



HAL
open science

L'impact de la loi Elan pour les bailleurs sociaux sur la construction et la gestion des logements sociaux

Vincent Chavard

► **To cite this version:**

Vincent Chavard. L'impact de la loi Elan pour les bailleurs sociaux sur la construction et la gestion des logements sociaux. Sciences de l'environnement. 2019. dumas-02183582

HAL Id: dumas-02183582

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02183582>

Submitted on 15 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS

ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

**le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »**

Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Vincent CHAVARD

**L'impact de la loi Elan pour les bailleurs sociaux sur la construction et la
gestion des logements sociaux**

Soutenu le 4 juillet 2019

JURY

PRESIDENT : Monsieur Christophe PROUDHOM

**MEMBRES : Madame Corinne SAMSON
Madame Elisabeth BOTREL
Madame Magali PILON**

**Professeur référent
Second examinateur
Maître de stage**

Remerciements

Ce mémoire est l'aboutissement d'un travail de recherche traduisant le point final de mon Master. Je tiens donc à remercier toutes les personnes ayant contribué à la réalisation de mon Travail de Fin d'Etude :

- Messieurs Vincent Martinache et Jean-Christophe Nadeau pour m'avoir accueilli dans leur cabinet, et pour m'avoir intégré à l'entreprise,
- Madame Magali Pilon, mon maitre de stage pour avoir suivi l'avancé de mon mémoire tout au long de ce stage, pour sa disponibilité et pour ses conseils avisés,
- Messieurs Sylvain Cantaloube et Florian Gabas pour leur accueil, leurs conseils, leurs expériences et leur disponibilité au sein du cabinet de Bordeaux,
- Madame Corinne Samson, mon professeur référent, pour son expérience, ses conseils, sa disponibilité ainsi que son esprit critique.

Encore un grand merci à vous.

Liste des abréviations

AJDA : Actualité Juridique Droit Administratif
AJDI : Actualité Juridique du Droit Immobilier
AJUCA : Association des Juristes en Urbanisme et Construction d'Aquitaine
Al. : Alinéa
AN : Assemblée Nationale
Art. : Article
CA : Cours d'Appel
CAA: Cours Administrative d'Appel
CAL : Commission d'Attribution des Logements
C. Cass. : Cour de Cassation
CE : Conseil d'Etat
C. civ. : Code civil
CCH : Code de la Construction et de l'Habitation
CCP : Code de la Commande Publique
CG3P : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CGEDD: Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CROUS: Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
C. urb. : Code de l'Urbanisme
CSP : Code de la Santé Publique
CUS : Convention d'Utilité Sociale
DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
HLM : Habitation à Loyer Modéré
Ibid. : Ibidem, « au même endroit »
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MOP: Maîtrise d'Ouvrage Publique
OLS : Organisme Logement Social
Op. cit. : Opus citatum, « œuvre citée »
OPH : Office Public de l'Habitat
OPHLM : Office Public d'HLM
PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLS : Prêt Locatif Social
PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
PUR : Presses universitaires de Rennes
RDI : Revue de Droit Immobilier
SEM : Société d'Economie Mixte
SRU : Solidarité Renouvellement Urbain
TLE : Taxe Locale d'Equipement
VEFA : Vente en État de Futur Achèvement

Table des matières

Remerciements	3
Liste des abréviations	4
Table des matières	5
Introduction	9
I LA LOI ELAN, UN ELEMENT FAVORISANT LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT SOCIAL ?	14
I.1 LA REFONTE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL	14
I.1.1 Elargissement du champ de définition des logements sociaux	14
I.1.1.1 La liste des logements sociaux au titre de la loi SRU étendu	14
I.1.1.2 La formation d'un groupe de logement social	15
I.1.2 La réorganisation des organismes : Un impact colossal pour le secteur	15
I.1.2.1 La restructuration administrative forcée des bailleurs sociaux : Le mécanisme de fusion-absorption.....	16
I.1.3 Le rôle du géomètre expert : Une adaptation professionnelle possible.....	18
I.2 UNE PANOPLIE DE DISPOSITIONS VISANT A ASSOULIR LES REGLES APPLICABLES A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT SOCIAL : LA QUALITE ARCHITECTURALE REMISE EN CAUSE ?	20
I.2.1 Des obligations revues à la baisse pour le constructeur : La loi MOP perd du terrain.....	20
I.2.2 La pérennisation du recours à la conception-réalisation	22
I.2.3 Assouplissement de la norme d'accessibilité : Les logements évolutifs.....	23
I.3 LES RECOURS CONTRE LES AUTORISATIONS D'URBANISME : UN COMBAT QUI SE POURSUIT AVEC LA LOI ELAN	25
I.3.1 Vers une sécurisation juridique des projets encourageant la construction	25
I.3.1.1 Lutter contre les recours abusifs.....	25
I.3.2 De nouvelles mesures encourageantes	26
I.3.2.1 Envisager la voie de la régularisation.....	26
I.3.2.2 La loi Elan corrobore les sanctions contre les procédures abusives	27
I.3.3 Des mesures qui visent à désengorger les tribunaux.....	28
I.3.3.1 L'évolution de l'intérêt à agir.....	28
I.3.3.2 La réduction des délais de jugement	29
II LA GESTION DU LOGEMENT SOCIAL : UNE ACTIVITE EN PLEINE METAMORPHOSE.....	32
II.1 LA CATALYSE DE VENTE DE LOGEMENT SOCIAL : DES DISPOSITIONS ADAPTEES ?.....	32
II.1.1 Une réduction budgétaire obligeant les bailleurs sociaux à revoir leurs stratégies	32
II.1.1.1 L'amputation de la capacité d'investissement.....	32
II.1.1.2 Vendre le patrimoine pour investir : Une réponse face à la baisse des RLS ?.....	33
II.1.2 De nouveaux outils d'aide à la vente	34
II.1.2.1 La société de vente HLM	34
II.1.2.1.1 L'organisation des sociétés de vente d'HLM	35
II.1.2.1.2 L'acquisition d'un bien par la société de vente d'HLM	35
II.1.2.1.3 La gestion du bien une fois en la possession de la société de vente d'HLM	36
II.1.2.1.4 Une pluralité d'intervenants	36
II.1.2.2 La convention d'utilité sociale revalorisée	37
II.1.2.2.1 Les nouvelles dispositions de la CUS.....	37
II.1.2.2.2 La CUS et la société de vente d'HLM.....	39
II.1.3 Des mesures en faveur de la vente de logement social	40
II.1.3.1 Faciliter l'accès à la propriété	40
II.1.3.2 L'assouplissement des conditions de ventes	41
II.2 L'OPTIMISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE DES BAILLEURS SOCIAUX	43
II.2.1 L'optimisation des commissions d'attribution de logement : Un enjeu important	43

