supplémentaires, lorsque les difficultés spécifiques rencontrées par un territoire bien identifié le justifient. Afin de donner plus de poids au droit d'interpellation des conseils citoyens, le recours à la loi permet une réponse en deux temps : une actualisation au niveau local des contrats de ville et, lorsque la situation d'un quartier le nécessite, la désignation d'un délégué du Gouvernement.

Le titre III vise, dans un second temps, à instituer comme priorité nationale l'amélioration de la maîtrise de la langue française. Cette priorité doit être traduite dans l'ensemble des politiques publiques, particulièrement dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'intégration des étrangers séjournant régulièrement sur le territoire français. Elle doit associer l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile, dont les actions dans ce domaine relèvent de l'intérêt général et ont pour objectif d'accroître l'égalité des chances entre les individus. Tout citoyen français, ainsi que toute personne étrangère admise à séjourner régulièrement sur le territoire national, doit pouvoir bénéficier d'une formation lui permettant d'améliorer sa maîtrise du français.

Chapitre IER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONSEILS CITOYENS

Article 34 - Renforcement des dispositions relatives à la démocratie participative et aux pouvoirs d'agir des habitants

1. État des lieux

Comme l'ont montré les travaux engagés, notamment, par Mohamed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué sur la participation des habitants[50], par le groupe de travail sur l'avenir des instituions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock[51], par Alain Richard dans le groupe de travail sur la démocratie environnementale[52], le sentiment de participation au débat démocratique au-delà de la seule question du vote est aujourd'hui un enjeu crucial, en particulier dans les quartiers de la politique de la ville.

La loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine adoptée le 21 février 2014 a permis de mettre en place de premiers outils (création des conseils citoyens et, dans le cadre des projets de renouvellement urbain, de maisons du projet) de co-construction, par les habitants eux-mêmes, des politiques publiques qui s'adressent à eux. Les dispositifs mis en place dans le cadre de la loi sont néanmoins aujourd'hui insuffisamment mobilisés et si le principe d'une association des conseils citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des contrats de ville est posé par la loi, elle est aujourd'hui inégalement et insuffisamment prise en compte.

En outre, la temporalité propre aux contrats de ville et aux projets urbains peut rendre nécessaire une actualisation dans des délais qui excèdent ceux prévus par la loi qui instaure une révision au moment du renouvellement des conseils municipaux.

2. Objectifs des modifications

Il s'agit, dans la lignée des annonces faites lors du deuxième Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 26 octobre 2015, d'inscrire dans la loi à la fois :

- la faculté pour les instances de participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville de saisir le représentant de l'État dans le département des difficultés particulières rencontrées par les habitants dans le territoire ;
- lorsque la nature et l'importance de ces difficultés le justifient, la faculté pour le représentant de l'État dans le département de soumettre, en vue d'une actualisation du contrat de ville, un diagnostic et des propositions d'actions aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et à l'établissement public de coopération intercommunale signataires de ce contrat. Pour renforcer l'effectivité de l'action publique, ces propositions pourront comprendre des modes d'action particuliers lorsque les modes d'intervention traditionnels nécessitent de monter en puissance à l'échelle d'un quartier qui concentre d'importantes difficultés, y compris la demande de désignation d'un délégué du Gouvernement prévue par l'instruction du Premier ministre du 11 mars 2016.

[50] rapport « Pouvoir d'agir » remis au Ministre délégué en charge de la Ville François Lamy le 8 juillet 2013
[51] rapport « Refaire la démocratie » remis en octobre 2015
[52] rapport « Débattre et décider remis à Mme Ségolène Royal, Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie le 3 juin 2015

3. Nécessité de légiférer

Le dispositif issu de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 en matière de contractualisation locale et de participation des habitants est aujourd'hui insatisfaisant notamment car :

- il ne prévoit pas d'autres échéances pour l'actualisation du contrat de ville et de ses priorités que celle liée au renouvellement général des conseils municipaux ;
- s'il prévoit une co-construction des politiques publiques, il ne donne pas, aux conseils citoyens, d'outils concrets d'interpellation des pouvoirs publics.

La saisine des assemblées délibérantes des collectivités territoriales par le représentant de l'État en vue d'adapter le contrat de ville pour donner une suite concrète à l'interpellation des instances de participation des habitants nécessite aujourd'hui le recours à la loi.

4. Modalités d'application

Elles s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, et donc, sans adaptation, dans les collectivités d'outre-mer.

5. Consultations menées

Le Conseil national des villes et le Conseil national d'évaluation des normes ont été consultés.

Chapitre II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LANGUE FRANÇAISE

Article 35– Mesure relative à l'amélioration de la maîtrise de la langue française

1 - État des lieux

Près de 6 millions de personnes vivant aujourd'hui en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue.

En France métropolitaine, le nombre de personnes dites en situation d'illettrisme a fait l'objet d'une grande enquête de référence : Information et Vie quotidienne (IVQ) menée tous les 7 ans (2004-2011). Cette enquête a été menée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), le Ministère de l'emploi (la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques - DARES), le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance - DEPP), le Ministère de l'intérieur (le département des statistiques, des études et de la documentation - DSED) et le Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Cette enquête estime le nombre de personnes rencontrant des difficultés dans la maitrise ou le maniement de la langue française à près de 6 millions d'adultes. Parmi ces 6 millions de personnes, 2 500 000 personnes seraient considérées en situation d'illettrisme (ayant des difficultés graves ou fortes à l'écrit), dont plus de la moitié est en situation d'emploi.

L'enquête Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) pilotée par l'OCDE et menée en 2012 auprès d'un échantillon d'adultes de 16 à 65 ans résidant en France métropolitaine, estime la part d'adultes ayant un faible niveau de compétence dans le domaine de l'écrit à 22 % (et 28 % pour le calcul), soit un niveau moyen des adultes français parmi les plus faibles des pays de l'OCDE.

Ces estimations globales, élaborées à partir d'échantillons d'adultes résidant en France métropolitaine, ne permettent pas de cerner précisément la situation.

Il existe des données plus ciblées, qui rendent compte de la situation par tranche d'âge ou catégorie de population, telles que :

- la part des jeunes de 15 ans scolarisés en difficulté de compréhension de « l'écrit et en culture scientifique » serait de 18,9 % (soit environ 150 000) en 2012, selon les résultats de l'enquête « Programme international pour le suivi des acquis des élèves » (PISA) conduite par l'OCDE ;
- les jeunes de 17 ans repérés dans le cadre de la Journée défense et citoyenneté (soit la quasi-totalité de la tranche d'âge de 17 ans) en difficulté de lecture sont estimés à 77 000, soit 9,6 % (métropole et Outre-mer). Parmi eux, 4,1 % peuvent être considérés en situation d'illettrisme, soit 32 000. 8,6 % de jeunes ont par ailleurs une maîtrise fragile de la lecture, soit 67 000. Au total, ce sont presque 150 000 jeunes de 17 ans qui sont concernés ;
- les décrocheurs, estimés à 110 000 selon des données conjointes issues de l'enseignement public, agricole et privé qui décomptent le nombre de jeunes quittant le système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme professionnel ni le baccalauréat ;

- parmi la population de détenus, 10 % soit 8 000 environ sont considérés en situation d'illettrisme.

À ces données, il faudrait au moins pouvoir ajouter :

- les personnes scolarisées dans d'autres pays, n'ayant pas reçu d'enseignement en français ;
- les personnes n'ayant pas eu accès, pour des raisons diverses, à l'apprentissage de leur langue, ni à celui du français (mineurs, immigrants, parents de familles issues de l'immigration, etc.).

Par ailleurs, la situation de l'illettrisme dans les Outre-mer ne fait l'objet de mesures précises, à l'exception de celles en direction des jeunes lors de la Journée défense et citoyenneté, soit 33,7 % de jeunes en difficulté de lecture en outre-mer (13 571 sur 40 173) , ainsi que, pour la population adulte, à La Réunion (116 000 personnes de 16-65 ans sont en situation d'illettrisme, soit 22,6 %) et à Mayotte uniquement (près de 32 000 personnes soit 42 % de la population adulte ayant été scolarisée).

Les événements tragiques de janvier 2015 et la mobilisation républicaine qu'ils ont suscitée ont remis au centre du débat politique et social les valeurs d'égalité et de citoyenneté. La question de l'appropriation des savoirs et de la maitrise de notre langue commune, le français, porteuse des valeurs de la République, occupe une place centrale dans ce débat.

La question de la maîtrise de la langue est au cœur des politiques publiques de l'intégration, de la politique de la ville et d'égalité des territoires, de la politique de l'emploi, de l'Éducation nationale, des politiques familiales, sociales et culturelles. Des acteurs publics ou issus de la société civile portent des dispositifs innovants et volontaristes pour dépasser la seule notion d'apprentissage et prendre en compte les besoins d'insertion et d'accompagnement social et culturel.

Différentes formes de formation sont donc proposées et visent souvent des publics spécifiques. Mais elles ne garantissent ni la capacité de toucher l'ensemble des personnes concernées, ni la continuité de l'apprentissage dans le temps, ni souvent l'évaluation de la qualité des formations proposées. Ces constats impliquent que des solutions nouvelles et globales pour lutter contre l'illettrisme et l'analphabétisme soient proposées par l'État en articulation avec les collectivités, les organismes collecteurs et les partenaires sociaux.

Il s'avère difficile de chiffrer l'ensemble des financements publics (État, collectivités territoriales, partenaires sociaux) consacrés à la lutte contre l'illettrisme, hors Éducation nationale. Nombre d'actions de cet ordre entrent en effet dans des budgets globaux, comme c'est le cas par exemple à la Direction de l'administration pénitentiaire. Toujours est-il que ces financements doivent être eux aussi précisés, car ils sont évalués dans une proportion de 160 à 300 M€, selon la nature des actions retenues, leur identification relevant de nomenclatures différentes.

