

Décembre 2018

Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) Principales dispositions impactant les Epl

Présenté en conseil des ministres le 4 avril 2018, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) poursuit quatre objectifs fixés par le Gouvernement :

- construire plus, mieux et moins cher pour provoquer un choc d'offres ;
- accompagner l'évolution du secteur du logement social ;
- répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale ;
- améliorer le cadre de vie.

Après un débat qui s'est déroulé en mai et en juin à l'Assemblée nationale et qui s'est poursuivi au mois de juillet au Sénat, une commission mixte paritaire (CMP) a abouti à un texte commun le 21 septembre 2018. Le projet de loi issu de cette CMP a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018 et par le Sénat le 16 octobre 2018.

Le Conseil constitutionnel, saisi le 23 octobre, a validé dans sa décision du 15 novembre la loi Elan sans modifier les points concernant les Epl. La loi n° 2018-1021 a été promulguée le 23 novembre 2018. Il convient dès lors d'identifier les principales dispositions de la loi qui peuvent impacter les Epl.

I/ Principales dispositions relatives à l'aménagement et impactant les Epl

La loi crée deux nouveaux dispositifs d'aménagement : le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU).

Le contrat de PPA permet de réunir et de faire s'engager les partenaires opérationnels et financiers autour d'une même opération d'urbanisme. Ce contrat établit les engagements réciproques de l'Etat et des intercommunalités, y compris des établissements publics territoriaux, de la Ville de Paris et de la métropole de Lyon. Les communes concernées sont associées à son élaboration et peuvent en être signataires. Les Spl et Spla peuvent être signataires des PPA à la demande des collectivités locales. Les Sem ont également la possibilité d'être signataires, sous réserve que cela ne les mette pas en situation de conflit d'intérêts.

La GOU est possible uniquement lorsqu'elle est prévue par un contrat de PPA. C'est une opération d'aménagement dont la réalisation requiert un engagement conjoint de l'Etat et des intercommunalités « en raison de ses caractéristiques et de ses dimensions ». La GOU est décidée par délibération de l'EPCI après avis conforme des communes et avec l'accord des représentants de l'Etat dans les départements. La GOU permet une adaptation des règles d'urbanisme, notamment le transfert de la compétence au président de l'EPCI pour l'instruction et la délivrance du permis de construire, d'aménagement ou de démolir.

En outre, la loi modernise le régime des opérations d'intérêt national (OIN) et accroît les capacités d'intervention des établissements publics d'aménagement (EPA) et de Grand Paris Aménagement (GPA), notamment dans les GOU, en dehors de leur périmètre de compétence, au travers d'une concession d'aménagement ou au travers de la création de Spla d'intérêt national. Les avis conformes de l'EPCI et des communes concernées sont cependant nécessaires pour que l'intervention d'un EPA soit autorisée en dehors de son périmètre par arrêté des ministres chargés de l'urbanisme et du budget.

L'article 7 de la loi dispense de concertation préalable au titre du code de l'environnement les projets de travaux ou d'aménagement ayant déjà fait l'objet d'une concertation préalable au titre du code de l'urbanisme, si cette dernière s'est faite dans le respect des règles de participation du public posées par le code de l'environnement.

L'article 9 dispose que la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme contenant des orientations d'aménagement et de programmation pourra dorénavant valoir acte de création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC).

Le chapitre IV du Titre 1^{er} contient un grand nombre de dispositions portant sur divers documents et autorisation d'urbanisme, et notamment sur les évolutions des PLU, SCOT et schémas d'aménagement régionaux, la transformation de bureaux en logements, les assouplissements de la loi Littoral, le lotissement, le transfert de compétences à la métropole du Grand Paris, la modification des avis des ABF ou encore la téléprocédure des autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022 pour les communes de plus de 3 500 habitants.

II/ Principales dispositions relatives au logement social et impactant les Epl

L'article 81 de la loi traite des obligations et des modalités de regroupement des bailleurs sociaux. Les organismes de logement social gérant moins de 12 000 logements sociaux doivent se regrouper avant le 1^{er} janvier 2021. Cette obligation ne s'applique pas :

- aux Sem dont l'activité relevant de leur agrément ne constitue pas leur activité principale et qui n'ont pas construit ou acquis plus de 600 logements sociaux au cours des six dernières années ;
- aux Sem dont le chiffre d'affaires moyen sur trois ans de l'ensemble de leurs activités et de celles des sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations majoritaires, y compris celles ne relevant pas de leur agrément, est supérieur à 40 millions d'euros ;
- aux Sem ayant leur siège dans un département dans lequel aucune autre Sem agréée ni aucun organisme HLM, n'appartenant pas à un groupe ni aucun groupe n'a son siège.