II.2.1.1	La cotation des demandes et prise en compte des ressources.....	43
II.2.1.2	La réexamination des dossiers tous les trois ans	44
II.2.1.3	Le recours à la colocation pour tous : Une mesure innovante au sein du secteur social 45	
II.2.2	Des précisions apportées aux outils dissociant le foncier du bâti : Les OFS et le BRS	45
II.2.2.1	Les BRS et les OFS après la loi Elan	46
II.2.2.2	La cession du BRS	46
II.2.3	Le bail réel solidaire et la copropriété.....	48
II.2.3.1	Optimiser la gestion des logements sociaux : Le rôle du géomètre expert.....	49
Conclusion.....		50
Bibliographie		51
Modèle de résumé et mots clés.....		Erreur ! Signet non défini.

“Un bon arbre peut loger dix mille oiseaux.”

Proverbe birman

Introduction

Commençons par une phrase du président de la république, « *Le logement ce n'est pas que le logement, le logement c'est la place qu'on a dans la société, c'est son enracinement, c'est la place qu'on a dans la vie* »¹. Par cette phrase, on comprend l'importance pour une personne de détenir et de vivre dans une habitation, sous un toit, dans un logement. En effet, il détermine notre place dans la vie, dans la société. Les logements sociaux, et les aides financières que l'Etat attribue aux personnes disposant de modestes revenus leur permettent de trouver un logement adéquat à leur situation. Ils ont une importance prépondérante au sein de la communauté, puisqu'ils servent dûment la population en les intégrant et en les faisant participer à notre société. Ces dispositifs mis en place leurs offrent des aides conséquentes. Cependant, cela leur permet, par la même occasion, de leurs donner la possibilité de contribuer à l'économie du pays afin de contrebalancer le poids de l'attribution de ces aides. Le droit à la domiciliation est un aspect essentiel pour la communauté, il leur procure l'opportunité de vivre décemment.²

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a modifié la définition du logement social, codifiée à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation. Sa définition n'est cependant pas explicite, elle manque de clarté et est donc relativement large.

Le logement social reste avant tout, un logement construit et géré par un organisme privé ou public agissant au service de l'intérêt général afin de mettre à disposition, un logement à un prix abordable pour les familles aux revenus modestes.³ Trivialement associés aux habitations à loyer modéré, le logement social a comme mission de proposer des logements aux loyers en dessous de ceux du marché, d'accueillir en priorité les ménages les plus modestes, et de leur garantir une qualité de vie.⁴ Un logement social est dit social s'il est issu d'une convention passée entre le bailleur social et le gouvernement. En effet, la construction de cette catégorie de logement repose d'une part sur les aides accordées aux locataires et sur les prêts et subventions attribués aux organismes par l'Etat.

En France, le droit au logement est un droit à valeur constitutionnelle. Il désigne le droit des individus à avoir accès à un logement. Il s'agit d'un droit fondamental découlant du préambule de la Constitution de 1946⁵. Le logement social s'inscrit dans cette optique, il

¹ E. Macron, discours du 31 janvier 2017 à la Fondation Abbé Pierre pour présenter son projet pour lutter contre le mal logement

² Demoulin J., *La gestion du logement social: L'impératif participatif*, Nouvelle édition, Presses universitaires de Rennes, 2016

³ Boulmier M., 31ème colloque de l'AJUCA, *La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier*, Bordeaux, mars 2019

⁴ Ibid.