Néanmoins, à titre indicatif, on peut préciser que :

- les régions se sont vues transférer 53 M€ au 1er janvier 2015 au titre du dispositif compétence clefs, antérieurement géré par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- en 2014, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) consacrait 42,1 M€ aux formations linguistiques des migrants (niveau A1.1). Dans leur rapport de 2013 l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration évaluent à 80 M€ le coût de l'atteinte d'un niveau supérieur (A2) ;

- le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) consacre une enveloppe annuelle de 10 M€ au cofinancement d'actions de formation (lutte contre l'illettrisme) financées par les organismes paritaires agrées (OPCA).

2 – Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2.1 – Objectifs poursuivis

Il s'agit d'instituer une cohérence entre les actions de lutte contre l'illettrisme et celles en faveur de l'apprentissage et de l'amélioration de la maitrise de la langue française en matière de formation professionnelle.

Le projet de loi vise à ce que la maîtrise de la langue française puisse désormais être acquise, entretenue et renforcée tout au long de la vie, durant l'ensemble de sa carrière professionnelle, au même titre que la lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française. Le projet d'article fixe à ce titre la liste des principaux acteurs qui concourent à la réalisation de cette priorité nationale.

Toujours dans un souci de cohérence, le projet de loi prévoit que les actions mises en œuvre au titre de la formation professionnelle en matière d'illettrisme et d'apprentissage de la langue française intègrent celles relatives à l'amélioration de la maitrise de la langue française. Enfin, les missions de l'OFII sont adaptées en conséquence.

Les politiques conduites par l'État et les collectivités territoriales, au titre de la formation continue, tout comme les actions menées par les acteurs de la société civile afin d'améliorer la maîtrise de la langue française, doivent désormais être conduites avec pour objectif d'accroître l'égalité des chances entre les individus. L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques et actions doit être mieux coordonnée entre les différents acteurs.

2.2 – Nécessité de légiférer

Les mesures proposées 35 permettent de reconnaître au niveau législatif l'importance constituée par la maîtrise de la langue française tout au long de la vie professionnelle. Ces dispositions fixent le cadre stratégique dans lequel doivent s'insérer les acteurs définis à cet article.

L'amélioration de la maîtrise de la langue française constitue une des conditions majeures pour accroître l'égalité des chances et permettre l'exercice de la citoyenneté. Elle participe à ce titre de l'ensemble des mesures portées par le projet de loi Egalité et citoyenneté en vue de la réalisation de ces objectifs.

L'inscription de son caractère essentiel dans la loi permet d'affirmer la nécessité et de poser le principe d'une action pérenne, conduite par l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile. Le projet de loi engage ces acteurs à contribuer de façon coordonnée à l'élaboration et la mise en œuvre des actions nécessaires à l'amélioration de la maîtrise du français.

3 – Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 – Impacts financiers

Les dépenses consacrées aux politiques de lutte contre l'illettrisme et de maîtrise de la langue française sont disparates. Elles sont prises en charge par divers financeurs : ministères, régions dans le cadre des plans de formation professionnelle, départements au moyen des plans départementaux d'insertion, organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, etc. Elles ne sont souvent pas identifiées dans les nomenclatures budgétaires et comptables.

Les dispositions prévues doivent fonder une mise en cohérence et une meilleure coordination des actions conduites par l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile. Elles sont de nature à permettre une mobilisation plus efficiente de leurs moyens d'intervention respectifs.

3.2 – Impact économique

La maîtrise de la langue française est un prérequis nécessaire pour l'accès effectif au marché de l'emploi et/ou pour la sécurisation du parcours professionnel des actifs.

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, prévoit que la région « *contribue à la lutte contre l'illettrisme sur le territoire régional en organisant des actions de prévention et d'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences* » à compter du 1er janvier 2015.

En effet, dans un milieu professionnel, le problème de la maitrise et de la bonne compréhension de la langue se pose à tous les niveaux de la chaine hiérarchique, avec des aspects multiples : sécurité, transmission des ordres et des consignes, communication externe et interne de l'entreprise, prises de décision, capacités à négocier.

L'amélioration de la maîtrise de la langue française participe de la qualification des actifs et de l'investissement dans le capital humain, qui est un facteur premier de la compétitivité de l'économie nationale.

3.3. – Impact social

De nombreux publics ont besoin d'améliorer leur maîtrise de la langue française :

- les adultes désireux de reprendre des études ;
- les personnes migrantes, qui à l'issue de leur formation prise en charge dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI), souhaitent ou doivent poursuivre ou approfondir leur formation en français ;
- les besoins de ressortissants européens, souvent d'origine extra-européenne, ayant acquis la citoyenneté européenne dans un autre pays que la France ;
- les besoins de jeunes Français ayant suivi leur scolarité dans le pays d'origine de leurs parents, en difficulté avec le français à leur retour en France.

Les dispositions prévues doivent permettre d'accroître l'efficacité des actions de maîtrise de la langue française conduites auprès des différents publics et dans l'ensemble des territoires.

3.4 – Impact sur l'égalité homme-femme

Il n'est pas établi que la situation des femmes au regard de la maîtrise de la langue française soit plus défavorable que celle des hommes. Toutefois, l'ensemble des mesures prévues est de nature, par une meilleure maîtrise de la langue française, de faciliter l'accès réel aux droits.

4 – Modalités d'application

4.1 – Application dans l'espace

Les mesures proposées s'appliquent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative posé par l'article 73 de la Constitution, et sans préjudice des compétences exercées par les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.

4.2 – Textes d'application

Des mesures réglementaires viendront fixer les modalités d'application de ces dispositions, notamment pour prendre les mesures d'organisation des différentes structures en charge de la maîtrise de la langue française et, le cas échéant, à les transformer pour les unifier.

Chapitre III - DISPOSITIONS ÉLARGISSANT CERTAINES VOIES DE RECRUTEMENBT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Article 36 – Modification de la voie d'accès dite « troisième concours »

1. État des lieux

L'ouverture à la troisième voie des concours est prévue par les lois statutaires des trois versants de la fonction publique.

Cette voie de recrutement, ouverte depuis 25 ans, reste peu mise en œuvre, à l'exception notable des concours type école nationale d'administration (ENA), instituts régionaux d'administration (IRA), école des hautes études en santé publique (EHESP), l'institut national des études territoriales (INET), etc.

Parmi les 24 971 recrutements réalisés au sein de la fonction publique de l'État (FPE) en 2014, seules 375 personnes sont issues du troisième concours (1,5 % de lauréats).

Les arrêtés d'ouverture de concours enregistrés dans la FPE permettent de préciser que pour l'année 2015, ce sont près de 526 places qui ont été ouvertes et pourvues en catégorie A (professeurs, ingénieurs de police technique et scientifique, ENA, IRA, école nationale de la magistrature - ENM, directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse, inspecteurs du travail, etc.) et seulement 57 places offertes et pourvues en catégorie B (éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et techniciens supérieurs de l'office national des forêts - ONF) par la voie du troisième concours.

Dans la fonction publique territoriale (FPT) y compris les données des concours de la Ville de Paris, les 34 645 recrutements externes pour 2015 ont inclus 888 recrutements opérés à la suite de la réussite à la troisième voie des concours, soit 2,5 %.

Ces chiffres s'expliquent à la fois par le faible nombre de recrutements ouverts à cette voie et par les conditions souvent très restrictives prévues par les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois concernés, pour se présenter au troisième concours. 71 corps dont 52 en catégorie B (essentiellement les corps de secrétaires administratifs) sont actuellement ouverts à la troisième voie du concours à la FPE, 16 dont 7 en catégorie B à la FPT et 3 en catégorie A uniquement à la fonction publique hospitalière (FPH).

En partant d'une hypothèse de 10 % des postes offerts au troisième concours dans les corps de catégorie B qui ne recrutent pas par cette voie aujourd'hui, près de 450 postes supplémentaires pourraient être ouverts à cette voie, contre 57 en 2015.

Cette ouverture aux corps et cadres d'emploi de la catégorie B notamment, permettrait d'attirer vers la fonction publique des profils nouveaux formés par la voie de l'apprentissage. Des milliers de formations diplômantes et qualifiantes classées du niveau V ou niveau I et relevant de toute branche d'activité professionnelle peuvent être suivies dans ce cadre. À titre d'exemple, le secteur public permet l'accueil d'apprentis dans plus de 3 400 formations ouvertes à l'apprentissage.

Les corps susceptibles d'être encore ouverts à la troisième voie de concours sont nombreux : secrétaires de chancellerie, contrôleurs des douanes, techniciens de la recherche dans des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, techniciens supérieurs d'études et de fabrication, techniciens sanitaires et de sécurité sanitaire, contrôleurs de l'institut national de la statistique

et des études économiques (INSEE), techniciens des systèmes d'information et de communication (SIC), etc.)

Depuis juillet 2014, l'État a engagé un vaste plan de relance de l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial que la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 avait instauré à titre expérimental. Ce sont plus de 4 000 apprentis qui ont été recrutés à la rentrée 2015 au sein de l'État en lieu et place des 700 contrats enregistrés précédemment. La FPT a pour sa part plus de 12 000 contrats conclus, laissant ainsi la place à une tradition plus grande d'accueil des jeunes gens en apprentissage. La FPH contrainte par l'exercice de professions réglementées y recourt mais de manière moindre que la FPT ou la FPE (environ 500 contrats par an).