Ces groupes peuvent prendre la forme de sociétés de coordination, qui sont des groupes inversés dans lesquelles les organismes prennent des participations, ou de groupes « verticaux » avec une société mère, bailleur ou non, qui dispose du contrôle sur les bailleurs sociaux. Quelle que soit sa forme, un groupe doit gérer au moins 12 000 logements ou, s'il comporte au moins deux Sem agréées, générer 40 millions d'euros de chiffre d'affaires. Les sociétés de coordination sont ouvertes aux Sem non agréées, aux Spl et aux SemOp, à hauteur de 50 % de leur capital.

En outre, toute Sem gérant moins de 1 500 logements, qui n'a pas construit au moins 500 logements pendant dix ans et qui ne contribue pas suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général lui incombant pourra se voir retirer son agrément. Cette mesure ne s'applique pas aux Sem appartenant à un groupe tel que défini ci-dessus.

La loi simplifie également les procédures de vente de logements sociaux et instaure la possibilité de créer des sociétés de vente de logements sociaux. L'avis de France Domaine est supprimé pour les opérations entre organismes de logement social, dont les Sem, et pour les opérations en vue de l'accèsion à la propriété.

S'agissant des fusions des organismes de logement social, la loi prévoit la possibilité pour un office public de l'habitat (OPH) de transmettre son patrimoine à une société de logement social, par voie de fusion ou de scission. La rémunération de la collectivité de rattachement de l'OPH absorbé ou scindé en actions de la société bénéficiaire est fixée sur la base du rapport des capitaux propres non réévalués respectifs des organismes.

En cas de fusion de plusieurs organismes et jusqu'à l'élection qui suit, les membres élus par les locataires dans les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des organismes ayant concouru à la fusion désignent parmi eux les locataires appelés à siéger dans le nouveau conseil d'administration ou de surveillance. À défaut, ces derniers sont désignés par le représentant de l'État dans le département.

Le représentant de l'État auquel un organisme est tenu d'adresser un projet de convention d'utilité sociale peut, à la demande de l'organisme, lui octroyer un délai d'un an renouvelable une fois pour satisfaire à cette obligation. Le demandeur doit justifier d'un projet de rapprochement avec un ou plusieurs autres organismes. Dans ce cas, la convention en vigueur est prorogée par avenant jusqu'à conclusion de la nouvelle convention.

La loi prévoit également la possibilité pour la CGLLS d'accorder des concours financiers destinés à accompagner les réorganisations, les fusions et les regroupements d'organisme.

Sur l'accessibilité des logements, le taux de logements accessibles pour les personnes handicapées dans la construction a été porté à 20 %.

Concernant l'attribution des logements, le réexamen de la situation des locataires est prévu tous les trois ans, avec une voix prépondérante des maires en cas d'égalité de voix au sein de la commission d'attribution de logements sociaux. Le système de cotation est rendu obligatoire.

Il est également prévu qu'avant le 1^{er} juillet 2019, les organismes transmettent au représentant de l'Etat dans le département de leur siège un projet de convention d'utilité sociale. Avant le 31 décembre 2019, ils concluent avec l'Etat une convention d'une durée de six ans renouvelables, qui prend effet le 1^{er} juillet 2019.

En matière de commande publique, la loi prévoit une extension du champ d'application de la conception-réalisation, supprime l'obligation de concours d'architecture pour les marchés de maîtrise d'œuvre, et permet une dérogation à la loi MOP pour les bailleurs sociaux.

III/ Principales dispositions relatives à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs

L'article 157 de la loi crée l'opération de revitalisation du territoire (ORT) qui a pour objet de mettre en œuvre un projet global de territoires, avec des objectifs urbanistiques, économiques et sociaux, tels que la lutte contre l'habitat indigne, la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ou encore la réhabilitation des friches urbaines et la valorisation du patrimoine bâti.

Cette opération donne lieu à la signature d'une convention entre l'Etat et ses établissements, un EPCI à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes membres et tout acteur public ou privé sous réserve de conflits d'intérêts.

La convention définit le projet global de revitalisation ainsi que le périmètre d'intervention, qui comprend nécessairement la ville principale de l'EPCI. L'ORT peut ensuite définir plusieurs périmètres d'intervention, notamment des secteurs « prioritaires » où seront concentrées les aides.

L'ORT dispose d'outils spécifiques tels que :

- le droit de préemption urbain renforcé et un droit de préemption sur les fonds artisanaux et commerciaux ;
- l'expérimentation d'un permis d'aménager multi-sites portant sur des unités foncières non contigües ;
- l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour certains commerces ;
- la possibilité pour le préfet de suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en périphérie ;
- la nécessité pour les services publics d'Etat ou locaux qui quittent une ORT de justifier de leur fermeture ou déplacement au maire et au président de l'EPCI concernés.