⁵ Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, al. 10 et 11, « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* » et « *Elle garantit à tous, [...] la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain [...] se trouve dans l'incapacité de travailler à le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »

est un droit pour tous. Néanmoins, avant 1946 ce droit n'était pas encore véritablement reconnu. Les organismes gestionnaires de logements sociaux ont dû s'adapter depuis leur création aux évolutions sociales, économiques, politiques et culturelles.⁶ De manière diachronique, les prémices du logement social proviennent de la considération en 1850 des logements insalubres. En effet, c'est la première intervention publique qui vise à améliorer l'assainissement de ces logements dans le but de résoudre les conditions de vie indécentes qui subsistent au sein des logements populaires des villes.⁷ Au milieu du XIX^{ème} siècle, l'initiative de produire des logements destinés à l'accueil des ouvriers émane du secteur privé et à cette période plusieurs cités ouvrières sont édifiées. Le mouvement s'organise entre 1885 et 1894, où sont créées par les banquiers et les employeurs « *les premières grandes sociétés immobilières à vocation sociale* »⁸, la pionnière se nomment Petits logements. Ces sociétés sont les ancêtres des actuels bailleurs sociaux. Les lois constituant « l'arsenal législatif »⁹ de base du logement social sont entrées en vigueur à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle. La première pierre à l'édifice législatif régissant le système français du logement social est la loi promulguée le 30 novembre 1894 sous le nom de loi « *Siegfried* ». C'est alors le début d'une intense activité législative sur l'habitation à bon marché qui donnera lieu principalement à trois autres lois, renforçant le système mis en place :

- la loi Strauss du 12 avril 1906¹⁰;
- la loi Ribot du 10 avril 1908¹¹;
- la loi Bonnefoy du 23 décembre 1912¹².

C'est par ces prémices législatives¹³ que, de 1894 à 1912, « *tout le système français du logement social pose ses fondements institutionnels.* »¹⁴ Les quatre lois précédentes ont permis de mettre en œuvre un rouage au sein du parc social, assurant sur la totalité du territoire la présence d'organismes spécialisés dans la gestion et la construction de logements sociaux. Entre les deux guerres mondiales une nouvelle loi renforce ce domaine. C'est le début de l'ère de la planification, la loi Loucheur du 13 juillet 1928, votée par le ministre du travail et de la prévoyance social, prévoit pour la première fois, l'intervention financière de l'Etat de manière à aider les organismes d'HBM à parvenir à leur principal objectif, répondre

⁶ Stébé J-M., *Le logement social en France*, Que sais-je, Puf, Paris, 5eme édition, p.105, 2011

⁷ Driant J-C., *Les politiques du logement en France*, La documentation Française, 2eme édition, 2015

⁸ Ibid.

⁹ Carraz M., *La construction HLM*, Dalloz, 2018

¹⁰ Cette loi autorise les communes et les départements à venir en aide aux sociétés d'HBM, une première en France.

¹¹ Cette loi permet aux sociétés de crédit immobilier d'octroyer des prêts à taux réduit pour le financement et l'accession à la propriété pour des acheteurs peu fortunés.

¹² Cette loi instaure indubitablement un service public du logement social en autorisant les communes et les départements à demander à l'Etat de créer des offices publics d'HBM pouvant bénéficier de prêts à taux relativement bas. Ces établissements publics donnent les moyens aux communes et dans une moindre mesure, aux départements de construire, d'aménager et d'assainir des immeubles

¹³ Guillet E., *Logement social - Sources et dispositions communes*, fasc. 189-10, JCI, 29 juin 2014

¹⁴ Driant J-C., *Les politiques du logement en France*, La documentation Française, 2eme édition, 2015

à la crise de l'habitation en favorisant et en multipliant les programmes de construction d'habitat social.¹⁵

La fin de la Seconde Guerre Mondiale marque le début de quatre grandes périodes retraçant les politiques de logements dédiées aux logements sociaux. La première est la période de reconstruction, l'Etat reconnaît la nécessité d'offrir le droit à un logement décent. Le terme d'habitation à loyer modéré dit HLM, a donc succédé à l'appellation d'habitation bon marché avec la loi n°50-584 du 21 juillet 1950¹⁶. Le sigle HBM est alors remplacé par HLM, sans pour autant que la réglementation du secteur social en soit manifestement modifiée. La ligne de conduite retraçant l'ambition de l'Etat dans ce domaine n'a pas changé. La deuxième période est marquée par la réforme sur le financement du logement social à partir de 1977. S'en suit à partir de 1990 le début d'une troisième période où, apparaît la notion du droit au logement opposable. La loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain réaffirme le rôle du logement locatif social et des organismes HLM, et inscrit dans cette phase l'importance du droit au logement et de la mixité sociale, en imposant aux communes un objectif de 20% de logements locatifs sociaux. Enfin la quatrième phase concerne la vente et la construction de logement social. Ce sont les thématiques que le gouvernement doit aborder afin d'apporter des réponses concrètes face aux demandes de logement qui ne cessent d'augmenter. La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové marque cette période en rénovant le secteur du logement social. De nombreuses petites mesures ont été mises en place, réformant les procédures d'attribution de logement social, ainsi que les compétences des bailleurs sociaux.