En l'état actuel des textes, les apprentis ou anciens apprentis qui souhaiteraient intégrer la fonction publique ne peuvent candidater qu'aux concours externes : ils ne peuvent faire valoir l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise durant leur contrat d'apprentissage.

2. Objectifs poursuivis

Cette disposition vise à ouvrir la fonction publique à de nouveaux profils, afin qu'elle soit plus représentative de la société qu'elle sert, dans le respect de la Constitution, le principe du concours permettant de sélectionner les candidats en fonction de leurs talents et leurs mérites.

Le projet d'article permet de recourir plus largement aux troisièmes concours, en complément des voies d'accès externes et internes, tout en renvoyant aux décrets relatifs aux statuts particuliers le soin de préciser l'ancienneté exigée et l'articulation avec les autres voies de recrutement.

Il s'agit d'ériger le troisième concours en voie de recrutement de droit commun, au même titre que les concours externes et internes.

La pratique démontre que l'ouverture de la troisième voie de concours s'est réalisée principalement au sein des corps relevant de la catégorie A (corps des enseignants inclus). L'enjeu est d'élargir le vivier des candidats à la fonction publique, notamment pour les corps de catégorie B de ses trois versants.

Par ailleurs, afin de ne pas restreindre l'accès des candidats à la troisième voie de concours, le projet d'article précise que toute expérience professionnelle de toute nature, peut être valorisée dans le cadre de l'accès à ces concours. De même, la notion de « nature » d'activité est supprimée. Cette disposition vise à faire obstacle aux limitations aujourd'hui prévues par certains statuts particuliers s'agissant des activités éligibles pour se présenter aux concours. Elle élargit *de facto* le vivier de candidats, ouvrant sur des parcours professionnels, des compétences acquises et des profils nouveaux.

La durée des activités professionnelles exercées, des mandats détenus dans les assemblées élues ou de l'activité de responsable y compris bénévole, dans des associations, devient le seul critère d'éligibilité pour se présenter à la 3ème voie de concours. Cette durée, prévue par les statuts particuliers, sera harmonisée.

Enfin est introduit au second alinéa du VIII de l'article 20 de la loi n° 92-675 une disposition permettant la prise en compte des contrats d'apprentissage dans l'expérience professionnelle requise pour l'accès aux troisièmes concours dans les trois versants de la fonction publique, indépendamment du statut juridique de l'employeur (public comme privé).

Cette disposition vise à offrir la possibilité aux apprentis et anciens apprentis qui souhaitent accéder aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique et qui justifient de la durée

d'ancienneté requise, de se présenter aux troisièmes concours et de mieux faire valoir ainsi l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise, parallèlement à leur formation, dans le cadre de leur contrat d'apprentissage.

3. Nécessité de légiférer

Les dispositions modifiées par le projet sont d'ordre législatif.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La modification proposée des dispositions statutaires a pour effet d'accroître le recours aux troisièmes concours et d'élargir significativement les viviers pouvant se présenter à ces concours (potentiellement toute personne justifiant de la durée d'expérience professionnelle requise au sein de la population active, hors agents publics).

D'emblée, le projet d'article fait obstacle aux dispositions restrictives des statuts particuliers s'agissant des conditions à ces concours. Seules les dispositions relatives à la durée d'activités exigibles et à l'articulation avec les deux autres voies de recrutement existantes restent applicables. Ces dispositions seront modifiées dans le sens d'une plus grande harmonisation afin de tenir compte de l'objectif de développement de cette voie de recrutement dans la fonction publique.

Mesure à part entière, la possibilité de prendre en compte la durée des contrats d'apprentissage dans le calcul de la durée d'activité professionnelle exigible ouvre des perspectives nouvelles d'accès à la fonction publique pour les apprentis ou anciens apprentis, qui jusqu'alors ne pouvaient faire valoir cette expérience professionnelle dans les concours de droit commun.

Selon l'INSEE, près de 424 000 personnes poursuivent un diplôme par la voie de l'apprentissage en 2013, auxquels s'ajoutent les personnes déjà actives ou en recherche d'emploi qui ont pu passer par la voie de l'apprentissage tant dans le secteur public que privé et pourraient désormais faire valoir ces années dans leur candidature à la troisième voie des concours.

L'objectif du Gouvernement est d'augmenter significativement le nombre de candidats à ces concours, parallèlement à l'augmentation du nombre de places offertes à ces concours, notamment dans la fonction publique de l'État où le taux de sélectivité est relativement faible. En 2013, 2 542 candidats se sont présentés aux épreuves des troisièmes concours dans la fonction publique de l'État pour 447 personnes admises, soit un taux de sélectivité de 5,7 %, nettement inférieur à celui observé, de manière globale, pour les concours externes (9,5 %). À noter que ce taux de sélectivité est identique en catégorie A et B (5,7 contre 5,5 %) alors que pour le concours externe il varie fortement entre la catégorie A (6,7 %) et les catégories B et C (respectivement 20,4 et 23,2 %).

5. Consultations menées

Le Conseil commun de la fonction publique et le Conseil national de l'évaluation des normes ont été consultés.

Chapitre IV - DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LES DISCRITMINATIONS

Section 1 – Dispositions modifiant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et le code pénal

Article 37 - Renforcement de la répression des infractions à la loi du 29 juillet 1881 à caractère raciste et discriminatoire

1. État des lieux

La lutte contre les propos ou idées à caractère raciste ou discriminatoire est devenue centrale dans la lutte pour l'égalité entre les citoyens, le sentiment d'être discriminé créant un sentiment d'inégalité au sein de la société que la justice se doit de prendre en compte.

Lutter contre les discriminations est aujourd'hui d'autant plus nécessaire que les exigences de justice et d'égalité parcourant la société se sont renforcées sous l'effet des événements dramatiques récents que la France a traversés.

De même, le développement des réseaux sociaux et d'une parole exprimée publiquement en dehors des relais traditionnels d'expression et d'opinion (presse écrite notamment) génère une banalisation de l'expression raciste et discriminatoire. Le dispositif de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en ce qu'il prévoit une répression spécifique des délits d'expression et protège la liberté d'expression montre à cet égard certaines limites.

Dans le droit positif issu de la loi du 29 juillet 1881, la répression des délits de provocation, de diffamation et d'injures racistes et discriminatoires est prévue par les articles 24, 32 et 33.

Ces dispositions résultent en premier lieu de la loi n° 72-546 du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, qui a réprimé les provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ainsi que les diffamations et les injures fondées sur ces mêmes motifs.

Elles ont été complétées par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, qui a réprimé ces mêmes faits commis à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap.

Les articles 24,32 et 33 répriment les provocations, diffamation ou injures publiques.

Lorsque ces faits ne sont pas commis publiquement, ils constituent les contraventions prévues par les articles R.624-3, R.624-4 et R.625-7 du code pénal.

Le régime procédural applicable à ces infractions est pour l'essentiel identique à celui des autres délits « de presse » de la loi de 1881, y compris sans caractère raciste ou discriminatoire. De la même façon, il n'est pas applicable uniquement aux professionnels de l'information mais aussi aux particuliers.

Il s'agit d'un régime très complexe, protecteur de la liberté d'expression, qui porte notamment sur les points suivants :

- en matière de prescription, l'exigence d'articulation et de qualification des réquisitions interruptives de prescription (art. 65 alinéa 2 de la loi de 1881) qui rend plus aisée l'acquisition de la prescription ;
- l'impossibilité de requalification des faits (art. 53 de la même loi) qui entraîne des nullités de citation pour des faits mal ou insuffisamment qualifiés ;
- des délais de citation allongés à vingt jours outre un jour par cinq myriamètres de distance (art. 54 de cette loi) ;
- la protection des supports matériels de l'infraction par un régime de saisie spécifique et limitatif (art. 3 et 10 – dépôt préalable - et art. 51 - saisie limitée à quatre exemplaires par le juge d'instruction en cas d'absence de dépôt – de la loi de 1881), la saisie ayant pour but de collecter une preuve et non pas de mettre fin au trouble créé par l'infraction ;
- l'obligation prescrite à peine de nullité pour une citation de contenir une élection de domicile dans la ville où siège la juridiction (article 53 de la loi), ce qui est contraignant pour la victime.

Deux dispositions protectrices de la loi de 1881 ne sont cependant pas applicables, l'une en raison de la jurisprudence, l'autre en raison de la loi.

En premier lieu, *l'exceptio veritatis* prévue par l'article 35 n'est pas possible en matière de diffamation raciale, comme l'a très clairement affirmé la Cour de cassation dès 1972 (Crim. 11 juillet 1972, Bull. crim. n° 236). Ce serait en effet accepter un raisonnement raciste que d'autoriser l'auteur d'un message raciste de tenter d'en démontrer la pertinence.

En second lieu, la prescription de droit commun des trois des délits de presse n'est pas applicable, une prescription plus longue d'un an prévue par l'article 65-3 de la loi de 1881 ayant été instituée par le législateur, d'abord pour les délits racistes (loi n° 2004-204 du 9 mars 2004), puis pour tous les délits discriminatoires (loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014). La Cour de cassation considère toutefois que l'article 65-3 et la prescription d'un an ne s'applique pas aux contraventions de provocations, diffamations ou injures discriminatoires non publiques (Crim. 23 mai 2006, Bull. crim. n° 144).

Il demeure que, malgré ces deux exceptions, ce régime de protection de la liberté d'expression fait obstacle à une répression plus efficace des délits de presse discriminatoires, pourtant plus graves que les autres délits de presse.