Au 1er janvier 2018 le parc locatif social français compte un peu plus de cinq millions de logements,¹⁷ rassemblant environ près de onze millions de personnes en France.¹⁸ Les logements sociaux sont destinés à loger les personnes disposant de revenus modestes, en adaptant le loyer avec leurs ressources financières. En reprenant les mots de Jean-Paul Flamand, ils sont mêmes à l'origine prédestinés à « *recevoir dans des conditions normales les couches les moins favorisées de la population* ». ¹⁹ Aujourd'hui la gestion de ces logements visant à « *améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* »²⁰ est assurée par les organismes d'habitations à loyer modéré plus communément appelés les bailleurs sociaux. Étant les organes chargés de « *l'exécution de la politique de logement social* »²¹, ils disposent d'aides de l'Etat en ce qui concerne leur construction et leur gestion.

¹⁵ Kamoun P., *Financement du logement social et évolutions de ses missions*, Informations sociales, n°3, p 20-33, 2005

¹⁶ Loi n°50-584 du 21 juillet 1950 relative aux autorisations de dépenses pour opérations prévues au plan de modernisation, JORF 23 juillet 1950

¹⁷ site officiel de l'Union Sociale pour l'Habitat, <https://www.union-habitat.org/>

¹⁸ site officiel de l'INSEE, <https://www.insee.fr>

¹⁹ Flamand J-P., *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social*, La découverte, 1989

²⁰ art. L.441 du Code de la construction et de l'habitation

²¹ Demoulin J., *La gestion du logement social: L'impératif participatif*, Nouvelle édition, Presses universitaires de Rennes, 2016

Les organismes de construction et de gestion du parc locatif social ont dû et doivent encore aujourd'hui s'adapter aux évolutions sociales, culturelles, économiques et politiques²². Au siècle dernier, ils commencèrent par accueillir les ouvriers industriels, puis durant les trentes glorieuses à héberger en primauté les classes moyennes et enfin aujourd'hui, ils logent et aident les ménages les plus démunis économiquement et financièrement. La demande de logement est au cœur des préoccupations des citoyens.

Le secteur est constamment impacté par des revirements législatifs qui visent à l'améliorer. Ce domaine d'intervention est un sujet sensible, nécessitant de connaître la réglementation, les dispositifs en vigueur, et de disposer de ressources pécuniaires importantes.²³ Hors, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a instauré en concomitance avec la baisse du montant de l'aide personnalisée au logement, la réduction de loyer de solidarité. Le gouvernement a souhaité faire de grandes économies au niveau de ce secteur. Les bailleurs sociaux doivent ainsi diminuer leurs loyers de 5 euros, et assumer pleinement une imputation budgétaire d'environ 1.5 milliards d'euros jusqu'en 2020. En d'autres termes, les organismes mentionnés à l'article L.441-2 du Code de la construction et de l'habitation doivent dorénavant remplir leur devoir de gestion, d'entretien, de construction de logement social avec approximativement 800 000 millions de revenu en moins par an. Selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, cette réduction de loyer de solidarité, conduirait les bailleurs sociaux à une diminution de leur capacité d'autofinancement net de 32%. Ces bouleversements risquent de mettre en péril une partie de leur patrimoine. C'est en réponse à la mesure budgétaire, que le gouvernement a mis en place une décision législative. « *La loi Élan est née de la conséquence de la loi Finance.* »²⁴

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a pour but principal de donner aux particuliers comme aux professionnels des solutions pragmatiques pour le logement, afin d'améliorer le cadre de vie des français. Le gouvernement a cherché à répondre à plusieurs objectifs par l'instauration de cette loi en la divisant en quatre grands titres : construire plus, mieux et moins cher ; l'évolution du secteur du logement social ; répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale et l'amélioration du cadre de vie. Le législateur à travers cette loi a considéré et retenu une attention particulière au secteur du logement social en lui consacrant un titre entier. En effet, au sein du secteur du logement social règne un climat particulier, rempli de questionnements et d'attentes depuis la promulgation de la loi de finances 2018, notamment avec l'article 126 qui prévoit la réduction du loyer solidarité. L'application de cet article induit pour les organismes d'HLM une diminution de leur entrée d'argent, réduisant ainsi leur capacité d'autofinancement.

On vit une instabilité des normes, mêmes quand elles sont écrites. On les modifie constamment en espérant atteindre l'objectif souhaité. Les textes prévoient ces mesures. On

²² Stébé J.-M., *Le logement social en France*, Que sais-je, Puf, Paris, 5ème édition, 2011

²³ *Guide à l'usage des élus locaux, Le logement social et les politiques locales de l'habitat*, Le courrier des maires et des élus locaux, n° 236, juin 2010

²⁴ Boulmier M., 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

fait face aujourd'hui à un droit qui s'assouplit, de normes qui cherchent plus à encadrer qu'à contraindre.²⁵ Selon les protagonistes majeurs de cette loi, Jacques Mézart, ancien ministre de la Cohésion des territoires et Julien Denormandie, ministre du logement, la loi Elan a en théorie pour objectif « *d'apporter des réponses concrètes pour le logement* ». Dans cet élan de réforme le législateur a voulu dans un esprit de simplification, répondre aux objectifs ambitieux que prône cette loi, construire plus, mieux et moins chère, afin de répondre aux besoins de chacun. De nombreuses questions, appréhensions et craintes restent en suspens parmi les professionnels du logement, notamment au sein du secteur d'activité du logement social. On peut se demander quelles seront les conséquences de cette loi pour les bailleurs sociaux sur la construction et la gestion de leur patrimoine. Donnera-t-elle assez d'élan au secteur du logement afin de satisfaire les particuliers et les professionnels du milieu ?

Ainsi aujourd'hui, tous les professionnels en relation avec ce secteur sont impactés directement ou indirectement. L'étude de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 vise à mesurer notamment, l'impact qu'elle aura pour les bailleurs sociaux, le poids de cette réforme sur « *l'acte de construire* », et la répercussion sur la gestion des logements sociaux.

C'est pourquoi, il paraît essentiel de s'interroger sur les effets de cette loi pour les bailleurs sociaux sur la construction et la gestion des logements sociaux

Nous nous attacherons donc à démontrer dans une première partie si les mesures prises par la loi Elan sont en adéquation avec la volonté de simplifier et d'accélérer les constructions de logement social (I), cela nécessite l'étude des nouvelles dispositions apportées par la loi. On verra que la mission des organismes de logement social ne s'arrête pas à la simple édification d'habitation. Il est également de leur ressort de gérer leur patrimoine, dès lors, la deuxième partie illustrera les évolutions apportées par la loi Elan sur la gestion des logements sociaux (II).

A l'aube des réformes apportées par la loi Elan, les professionnels de l'immobilier restent assez dubitatif envers celle-ci. En effet, elles les impactent directement, et les poussent à revoir leurs stratégies actuelles en la matière. Le secteur du logement social, a une fois de plus été touché par une réforme législative, plongeant les acteurs dans un marasme. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique atrophie à première vue les bailleurs sociaux. Quid des conséquences apportées par les modifications de la législation induite par la loi Elan ? La loi prévoit de refondre l'organisation du logement social. Cela implique une restructuration administrative des bailleurs sociaux. Elle semble revoir les normes de construction et s'attaquer aux recours abusifs contre les autorisations d'urbanisme. Mais quand est-il en pratique pour les bailleurs sociaux ?

²⁵ Grellois C., 31ème colloque de l'AJUCA, *La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier*, Bordeaux, mars 2019

I La loi Elan, un élément favorisant la construction de logement social ?

I.1 La refonte du secteur du logement social

La démarche actuelle du gouvernement semble claire, inciter les organismes de logement social à se regrouper. Dans un premier temps elle s'est traduite par la loi de finances pour 2018, ayant pour conséquence la réduction du loyer de solidarité, et aujourd'hui, la loi Elan encourage très fortement les OLS à se regrouper en fixant un seuil obligatoire à respecter. Cela permettrait d'optimiser leurs dépenses en mutualisant leurs moyens. Ainsi, les économies réalisées pourraient être réinjecté dans la construction de nouveau logement social. C'est pourquoi on peut se demander si ces mesures sont en adéquation avec les objectifs de construction fixés par la loi Elan.

I.1.1 Elargissement du champ de définition des logements sociaux

En France, les communes se doivent de respecter un quota de logement social dit « *SRU* » issu de la loi portant le même nom. Au fur et à mesure des années, peu de mesures ont participé à étoffer l'inventaire des logements pris en compte dans ce quota, on verra dans cette partie que la loi Elan apporte des évolutions en ce point.

I.1.1.1 La liste des logements sociaux au titre de la loi SRU étendu

*« Le seul consensus véritable sur la définition du logement social en France porte sur le fait qu'il accueille, peut accueillir ou doit accueillir les ménages qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions. »*²⁶Le terme de logement social est connu de tous, cependant sa définition est vaste et peu normée. C'est à l'article L.302-5 du CCH que l'on retrouve la liste des logements locatifs sociaux pris en compte au titre de la loi SRU.

Le législateur avait l'habitude de veiller rigoureusement à ne pas étendre cette liste. Néanmoins, la loi Elan permet un revirement de situation en la matière. Dans le but d'encourager et d'accélérer la vente des logements sociaux, l'article 130 de la loi Elan modifie l'article précédent et permet d'allonger désormais à 10 ans contre 5 auparavant, la prise en compte des logements sociaux vendus à leurs locataires par les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte. Elle élargit d'une part la définition du logement social, en ajoutant aux logements habituellement décomptés au titre

²⁶ Driant J-C., *Les politiques du logement en France*, 2eme édition, 2015

de la loi SRU, les logements occupés par des locataires issus d'un contrat de location-accession²⁷ ayant recouru à un financement prêt social locatif aidé.