Ainsi, au regard de la banalisation de certains propos racistes ou discriminatoires fondés sur l'orientation ou l'identité sexuelle, les condamnations pénales sont relativement peu nombreuses comme en témoignent les statistiques ci-dessous :

Condamnations : Infractions Loi de la Presse (injure, diffamation, provocation)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014***
Origines (race, ethnie, nation, religion)	309	222	261	226	221
Orientation et identité sexuelle	10	8	14	12	25
Sexe			0	2	2
Handicap	1	0	0		2
Ensemble	**320**	**230**	**275**	**240**	**250**

*Source : Casier judiciaire national *données 2014 provisoires*

Infractions : Contraventions 4ème classe Loi de la Presse (injure, diffamation, provocation)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Origines (race, ethnie, nation, religion)	171	184	170	174	169
Orientation et identité sexuelle	35	27	13	29	33
Sexe		4		4	2
Handicap	4	4	5	7	3
Ensemble	**210**	**219**	**188**	**214**	**207**

Source : Minos – traitement PEPP

La faiblesse du nombre global de condamnations ainsi que l'absence d'augmentation corrélative à la banalisation des propos à caractère raciste ou discriminatoire reflètent l'obstacle que représente actuellement le régime procédural de la loi de 1881.

Enfin, les peines applicables sont disparates, notamment pour les injures racistes ou discriminatoires, punies de six mois d'emprisonnement et 22.500 € d'amende alors que les provocations et diffamations sont punies d'un an d'emprisonnement et 45.000 € d'amende. Aucun critère de gravité ne justifie une telle différence.

2. Objectifs poursuivis

Il s'agit de la reprise du plan racisme annoncé par le Président de la République. Le projet de loi améliore tout d'abord la répression des délits de provocations, de diffamations et d'injures racistes ou discriminatoires (fondées sur le sexe, l'identité ou l'orientation sexuelle, ou sur le handicap) figurant dans la loi de 1881 en simplifiant les règles procédurales de cette loi.

Ces simplifications seront par cohérence étendues aux contraventions non publiques.

3. Nécessité de légiférer

Le dispositif répressif actuel de la loi de 1881 n'est pas satisfaisant pour plusieurs raisons :

- il n'est pas suffisamment dissuasif au regard de la faiblesse de certaines peines encourues notamment pour les injures à caractère raciste ou discriminatoire ;

- il ne permet pas un équilibre suffisant entre protection de la liberté d'expression et célérité de la réponse pénale ;
- il ne prend pas suffisamment en compte la particularité des délits d'expression à caractère raciste et discriminatoire au sein des autres délits d'expression.

D'une manière générale, il présente une certaine incohérence s'agissant notamment des diffamations et injures raciales. En effet, pour l'essentiel, les contraintes procédurales de la loi de 1881 rappelées ci-dessus, dont l'interdiction de requalifier, sont justifiées par le régime différent existant entre la diffamation – qui n'est pas constituée en cas *d'exceptio veritatis* – et l'injure – pour laquelle l'*exceptio veritatis* n'est pas possible, mais qui permet l'excuse de provocation. Or, depuis 1972, cette différence de régime est très atténuée en matière de messages racistes, puisque, qu'il s'agisse de diffamations ou d'injures, ils ne peuvent jamais faire l'objet de l'*exceptio veritatis,* ce qui rend grandement inutile l'application de ces contraintes procédurales à ces délits.

4. Options envisagées et option retenue

Différentes options étaient envisageables afin d'améliorer la répression des infractions dites d'expression à caractère raciste et discriminatoire.

Option 1 : fusion des délits d'injures et de diffamations racistes et discriminatoires en un seul délit (écartée)

Cette solution éviterait des difficultés qui résultent aujourd'hui de l'interdiction de requalification.

Mais une telle fusion pourrait être perçue comme limitant plus fortement la liberté d'expression, une qualification générale plus large incriminant davantage de comportements.

Par ailleurs, la rédaction de cette infraction unique serait complexe et délicate, et de nature à remettre en cause les jurisprudences qui interprètent depuis 1972 les textes existants.

En outre, la création d'un tel délit rendrait difficile sa dénomination usuelle, alors les notions de diffamations raciales ou d'injures raciales sont connues et compréhensibles depuis 40 ans.

Enfin, il est juridiquement possible (*cf* option 5) de supprimer l'interdiction de requalification.

Option 2 : intégrer au code pénal les infractions d'expression à caractère raciste ou discriminatoire (écartée)

Ce transfert suscite de fortes oppositions, notamment de la part de la majorité des associations de lutte contre le racisme, au regard des risques d'atteintes excessives au principe constitutionnel et conventionnel de liberté d'expression.

Il soulève par ailleurs d'importants problèmes juridiques, notamment en imposant :

- de fusionner les diffamations et injures, ce qui pose les difficultés exposées plus haut ;
- de redéfinir le délit de provocation ;
- de prévoir à la fois dans le code pénal et/ou le code de procédure pénale :
    - d'une part l'application de certaines dispositions de la loi sur la presse (non seulement sur les personnes responsables et la prescription abrégée, mais aussi sur le formalisme de l'acte de poursuites – car doit être conservée l'exigence de reproduire intégralement le message poursuivi et de le qualifier - la limitation de la responsabilité pénale des personnes morales et la limitation des saisies)

- d'autre part l'exclusion de certaines règles de procédure de droit commun (procédures rapides comme la comparution immédiate et, s'il y a lieu, détention provisoire, etc.).

Au regard de toutes ces difficultés, cette solution n'a pas été retenue.

Option 3 : rendre le recours à l'ordonnance pénale possible en matière d'injures racistes ou discriminatoires (écarté)

Cette solution permettrait une réponse rapide aux faits incriminés sans audience dès lors que l'infraction serait commise de manière évidente, sans débat possible sur le caractère raciste du message. Cette rapidité de la répression pourrait alors être dissuasive à l'égard des auteurs de messages de haine notamment.

Toutefois, l'ordonnance pénale n'est pas un mode de réponse pénale individualisée et pédagogique et doit donc être utilisée pour les contentieux de masse qui ne nécessitent pas une explication de la sanction et de la loi. Or, en matière de racisme ou de discriminations, la pédagogie de la décision est importante au regard du principe de la liberté d'expression, souvent invoqué en défense. De même, l'effectivité et la célérité de la réponse pénale par voie d'ordonnance pénale ne serait pas garantie de manière évidente car d'une part, le taux d'inexécution des ordonnances pénales est élevé et, d'autre part, le risque de recours massif par voie d'opposition en matière de délits d'expression est important si la déclaration de culpabilité et la peine ne font l'objet d'aucune explication.

Cette solution n'a donc pas été retenue.

Option 4 : développer les peines à visée pédagogique (retenue)

Cette solution permettrait de développer des explications autour des délits d'expression dans une optique pédagogique. Les services du ministère de la justice travaillent déjà au développement des stages de citoyenneté pour les auteurs d'actes à caractère raciste tant à titre d'alternative aux poursuites qu'à titre de peine complémentaire.

Aucun élément procédural ne fait obstacle à ce qu'un stage de citoyenneté soit prévu à titre de peine complémentaire pour la répression des délits de provocations, diffamations et injures à caractère raciste ou discriminatoires.

Cette option a donc été retenue.

Option 5 : maintenir les délits d'injures et de diffamations racistes et discriminatoires dans la loi de 1881 et lever certains obstacles procéduraux de la loi de 1881 (retenue)

Cette solution, qui prévient les critiques sur le risque d'atteinte excessive au principe constitutionnel et conventionnel de liberté d'expression, suppose les dérogations suivantes dans la loi de 1881 :

- possibilité pour la juridiction de requalifier les différents délits de provocation, diffamation et injures, ces différentes qualifications pouvant se remplacer les unes les autres. À cette fin, il est procédé à l'uniformisation des peines d'emprisonnement et d'amende encourues pour les trois délits (ainsi que de la nouvelle peine complémentaire de stage de citoyenneté) ;
- possibilité pour ces délits de saisir des tracts et des affiches (sans être limité à quatre exemplaires) ;
- suppression pour ces délits du formalisme concernant les réquisitions du procureur pour qu'elles soient interruptives de prescription ;

- extension de la prescription d'un an aux contraventions de provocation, diffamation et injures racistes ou discriminatoires non publiques. La répression de ces faits non publics – qui devront rester des contraventions, personne ne demandant de prévoir des délits punis d'emprisonnement – serait unifiée : tous ces faits deviendraient des contraventions de la 5ème classe (actuellement, les injures et diffamations racistes non publiques sont des contraventions de la 4ème classe, seule la contravention de provocation non publique étant une 5ème classe).

Sont ainsi conservées les garanties essentielles de la loi de 1881 (interdiction de la détention provisoire et de la comparution immédiate notamment, prescription abrégée – même si elle est d'un an et non de 3 mois) tout en supprimant les obstacles aux poursuites qui ne sont actuellement pas justifiés, principalement ceux liés aux difficultés de qualification.

Au regard de tous ces éléments, cette option a été retenue.

5. Analyse des impacts des dispositions envisagées

L'articulation actuelle entre les dispositions de la loi de 1881 et celles du code pénal en matière de répression des propos racistes ou discriminatoires fondés sur l'orientation ou l'identité sexuelle n'est pas modifiée par le projet de loi.

La réforme simplifiera en revanche les procédures en matière de délits et de contraventions de presse discriminatoires. Seront en ce sens créés ou modifiés dans la loi de 1881 des textes en matière de :

- requalification (création article 54-1),
- saisie des tracts et affiches, arrêt de diffusion de messages mis à disposition par un service de communication en ligne (articles 50-1 et 51),
- prescription (article 65-3),
- suppression de l'excuse de provocation (article 33),
- peines applicables (articles 24, 32 et 33).