Et d'autre part en y intégrant depuis le 1er janvier 2019, les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire, dans le cas où les occupants sont soumis à des conditions de revenus.

I.1.1.2 La formation d'un groupe de logement social

La loi ne définissait pas clairement ce qu'était un groupe de logement social, elle se cantonnait à lier la notion de groupe à la réunion de différentes personnes morales. La loi Elan, en modifiant l'article L423-1-1 en donne désormais la définition. Il est défini comme tout ensemble formé de « *sociétés comportant majoritairement des sociétés d'HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM) de logement social* » gérant au minimum 12 000 logements sociaux²⁸, contrôlé directement ou indirectement par l'une d'entre elles. Le seuil imposé par la loi oblige les bailleurs sociaux à se regrouper pour pouvoir continuer d'exister.

Avant cette réforme, les modalités de circulation de trésorerie entre les bailleurs sociaux étaient très restrictives, or, afin que les organismes puissent se voir accorder un prêt de façon plus rapide, les conditions sont assouplies. Ainsi, dès lors que les bailleurs sociaux font partie d'un même groupe d'organismes de logement social, ils ont la possibilité d'octroyer un prêt ou une avance à l'un de ses membres.

Dorénavant, les organismes peuvent procéder à des opérations de trésorerie entre eux, et ainsi casser le monopole bancaire, mais le regroupement et la circulation de la trésorerie au sein même des groupes ne fragiliserait-il pas financièrement les bailleurs sociaux ? Le remaniement forcé de ces organismes a une incidence sur leur fonctionnement.

I.1.2 La réorganisation des organismes : Un impact colossal pour le secteur

Les réformes que le législateur s'efforce de mettre en place sont ambitieuses au vue des objectifs fixés.²⁹ Il s'agit de modifier tant la structure du logement social que son fonctionnement. L'un d'entre eux est de favoriser le regroupement des organismes pour parvenir à une mutualisation des ressources et des risques d'exploitation afin de permettre une diminution des coûts de gestion.³⁰

²⁷art. 130 de la loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018: « *Sont assimilés aux logements sociaux mentionnés au présent article, à compter de la signature du contrat de location-accession intervenue après la publication de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et pendant les cinq années suivant la levée d'option.* »

²⁸art. L.423-2 premier alinéa du Code de la construction et de l'habitation

²⁹ Coutant-Lapalus C., *Loi ELAN et les nouveaux outils au service du logement social*, Annales des loyers, Mars 2019

³⁰ Wertenschlag B., *Projet de loi ELAN: Focus sur la future société anonyme de coordination et sur la vente HLM*, AJDI, p 586, 2019

I.1.2.1 La restructuration administrative forcée des bailleurs sociaux : Le mécanisme de fusion-absorption

L'incitation de la restructuration des organismes de logement social se concrétise dans la loi Elan qui encourage fortement les OLS à se regrouper. En effet, selon l'article L423-2 du Code de la construction et de l'habitation, les OHLM et les SEM agréées pour la gestion et la construction de logements sociaux devront à compter du 1er janvier 2021, appartenir à un groupe d'organismes de logement social, seules certaines exceptions subsistent.³¹ Le gouvernement souhaite regrouper près de 420 petites structures gérant moins de 12 000 logements sur les 730 existantes.³² Cette réorganisation majeure du secteur suscite des questionnements, car d'après les leçons que l'on peut tirer de différents exemples, le bilan financier des fusions laisse à désirer. Effectivement, afin d'arriver à leur terme, les organismes ont besoin de temps pour s'adapter, ce sont des investissements sur une longue période. La fusion sera considérée comme terminée lorsque la gouvernance sera aboutie. En concomitance avec les réductions budgétaires que doivent supporter les bailleurs sociaux, la fusion risque de fragiliser financièrement les organismes.³³

Malgré cette première approche controversée, la loi Elan entend encourager les fusions entre les diverses catégories de bailleurs sociaux car cela semble être la meilleure option pour parvenir à une modification « durable » et « complète » de la structure du secteur HLM. La voie de fusion entre organisme permettrait la plus importante réorganisation du secteur, étant donné qu'elles peuvent aboutir à une meilleure répartition du patrimoine HLM, et à l'optimisation de leur nombre « au profit d'organisation ayant une taille et un périmètre d'intervention plus important ».³⁴ Dans le secteur du logement social, la coexistence de plusieurs statuts semblait être un frein pour sa réorganisation par voie de fusion. Or les nouvelles dispositions issues de la loi Elan encouragent fortement ce régime en levant les freins liés à leurs différents statuts, en y intégrant dans un premier temps de nouvelles règles de transmission de patrimoine, et dans un second temps en y incorporant des mesures financières et fiscales d'encouragement.