La réforme simplifiera donc les procédures en matière de délits ou contraventions de presse discriminatoire, ce qui améliorera la situation des victimes et rendra plus aisées les tâches des enquêteurs, des magistrats du parquet, des juges d'instruction et des juridictions de jugement.

6. Consultations menées

Ces modifications ne nécessitent aucune consultation.

Toutefois, les principales associations de lutte contre le racisme ont été reçues et entendues par le ministère de la justice afin de définir les principales orientations de la réforme.

7. Modalités d'application

Les dispositions nouvelles s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, et donc, sans adaptation, dans les collectivités d'outre-mer, en application des dispositions spécifiques prévues également dans le présent projet de loi.

Elles ne nécessitent aucun décret d'application. Toutefois, les dispositions réglementaires du code pénal concernant les infractions de presse discriminatoires non publiques devront, par cohérence, être modifiées par décret en Conseil d'État.

Article 38 - Création de circonstances aggravantes générales de racisme et de discrimination fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle

1. État des lieux

Face aux tensions par lesquelles notre société est parcourue en matière de cohésion du corps social, la lutte contre les discriminations est un enjeu majeur. Elle nécessite notamment que la répression des actes, dont les motivations sont discriminatoires sur le fondement de l'origine ou du sexe, soit renforcée.

En ce qu'il prévoit des circonstances aggravantes pour certaines infractions limitativement énumérées, le droit actuel ne permet pas de satisfaire à cet objectif.

En effet, la circonstance aggravante de racisme, créée à l'article 132-76 du code pénal par la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe et étendue par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, est ainsi prévue pour le meurtre (art. 221-4 du code pénal), les tortures et actes de barbarie (art. 222-3 du même code), les violences (art. 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 de ce code), les menaces (art. 222-18-1 du code), les violations de sépulture et atteinte aux cadavres (art. 225-18 de ce code) , le vol (art. 311-4 du code pénal), l'extorsion (art. 312-2 de ce code), les destructions et dégradations (art. 322-2 et 322-8 du code).

La circonstance aggravante prévue à raison de l'orientation ou de l'identité sexuelle, crée à l'article 132-77 du code pénal pour l'orientation sexuelle par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et pour l'identité sexuelle par la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, est quant à elle prévue pour le meurtre (art. 221-4du code pénal), les violences (art. 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 du même code), le viol (art. 222-24 de ce code), les tortures et actes de barbarie (art. 222-3 du code), les agressions sexuelles (art. 222-30 de ce code), les menaces (art. 222-18-1 du même code), le vol (art. 311-4 du code pénal) et l'extorsion (art. 312-2 de ce code).

Ainsi, compte tenu du nombre limité d'infractions pour lesquelles l'aggravation de la peine encourue fondée sur le caractère raciste ou discriminatoire est prévue par la loi, le nombre de condamnations prononcées est relativement restreint comme en témoignent les éléments statistiques ci-dessous :

Condamnations : Infractions avec la circonstance aggravante de racisme ou d'homophobie	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014***
Origines (race, ethnie, nation, religion)	65	36	73	46	49
Orientation et identité sexuelle	28	23	33	32	26
Ensemble	**93**	**59**	**106**	**78**	**75**

*Source : Casier judiciaire national,*données 2014 provisoires*

Ces aggravations de peines pourraient s'appliquer à d'autres infractions, comme par exemple pour la circonstance aggravante de racisme pour les agressions sexuelles, le harcèlement sexuel, le harcèlement moral, la séquestration, la traite des êtres humains, le bizutage ou le chantage. De même, si elle existe pour le vol, la circonstance aggravante de racisme n'aggrave que le vol simple et ne peut être ajoutée à une autre circonstance aggravante déjà retenue. Pour ce qui est de la circonstance aggravante fondée sur une discrimination sexuelle,

elle n'est par exemple pas prévue pour les destructions ou dégradations ni pour les violations de sépulture ou atteintes aux cadavres.

Par ailleurs, le deuxième alinéa des articles 132-76 et 132-77 du code pénal porte une ambiguïté. Il semble préciser que les circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie ne peuvent être retenues que si elles ont été « objectivées » par propos, écrits, images, objets ou actes, interprétation qui peut considérablement limiter leur champ d'application.

2. Objectifs poursuivis

Le 31 décembre 2014, le Président de la République a fait de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une Grande Cause Nationale pour l'année 2015. Le Premier ministre a privilégié en ce sens quarante mesures dans le cadre d'un plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme annoncé le 17 avril 2015.

Ce plan visait quatre grands objectifs :

- mobiliser la Nation contre la lutte contre le racisme,
- sanctionner chaque acte raciste ou antisémite tout en protégeant les victimes,
- former les citoyens par l'éducation et la culture,
- lutter contre la propagation de la haine sur internet.

Il prévoyait notamment de généraliser les circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie à tous les crimes et délits. Le projet de loi modifie donc en ce sens le code pénal.

Cette généralisation prend également en compte la décision-cadre 2008/913/JAI du conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, dont l'article 4 dispose que *« pour les infractions autres que celles visées aux articles 1er et 2 (à savoir les « délits de presse » raciste) les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines*. »

3. Nécessité de légiférer

Les aggravations de peines prévues pour sanctionner le caractère raciste ou discriminatoire d'une infraction s'attachent à un nombre trop réduit d'infractions dans le code pénal. Certains actes dont la motivation est clairement à tonalité raciste ou discriminatoire ne sont donc pas suffisamment sanctionnés.

De même, une clarification concernant l'application des articles 132-76 et 132-77 du code pénal est nécessaire pour permettre de retenir les circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie y compris quand elles sont objectivées par écrits, images, propos, objets ou actes qui, sans porter atteinte à l'honneur, établissent que les faits ont été commis pour des raisons discriminatoires.

Dans un souci de simplification, l'exigence d'objectivisation est insérée dans le premier alinéa des articles, et non dans un dernier alinéa précisant le sens des premiers alinéas.

Enfin, le terme « race », impropre, doit être supprimé du code pénal dans la définition actuelle de la circonstance aggravante de l'article 132-76.

4. Options

Option 1 : étendre l'application des circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie à d'autres infractions (écartée)

Juridiquement, cette option génèrerait des oublis potentiels pour la répression d'infractions dont le caractère raciste ou discriminatoire n'est pas fréquent et créerait ainsi une forte insécurité juridique incompatible avec l'objectif de renforcement de la répression des actes à caractère raciste ou discriminatoire fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle.

Option 2 : faire du caractère raciste et discriminatoire une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et les délits (retenue)

Cette option renforce la répression des infractions à caractère raciste ou discriminatoire sur le fondement de l'orientation ou de l'identité sexuelle en comblant les lacunes de la loi actuelle quant aux infractions pour lesquelles aucune aggravation de ce type n'est prévue.

Elle est conforme au précédent de la création de la circonstance aggravante générale de cryptologie prévue à l'article 132-79 du code pénal depuis la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. De même, si elle ne présente aucun intérêt pour certaines infractions, comme les délits routiers par exemple, elle ne fait pour autant pas difficulté sur le plan juridique dans la mesure où il existe dans le droit pénal des règles générales qui ne trouvent pas application à toutes les hypothèses sans que ne soit remis en question le principe de généralité de la norme.

Cette option a donc été retenue.

Option 3 : supprimer le mot « race » de la rédaction de la circonstance aggravante de racisme et le remplacer par une référence aux « raisons racistes » de la commission d'une infraction (retenue)

Cette option consiste à remplacer le mot « race » par l'expression « fondée sur des raisons racistes ». Contrairement aux « races », le racisme, qui est la croyance erronée en l'existence de « races » hiérarchisées au sein de l'espèce humaine, existe. Une discrimination ou une infraction commise « à raison de l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » devrait être nommée « pour des raisons racistes ou à raison de l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une religion déterminée ».

Cette nouvelle rédaction est juridiquement neutre. Politiquement, sa signification est la suivante : les dispositions du projet de loi affirment que les races n'existent pas, que seul le racisme existe et que la France le rejette et le combat pénalement.

Cette option a donc été retenue.

5. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La création d'une circonstance aggravante de racisme et de discrimination fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle généralisée à tous les crimes et délits nécessitent de modifier les textes actuels qui prévoient déjà ces circonstances aggravantes en supprimant les expressions « *à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation* » et « *à raison de l'orientation ou identité sexuelle de la victime* ».

6. Modalités d'application

Les dispositions nouvelles s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, et donc, sans adaptation, dans les collectivités d'outre-mer, en application des dispositions spécifiques prévues également dans le présent projet de loi.

Article 39 - Modification de l'article 48-2 de la loi du 29 juillet 1881

1. État des lieux

L'article 48-2 actuel de la loi de du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse réserve le monopole des constitutions de partie civile du chef d'apologie de crimes de guerre et de crime contre l'humanité ou de crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi prévus à l'article 24 ainsi que pour les contestations de crime contre l'humanité définis à l'article 24 *bis* aux seules associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur de la Résistance ou des déportés.

Cette limitation, qui affirme la particularité des associations de défense de la Résistance et des déportés de la seconde guerre mondiale, exclut de nombreuses associations de victimes de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité reconnus par la France.

Dans sa décision QPC du 16 octobre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les mots : « *des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou* » figurant à l'article 48-2 précité en ce qu'elles réservaient le monopole des constitutions de partie civile du chef d'apologie de crimes de guerre et de crime contre l'humanité prévu par l'article 24 aux seules associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur de la Résistance ou des déportés.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions créent une inégalité face à la loi fondée sur une distinction injustifiée entre les associations défendant les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés et les autres associations. Il a, à ce titre, précisé qu'aux termes de l'article 461-1 du code pénal, constitue un crime de guerre l'ensemble des infractions commises lors d'un conflit armé international ou non international et en relation avec ce conflit, en violation des lois et coutumes de la guerre ou des conventions internationales applicables aux conflits armés, à l'encontre des personnes ou des biens visés aux articles 461-2 à 461-31 du même code et qu'aux termes des articles 211-1 et 212-1 du code pénal constituent un crime contre l'humanité le crime de génocide ainsi que, lorsqu'elles sont commises en application d'un plan concerté, les atteintes aux personnes mentionnées à l'article 212-1 du code pénal. Il a donc affirmé que les incriminations précitées ne répriment pas la seule apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale et qu'en conséquence, le cinquième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 qui réprime l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ne peut s'appliquer qu'à ces crimes.

Le Conseil constitutionnel a enfin reporté au 1er octobre 2016 l'abrogation des dispositions contestées.

2. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

Tenant compte de la décision QPC du 16 octobre 2015, le projet de loi réécrit l'article 48-2 de la loi de 1881 afin d'éviter qu'à compter du 1er octobre les associations de résistants ne puissent plus se constituer partie civile, hors le cas d'apologie de crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi.

3. Options envisagées et option retenue

Option 1 : étendre la capacité à se constituer partie civile à toutes les associations de défense des victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité (écartée).

Cette option répond aux exigences résultant de la décision du Conseil constitutionnel en ce qu'elle ne fait pas de différence entre les associations de défense des victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

Elle présente néanmoins l'inconvénient de permettre à certaines associations de défense de victimes d'être partie à certaines procédures concernant des événements historiques qui ne sont pas reconnus par la France comme des génocides ou des crimes contre l'humanité. En élargissant sans limite la possibilité de saisir le juge pénal, elle confère au juge le rôle de « dire » l'Histoire.

Au regard du risque important que cela comporte quant au rôle du juge répressif, cette option a été écartée.

Option 2 : étendre la capacité à se constituer partie civile aux associations de défense de victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ayant fait l'objet de condamnations prononcées par une juridiction française ou internationale (retenue).

Cette option présente l'intérêt de mettre en conformité l'article 48-2 de la loi de 1881 avec la Constitution tout en limitant le rôle du juge répressif en matière de condamnations civiles aux événements historiques ayant donné lieu à des condamnations pénales par des tribunaux français ou internationaux.

Cette option a donc été retenue.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

Conformément aux exigences constitutionnelles résultant de la décision QPC, l'article 48-2 de la loi de 1881 sera modifié pour :

- ajouter une référence aux associations dont l'objet est d'assister les victimes des crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ou de défense de leur mémoire,
- limiter la possibilité pour ces associations de se constituer partie civile aux instances pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi quand ces crimes ont donné lieu à condamnation nationale ou internationale.

5. Modalités d'application

Les dispositions nouvelles seront applicables dès l'entrée en vigueur de la loi, au plus tard au 1er octobre 2016, date d'effet de la décision QPC.

Elles s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, et donc, sans adaptation, dans les collectivités d'outre-mer, en application des dispositions spécifiques prévues également dans le présent projet de loi.

Section 2 – Dispositions modifiant la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations

Article 41 – Réforme du recours civil et administratif en matière de discriminations dans l'accès aux biens et services

1. État des lieux

En matière d'emploi, de location immobilière ou de santé notamment, les textes nationaux prévoient un recours civil ou administratif, en parallèle du dispositif pénal, afin d'apporter des réponses adaptées aux situations de discriminations. Les comportements les plus délibérés tombent sous le coup de la loi pénale, des peines d'amende et d'emprisonnement étant encourues, alors que les comportements établis par des preuves indirectes, des faisceaux d'indices, relèvent d'un contentieux notamment indemnitaire, devant les juges civils, prud'homaux ou administratifs.

En matière d'accès aux biens et services, la situation est différente. Si les discriminations dans l'accès aux loisirs, aux commerces, mais également aux services bancaires ou aux assurances sont pleinement couvertes par le volet pénal du dispositif, elles ne sont que très partiellement traitées au plan civil. Or, en ces matières, la réponse pénale est souvent inopérante.

Ainsi, alors que la protection est aujourd'hui exhaustive en matière de travail et d'emploi, tel n'est pas le cas dans les autres domaines où elle varie secteur par secteur.

En matière de logement, l'article 1er de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs [53] offre au locataire une protection contre tous les motifs discriminatoires prévus au code pénal. Celui-ci bénéficie du mécanisme de preuve partagé qui est également prévu à l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Cette protection s'applique que le bailleur soit un professionnel ou un particulier.

En matière d'accès à la prévention ou aux soins, l'article L.1110-3 du code de la santé publique (CSP) offre également une protection contre les discriminations : cette disposition prohibe tout refus de soins reposant sur un motif visé par le code pénal ou sur le fait que la personne est bénéficiaire d'une couverture complémentaire, d'une assurance complémentaire de santé ou de l'aide médicale d'État[54]. Cependant, il n'est pas expressément prévu que le demandeur bénéficie du mécanisme de la preuve partagée précité.

---

[53] Article 1erde la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 : « *Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal.*
En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.
Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives. »

[54] Article L 1110-3 du code de la santé publique : « *Aucune personne ne peut faire l'objet de discriminations dans l'accès à la prévention ou aux soins.*
Un professionnel de santé ne peut refuser de soigner une personne pour l'un des motifs visés au premier alinéa de l'article 225-1 ou à l'article 225-1-1 du code pénal ou au motif qu'elle est bénéficiaire de la protection complémentaire ou du droit à l'aide prévus aux articles L. 861-1 et L. 863-1 du code de la sécurité sociale, ou du droit à l'aide prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles (…) »

Pour le reste, en matière de protection sociale, d'avantages sociaux, d'éducation et d'accès et de fournitures de biens et services, la protection telle qu'elle figure dans la loi de 2008 se limite à la prohibition des discriminations directes ou indirectes fondées sur l'appartenance, réelle ou supposée à une ethnie ou à une prétendue race, sur la grossesse ou la maternité, y compris le congé de maternité. En matière d'accès et de fourniture de biens et services, est également prohibée toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe.

Ainsi, des motifs de discriminations tels que la religion ou le handicap ne bénéficient pas de la protection de la loi n° 2008-496 en matière d'accès aux biens et services. Dans ce domaine, les victimes sont contraintes de se placer sur le terrain pénal, et donc de rapporter la preuve de l'intention discriminatoire. Par exemple, en matière d'accès aux transports par les personnes handicapées, la Cour de cassation a jugé que « *constitue une discrimination punissable le fait, en violation des dispositions du règlement européen n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 obligeant une compagnie aérienne à former ses personnels à l'assistance aux personnes handicapées, d'une part, de refuser d'embarquer à bord d'un aéronef, sans motif légal de sécurité, une personne handicapée parce qu'elle n'est pas accompagnée, d'autre part, d'établir une réglementation interne qui soumet à une condition d'accompagnement l'accès à un avion d'une personne se déplaçant en fauteuil roulant*.» (Crim, 15 décembre 2015, pourvoi n° 13-81.586). On peut considérer qu'il est excessivement contraignant de devoir engager des poursuites pénales pour obtenir le respect du droit à ne pas être discriminé en raison de son handicap.

2. Objectifs poursuivis

Le texte proposé vise à corriger l'asymétrie entre les volets pénal et civil de notre corpus juridique de lutte contre les discriminations, en améliorant le dispositif prévu par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, en étendant au domaine civil l'ensemble des motifs discriminatoires cités à l'article 225-1 du code pénal et en rendant effective l'interdiction des discriminations dans l'ensemble des domaines visés par la loi du 27 mai 2008.

3. Nécessité de légiférer

3-1. Les discriminations, un phénomène persistant

Dans son dernier rapport annuel, le Défenseur des droits indique avoir reçu 4 846 réclamations pour discriminations en 2015. Ce chiffre est en hausse de 6,9 % par rapport à 2014 (4 535 réclamations). Pour mémoire, les réclamations s'élevaient à 3 055 en 2010.

Pour 2015, les principaux motifs de réclamation se décomposent comme suit[55] :

- 54,3 % concernent des discriminations dans l'emploi (principalement reposant sur l'origine, état de santé, handicap, activité syndicale) ;
- 17,7 % dans l'accès aux services publics (handicap, origine, âge, état de santé…) ;
- 13,2 % dans l'accès aux biens et services (handicap et origine étant les premiers critères);
- 7,6 % dans l'éducation et la formation (handicap et origine);
- 7,2 % dans le logement (origine et handicap).

[55] Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2015, page 75.

S'il n'est pas possible d'affirmer que toute réclamation correspond nécessairement à une violation de la législation, l'augmentation des saisines du Défenseur des droits témoigne à tout le moins d'un malaise contre lequel il convient de lutter. Ces chiffres révèlent sans doute aussi une meilleure connaissance de leurs droits par les plaignants, grâce aux nombreuses actions de sensibilisation menées par le Défenseur des droits et à la présence de correspondants locaux sur le terrain. Cette connaissance est une condition indispensable à la réalisation du droit fondamental de ne pas être discriminé. Cette réalisation suppose qu'il soit possible de porter devant le juge civil ou administratif un recours contre toute forme de discrimination, quel que soit le domaine d'activité dans lequel celle-ci est intervenue.