La loi Elan permet d'étendre les possibilités de fusion-acquisition parmi les différentes familles de bailleurs sociaux. Elle autorise dorénavant l'ensemble des SEM agréées³⁵ en application de l'article L.481-1 du Code de la construction et de l'habitation à transmettre leur patrimoine par voie de fusion à « toutes les sociétés d'HLM »³⁶ et même aux

³¹art. L423-2 du CHH, « Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux appartiennent à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1. »

³² site de l'USH

³³ Boulmier M., 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

³⁴ Gimat M., *Produire le logement social, hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017

³⁵art. L841-1, al.1er du CCH: « Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux sont agréées par le ministre chargé du logement en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Cet agrément est obligatoire pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux. »

³⁶ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

SEM agréées qui ne réalisent pas essentiellement leurs activités dans le secteur du social.³⁷ Cette nouveauté accordée par le législateur suscite des incertitudes quant à l'efficacité de ses nouvelles sociétés en ce qui concerne le champ du logement social. Par ailleurs, lorsque la société absorbante est une société d'HLM, l'opération ne devra conduire à aucun dépassement ni de son objet social, ni de sa compétence géographique.³⁸ Il semble donc intéressant de s'interroger sur le déroulement de la transmission du patrimoine des autres bailleurs sociaux, les OPH et les sociétés d'HLM.

Les offices publics de l'habitat sont des établissements publics industriels et commerciaux rattachés à un établissement public de coopération intercommunal, soit à un département, soit à une commune.³⁹ Avant la loi Elan, compte tenu de son absence de capital et de son titre d'établissement public, les OPH ne pouvaient fusionner qu'avec un autre OPH. Aujourd'hui ces offices ont la liberté de transmettre leur patrimoine par voie de fusion à un ou plusieurs organismes d'HLM et aux SEM.⁴⁰ En poursuivant dans cette voie, l'injonction modernisatrice de la loi Elan, oblige désormais les petits OPH d'une même collectivité de rattachement à fusionner. Ainsi, elle impose aux OPH rattachés à une même collectivité gérant moins de 12 000 logements de fusionner à compter du 1er janvier 2021.

La loi Elan donne la possibilité à toutes les sociétés d'HLM de transmettre leur patrimoine, contrairement à avant, où seules les SA d'HLM le pouvait. La «*société absorbante peut être toute société d'HLM ou toute SEM multi-activité agréée*»⁴¹, néanmoins après fusion, dans le cas où la société absorbante est une société d'HLM, celle-ci disposera par addition, des compétences géographiques des deux sociétés.⁴² Mais qu'en est-il des compétences géographiques de celle-ci lorsqu'une société transmet son patrimoine à plusieurs sociétés d'HLM, leurs compétences se chevauchent-elles ? La société la plus importante aura-t-elle le monopole ? La loi reste relativement confuse à ce niveau.

La fusion entre deux sociétés est un long processus qui nécessite de répondre tant à des contraintes administratives qu'à des contraintes financières. La réorganisation du secteur social coûte de l'argent, alors qu'elle vise drastiquement à optimiser le budget des bailleurs sociaux. Afin d'encourager la fusion des bailleurs sociaux, la loi Elan, par le biais de l'article 88, permet jusqu'au 31 décembre 2022 aux organismes d'HLM et aux SEM de logement social de pouvoir déroger aux articles L.444-1 à L.444-7 du code de commerce en négociant les émoluments de notaires supérieurs à 60 000 euros lorsqu'ils visent leurs opérations de fusion.

³⁷ art. L411-2-1, I, al.1er du CCH

³⁸ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

³⁹ art. L421-1 du CCH: « *Les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Ils ont pour objet : [...]* »

⁴⁰ art. L411-2-1, II, du CCH

⁴¹ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

⁴² art. L411-2-1, V, du CCH

La réforme structurelle forcée des bailleurs sociaux est donc un long processus, qui va les plonger dans une instabilité administrative et financière impactant directement et indirectement les différents professionnels qui ont l'habitude de travailler eux.

I.1.3 Le rôle du géomètre expert : Une adaptation professionnelle possible

Le travail du géomètre-expert est déterminant pour la suite du projet, même s'il apparaît à première vue comme un simple acteur. La loi Elan bouscule le régime habituel de passation de contrat, désormais, dans le but d'optimiser au maximum leur ressource, les bailleurs sociaux font de plus en plus recours au processus d'appel d'offre. La réduction budgétaire qui incombe aux organismes d'HLM, les poussent d'une part à revoir leur modèle de fonctionnement, et d'autre part à revoir leurs stratégies de passation de contrat avec les différents interlocuteurs, afin d'optimiser la gestion de leur patrimoine. Ainsi, le recours aux procédures d'appel d'offre devient de plus en plus fréquent pour les organismes de logement social suite à la réduction budgétaire qui leur incombe, puisque l'appel d'offre permet de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse. Les géomètres experts interviennent régulièrement pour les bailleurs sociaux, certains cabinets de géomètres experts avaient pris l'habitude de travailler avec les OLS.