3-2. Les limites d'une approche normative sectorielle

La législation antidiscriminatoire souffre d'un manque de lisibilité, liée à sa construction par strates successives et à une approche sectorielle qui est également celle du droit de l'Union européenne : certains motifs sont traités de façon exhaustive (égalité de traitement entre femmes et hommes, l'origine ou la prétendue race) de même que le secteur du travail mais le secteur des biens et services n'est pas appréhendé au regard de l'ensemble des critères. La proposition de directive -SEC (2008) 2180 SEC (2008) 2181- relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle n'a pour l'heure pas pu recueillir l'unanimité requise au sein du Conseil, en application de l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Pour mémoire, cette directive apporterait une protection contre les discriminations pour les motifs précités dans les domaines suivants :

- - la protection sociale ;
- - les avantages sociaux ;
- - l'éducation ;
- - l'accès et la fourniture de biens et services.

Il s'agit précisément des champs auxquels le présent article du projet de loi entend étendre la protection de la loi n° 2008-496.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales nous encourage à une approche plus transversale puisque l'article 14 pose un principe général d'interdiction de discrimination, qui ne peut toutefois être invoqué qu'au titre de la méconnaissance des droits ou libertés protégés par la Convention[56].

3-3. Des initiatives parlementaires convergentes

L'incomplétude de la législation civile en matière de discrimination au regard du dispositif pénal a été mise en évidence par des travaux parlementaires convergents.

Ainsi, dans leur rapport d'information au Sénat du 12 novembre 2014, Madame Esther BENBASSA et Monsieur Jean-René LECERF ont proposé parmi 10 autres recommandations, de privilégier le renvoi à la liste des critères de discrimination figurant à l'article 225-1 du code pénal afin d'harmoniser la législation et son application jurisprudentielle.

[56] Article 14 de la CEDH : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* »

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a déjà posé les jalons d'une réforme de la loi du 27 mai 2008. En effet, la proposition de loi de MM. Bruno LE ROUX et Razzy HAMMADI et plusieurs de leurs collègues instaurant une action de groupe en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités, déposée le 14 janvier 2014, et adoptée en première lecture le 10 juin 2015 porte également sur le fond du droit, puisqu'elle modifie l'article 1er de la loi précitée, en alignant la liste des critères discriminatoires sur celle figurant au code pénal.

3-4. Une réforme du fond du droit cohérente avec l'objectif de facilitation du recours au niveau civil et administratif

La démarche substantielle doit être cohérente avec la démarche processuelle. Dans son avis n° 15-23 du 28 octobre 2015 concernant le projet de loi n° 661 portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle, le Défenseur des droits a recommandé de « *modifier les articles 1 et 2 de la loi du 27 mai 2008 en alignant notamment la liste des critères qu'elle contient sur celle du code pénal* ».

En effet, l'action de groupe antidiscriminatoire prévue par ce projet de loi s'appuie sur la loi n° 2008-496. Afin qu'elle atteigne l'objectif poursuivi, à savoir faciliter le recours civil ou administratif en matière de lutte contre les discriminations, il convient que le fond du droit soit refondu, afin de rendre la protection homogène quels que soient les secteurs en cause.

Une démarche tournée vers le recours civil ou administratif permet aussi d'éviter que la voie pénale soit empruntée, parfois en vain lorsque les victimes ne peuvent démontrer le caractère intentionnel de la discrimination. La voie civile ou administrative paraît également plus efficace pour lutter contre les discriminations systémiques, qui souvent prennent la forme de discriminations indirectes. Involontaires ou inconscientes, celles-ci ne peuvent être combattues en empruntant la voie pénale, puisque celle-ci suppose une intention de discriminer.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

De manière générale, l'alignement sur la matière pénale des motifs de discrimination invocables par les victimes dans les champs civil et administratif permettra de rendre plus effective la protection et plus aisé le recours juridictionnel (notamment en ce qui concerne le partage de la charge de la preuve) lorsqu'aucun règlement amiable n'aura pu être trouvé. L'extension de la protection offerte par la loi à l'ensemble des secteurs de la société permettra d'agir sur les discriminations systémiques, en particulier celles qui se manifestent dans l'accès aux biens et services au sens large. Il en est attendu une amélioration des pratiques des opérateurs privés et publics. En outre, la mise en cohérence de la législation avec ce qui existe déjà en matière pénale ou dans le domaine de l'entreprise est gage de lisibilité et de confiance accrue de nos citoyens en la protection que leur offre la loi.

4-1. Une protection sur le versant civil et administratif harmonisée avec celle existant sur le versant pénal

Le présent projet de loi ambitionne d'aligner le dispositif civil sur le dispositif pénal et l'interdiction des discriminations dans l'ensemble des domaines visés par la loi du 27 mai 2008. Les motifs constitutifs d'une discrimination sont élargis en matière civile et le champ dans lequel certains motifs de discrimination peuvent être invoqués, ainsi que les

exceptions où les différences de traitement ne constituent pas des discriminations sont harmonisés.

L'ensemble des motifs discriminatoires cités à l'article 225-1 du code pénal sont désormais visés par l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 : l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, le lieu de résidence, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation ou l'identité sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, à une prétendue race ou à une religion déterminée. Le critère de la perte d'autonomie, issu de l'article 23 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, est naturellement maintenu dans cette liste.

La mise en cohérence de la liste des motifs discriminatoires que l'on se situe sur le champ civil, administratif ou pénal aura un impact positif sur la lisibilité du droit.

4-2. Une protection appliquée aussi bien dans le champ du travail que dans le champ des biens et services

a) Le travail et l'emploi

Pour rendre effectif l'interdiction des discriminations dans l'ensemble des domaines visés par la loi du 27 mai 2008, des adaptations sont apportées à celle-ci.

Notamment, dans le domaine de l'emploi, l'étendue de la protection est clarifiée puisqu'il est renvoyé à la liste des motifs discriminatoires actualisée de l'article 1er, issue de l'article 225-1 du code pénal. Pour mémoire, la liste des motifs discriminatoires dressée à l'article L.1132-1 du code du travail est conforme à celle figurant à l'article 225-1 du code pénal. Le droit antidiscriminatoire applicable dans le champ du travail gagne ainsi en clarté.

b) L'accès et la fourniture de biens et services publics et privés

Concernant les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et de l'accès aux biens et services, désormais traités au 2° de l'article 2 de la loi du 27 mai 2008, les discriminations seront alors également prohibées pour tout motif visé à l'article 1er de ladite loi, alors que jusqu'à présent, étaient seules expressément prohibées dans ce domaine les discriminations fondées sur l'ethnie et la race, outre la grossesse et la maternité qui bénéficient d'une protection transversale.

- L'élargissement du champ de la protection en matière d'accès et fourniture de biens et services

La protection sociale. Sera désormais couvert l'ensemble du champ de la protection sociale (ce que ne font pas les directives 79/7/CE –régimes légaux de sécurité sociale- et 86/378 – régimes complémentaires ou se substituant aux régimes légaux) et l'ensemble des critères (ces même directives ne concernant que la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes).

Accès aux soins. Dans cette matière, le texte spécial est et restera l'article L.1110-3 du code de la santé publique, qui édicte une interdiction générale des discriminations en renvoyant au code pénal. La modification apportée à la loi n° 2008-496 n'aura donc pour autre incidence que de permettre la mise en œuvre du mécanisme de preuve prévu par l'article 4.

Les avantages sociaux. La modification apportée à la loi du 27 mai 2008 impliquera qu'aucune différence de traitement ne pourra être effectuée en matière d'avantages sociaux, sur la base d'un motif discriminatoire visé à l'article 1er. Pour mémoire, le champ du travail prohibe déjà la discrimination en raison de l'exercice du droit de grève ayant pour effet de porter atteinte aux avantages sociaux (L.2511-1 du code du travail).

L'éducation. La réforme améliorera la protection des personnes handicapées en matière d'accès à l'éducation. Si le code de l'éducation contient des dispositions particulières aux enfants et adolescents handicapés définissant les obligations du service public de l'éducation (L.112-1 et suivants) et si la lutte contre les discriminations fait naturellement partie des missions du service public de l'enseignement supérieur (L.123-2 du même code) comme de celles des écoles supérieures du professorat (L.721-2 de ce code), des progrès peuvent être accomplis en terme d'effectivité des droits.

Ainsi, dans sa résolution CM/ResChS(2014)2 sur la réclamation présentée le 3 avril 2012 par Action européenne des handicapés (AEH) contre la France, le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 15§1 de la Charte en ce qui concerne le droit des enfants et adolescents autistes à la scolarisation en priorité dans les établissements de droit commun et en ce qui concerne le droit à la formation professionnelle des jeunes autistes. Il a également conclu à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 15§1 de la Charte en ce qui concerne l'absence de prédominance d'un caractère éducatif au sein des institutions spécialisées prenant en charge les enfants et les adolescents autistes et par 9 voix contre 4, qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 15§1, parce que les familles n'ont pas d'autre choix que de quitter le territoire national aux fins de scolarisation en milieu scolaire spécialisé de leurs enfants autistes, ce qui constitue une discrimination directe à leur encontre. Des actions en responsabilité contre l'État ont d'ailleurs été engagées sur le fondement de l'article L.246-1 du code de l'action sociale et des familles qui ont donné lieu à des condamnations (jugements du TA de Paris du 15 juillet 2015).

La modification apportée à la loi n° 2008-496 permettra d'aborder ces situations sous l'angle de la lutte contre les discriminations.

L'accès et la fourniture d'autres biens et services. Il s'agit du champ dans lequel la modification de la loi du 27 mai 2008 est susceptible de produire le plus d'effets puisque selon le Défenseur des droits, le service public (17,7 %) et l'accès aux biens et services (13,2 %) font partie des premiers motifs de réclamations liées à des discrimination après le domaine de l'emploi.

En matière bancaire, des difficultés se sont fait jour s'agissant de l'accès au compte courant pour des ressortissants étrangers hors Union européenne, auxquels étaient demandés des justificatifs excédant les prévisions du code monétaire et financier (décision MLD-2015-302 du 21 décembre 2015 relative à l'ouverture des comptes bancaires) ou encore d'accès à des comptes rémunérés pour les habitants d'outre-mer auxquels était demandé un RIB en métropole (règlement amiable 15-003873 du 4 novembre 2015 relatif au refus d'ouverture de compte en raison du lieu de résidence).

Si la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 a prohibé la discrimination fondée sur le lieu de résidence, en mentionnant ce critère à l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 et en prévoyant des dispositions particulières dans le code du travail et dans le code pénal (qui autorise les refus de service fondés sur le lieu de résidence « *lorsque la personne chargée de la fourniture d'un bien ou service se trouve en situation de danger manifeste* »), elle n'a pas expressément énoncé de prohibition à l'article 2 de la loi n° 2008-496. Si le Défenseur des droits a pu, dès avant l'entrée en vigueur de la loi, intervenir dans le cadre d'un refus de livraison à domicile (décision MLD-2015-101 du 30 septembre 2015 relative à un refus de livraison fondé sur un

danger manifeste), ces situations ne peuvent en l'état être appréhendées par les victimes que par la voie pénale, ce qui paraît excessivement contraignant.

En matière d'assurance, le Défenseur des droits est parvenu à un règlement amiable relatif à un refus d'assurance automobile en raison de l'âge (règlement amiable 14-011673 du 9 octobre 2015). Là aussi, la modification de la loi de 2008 permettra d'apporter aux personnes âgées une véritable protection contre les discriminations dans le champ civil, l'opérateur économique conservant la possibilité de justifier la différence de traitement par un objectif légitime.

Des discriminations entravent aussi l'accès aux activités sportives : si des règlements amiables ont pu être trouvés par exemple suite à un refus de délivrance d'une licence de football à des mineurs étrangers isolés (règlement amiable 14-011521 du 19 février 2015), d'accès à un lieu de loisir (décision MLD-2015-102 du 13 mai 2015 relative au refus d'accès à un bowling fondé sur le port du foulard) ou encore de bénéfice de garanties prévues par un contrat d'assurance sans différenciation liée à la situation de famille (décision MLD-2015-282 du 18 novembre 2015), d'autres domaines restent problématiques. Peut être cité à cet égard l'accès des enfants handicapés à des centres de vacances ou de stage sportif (décisions MLD-2014-169 du 12 janvier 2015 et MLD-MDE-2015-284 du 21 décembre 2015). La modification de la loi n° 2008-496 donnera une véritable assise légale pour appréhender les différences de traitement effectuées dans l'accès aux services sur la base des critères précités.

S'agissant des aménagements nécessaires à l'accessibilité aux personnes handicapées des lieux et services, le cadre législatif demeure celui défini par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, telle que modifiée par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

- Les différences de traitement en matière de biens et services

Les différences de traitement admises. Les différences de traitement intervenant dans ces domaines sont tolérées « lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés ».

Ainsi, en matière d'accès aux biens et services publics, des buts légitimes pourront être invoqués, sous réserve de leur mise en œuvre proportionnée. De ce point de vue, la réforme apparaît compatible avec la jurisprudence administrative ayant défini les contours de l'égalité en permettant notamment en matière tarifaire, de tenir compte de différences de situation par rapport au service. Ainsi, a de longue date été jugée discriminatoire une différence de droits d'inscription à une école de musique, instituée entre élèves extérieurs à la commune, selon que ceux-ci étaient anciens ou nouveaux (CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, Rec. 556). De même, n'est pas remise en cause la jurisprudence qui admet la légalité de tarifs de cantine scolaire plus élevés pour les élèves domiciliés hors de la commune que pour des élèves domiciliés dans celle-ci, dès lors que les tarifs les plus élevés n'excèdent pas le prix du repas (CE, 5 octobre 1984,Commissaire de la République de l'Ariège, Rec. 315). En effet, le lien avec la commune ne peut être défini uniquement par la résidence des intéressés dans la commune, en excluant les personnes qui y travaillent ou celles dont les enfants sont scolarisés dans la commune (CE, 13 mai 1994, Commune de Dreux, Rec. 233).

Pour apprécier de l'existence d'un objectif légitime, il conviendra notamment de tenir compte des autres normes existantes. Par exemple, en matière de santé, l'article 225-3 du code pénal énonce que la prohibition du refus de fourniture d'un bien ou service ne s'applique pas aux discriminations fondées sur l'état de santé « *lorsqu'elles consistent en des opérations ayant*

pour objet la prévention et la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ». Le législateur considère donc que ces opérations poursuivent un but légitime. Ce même texte apporte une restriction en ce qui concerne les caractéristiques génétiques : « *Toutefois, ces discriminations sont punies des peines prévues à l'article précédent lorsqu'elles se fondent sur la prise en compte de tests génétiques prédictifs ayant pour objet une maladie qui n'est pas encore déclarée ou une prédisposition génétique à une maladie ou qu'elles se fondent sur la prise en compte des conséquences sur l'état de santé d'un prélèvement d'organe tel que défini à l'article L.1231-1 du code de la santé publique* ».

Les différences de traitement non admises. Conformément à ce qui est prévu au 1° de l'article 2 de la loi 2008-496 dans sa rédaction en vigueur ayant transposé sur ce point la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, aucune différence de traitement ne sera admise dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et de l'accès aux biens et services lorsqu'elle est fondée sur l'appartenance à une prétendue race ou à une ethnie. Sont ajoutés à ces motifs ne supportant aucune dérogation ceux de l'origine et du patronyme, qui sont également destinés à lutter contre les discriminations raciales ou ethniques.

4-3. Le maintien d'une protection générale contre les discriminations en raison de la grossesse ou de la maternité

Cette protection générale figurait déjà à l'article 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008. Elle est maintenue dans la même rédaction, étant issue de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et service (article 4).

4-4. Une synthèse des dérogations admises

a) La suppression de la référence aux discriminations admises en vertu du code des assurances

Par souci de lisibilité, est supprimée de la loi n° 2008-496 l'exception qui y figurait en matière de calcul des primes et d'attribution des prestations d'assurance. Pour mémoire, l'article 5 de la directive 2004/113/CE autorisait des différences proportionnelles en matière de primes et de prestations pour les assurés lorsque le sexe est un facteur déterminant dans l'évaluation des risques, sur la base de données pertinentes et précises. Cette disposition avait été transposée dans la loi du 27 mai 2008. Toutefois, par un arrêt Test-Achats du 1er mars 2011 (affaire C236/09), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déclaré invalide le paragraphe 2 de l'article 5 de la directive précitée, cette invalidité étant effective à compter du 21 décembre 2012. Le régime transitoire rendu nécessaire par l'application de la jurisprudence européenne a été intégré par le législateur en 2013 à l'article L.111-7 du code des assurances. Aussi la disposition qui figurait dans la loi du 27 mai 2008 et autorisait une différence de traitement reposant sur des données actuarielles est-elle devenue sans objet. Il convient de relever que la CJUE a depuis lors également tenu le même raisonnement excluant le recours aux données actuarielles, cette fois en matière de sécurité sociale, faute pour la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale

d'avoir autorisé « *la prise en compte d'un facteur fondé sur l'espérance de vie résiduelle* » (3 septembre 2014, affaire C-318/13).

b) L'absorption de la disposition autorisant une différence de traitement selon le sexe relative à la fourniture de biens et services dans une disposition plus générale applicable à tous les critères

L'article 2 de la loi du 27 mai 2008 autorisait que « *soient faites des différences selon le sexe lorsque la fourniture de biens et services exclusivement ou essentiellement destinés aux personnes de sexe masculin ou de sexe féminin est justifiée par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés* ». La règle de différenciation étant posée plus largement pour l'ensemble des biens et services, il est inutile de maintenir une disposition spéciale applicable au seul domaine de l'égalité femmes-hommes.

c) Les mesures plus favorables autorisées

- En faveur des femmes en raison de la grossesse ou de la maternité ou de la promotion de l'égalité

La loi de 2008 admettait déjà les mesures prises en faveur des femmes en raison de la grossesse ou de la maternité et celles permettant l'organisation d'enseignements par regroupement des élèves en fonction de leur sexe. Cette disposition est maintenue.

- En faveur des personnes handicapées

Il est précisé que le principe de non-discrimination ne fait pas obstacle « *aux mesures prises en faveur des handicapées et visant à favoriser l'égalité de traitement* ». Il s'agit d'étendre à l'ensemble des domaines une disposition figurant dans le code du travail depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

- En faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques

Il est précisé que le principe de non-discrimination ne fait pas obstacle « *aux mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement* ». Une telle disposition a été introduite dans le code du travail et dans le code pénal par l'article 15 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

d) Le maintien de la disposition permettant l'organisation d'enseignements par regroupement des élèves en fonction de leur sexe

Cette disposition, qui figurait déjà dans la loi n° 2008-496, est maintenue. Pour mémoire, la directive 2004/113/CE ne s'applique pas en matière d'éducation.

5. Modalités d'application

Les dispositions nouvelles seront applicables dès l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, afin de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique, il est prévu que les principes nouvellement posés ne font pas obstacle aux différences de traitement prévues et autorisées par les lois et règlements en vigueur.

Elles s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, et seront applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres

australes et antarctiques françaises dans toutes les matières que la loi organique ne réserve pas à la compétence de ses institutions.

6. Consultations menées

Une large consultation a été conduite en amont de la proposition de la mesure par le Défenseur des Droits.