Désormais, le secteur du logement social semble prendre un virage en la matière, les géomètres-experts vont devoir s'adapter à ce changement de procédure, cependant cela risque d'écarter les petits cabinets inadaptés pour réaliser ce type de marché car le montage de « *dossier de réponse à l'appel d'offre* » nécessite du temps et des moyens matériels adéquats. L'adaptation des géomètres experts se traduit par une meilleure connaissance des appels d'offres et par la mutualisation des moyens issue de plusieurs cabinets. Ainsi, afin de pouvoir continuer à concurrencer les grosses entreprises et espérer remporter les marchés d'appels d'offres la co-traitance semble être une réponse adaptée pour les petits cabinets.

L'organisation des bailleurs sociaux a subi le contrecoup de la loi Elan. Les OLS sont forcés de se regrouper afin de mutualiser leur moyen financier et leur compétence. Ce regroupement semble également avoir des conséquences indirectes pour les géomètres-experts, qui dans le but de décrocher de nouveaux contrats avec les bailleurs sociaux, vont devoir changer leurs stratégies actuelles. Les contrats de co-traitance donnent la possibilité aux petits cabinets de géomètres-expert d'être plus compétitifs sur le marché, car ils permettent de combiner leurs compétences. La réorganisation du secteur vise à améliorer la gestion financière et la capacité d'autofinancement des bailleurs dans le but d'augmenter le nombre de logements sociaux.

Mais qu'en est-il réellement des réformes apportées par la loi Elan sur « *l'acte de construire* » pour les bailleurs sociaux ? Les nombreuses dispositions de la loi Elan ont inéluctablement eu des conséquences sur les normes et les règles applicables à la construction de logement. En effet, afin d'atteindre l'un de ces objectifs, accélérer l'acte de

bâtir, elle semble avoir simplifié les normes de construction et les procédures administratives. Ces mesures auront-elles un impact sur la qualité des futures constructions ?

I.2 Une panoplie de dispositions visant à assouplir les règles applicables à la construction de logement social : La qualité architecturale remise en cause ?

Le concours d'architecture et la mise en concurrence des entreprises sont des procédures de droit commun en ce qui concerne la passation d'un contrat de maîtrise d'œuvre⁴³. Or, depuis peu, afin de réduire le coût, mais aussi d'accélérer et augmenter la production de logement social on constate pour divers marchés de maîtrise d'œuvre la suppression de cette obligation.

I.2.1 Des obligations revues à la baisse pour le constructeur : La loi MOP perd du terrain

La loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique est une disposition qui devait s'appliquer à tous les constructeurs lorsque les projets relevaient du public. Or, l'article 1 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 dite loi MOP a été modifié par l'article 88 de la loi Elan. Ainsi, les différents bailleurs sociaux mentionnés à l'article L411-2 du CCH ne sont désormais soumis qu'au seul titre I de la loi MOP relatif à la maîtrise d'ouvrage⁴⁴. Cette nouvelle disposition facilite les démarches des organismes mentionnées à l'article L.411-2 du Code de la construction et de l'habitation, puisqu'ils n'ont plus l'obligation de définir précisément les éléments de mission et de rémunération du maître d'œuvre. En effet, étant exonérés du titre II de la loi MOP, la mission de base qui pouvait être confiée à un maître d'œuvre ne leur est plus applicable. Cependant, depuis le 1^{er} avril 2019, l'article 18 de l'ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 a abrogé la totalité de la loi MOP excepté le 1^{er} article.⁴⁵

De plus, l'article 88 de la loi Elan participe en parallèle aux mesures de simplification introduites par la loi. Il modifie l'article 5-1 de la loi n° 77-2 du 3 janvier sur l'architecture en exonérant les « *organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et les CROUS* »⁴⁶ de l'obligation de recourir au concours d'architecture pour les opérations de construction de logement social.

⁴³ O.Didriche, *L'impact de la loi ELAN sur les règles de la commande publique*, AJ collectivités Territoriales 2019, p24.

⁴⁴ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985, art 1, §4 « *Les organismes privés d'habitations à loyer modéré [...] ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatifs aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés, à l'exception du titre II de la présente loi.*»

⁴⁵ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985, art 1, « *[...] les ouvrages édifiés par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être dispensés de tout ou partie de l'application de la présente loi.*»

⁴⁶ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 88, VII., « *au dernier alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture [...] à l'exception des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, des sociétés d'économie mixte mentionnées à*

Ce revirement juridique vise d'une part la simplification administrative, permettant aux bailleurs sociaux de gagner du temps dans le montage des dossiers de leur projet, et d'autre part de réaliser des économies sur l'opération. En effet l'organisation d'un concours de maîtrise d'œuvre est un long processus. Le temps de la consultation relative au choix des concourants pour l'esquisse a un impact direct sur les délais de réalisation du projet qui peuvent prendre un retard de 6 à 8 mois.⁴⁷ De plus, le maître d'ouvrage doit indemniser les candidats pour le travail fourni en esquisse, ce qui représente en moyenne entre 20 000 et 36 000 euros par projet, soit un surcoût moyen de l'ordre de 1% du prix de revient de l'opération. A ces coûts directs, s'ajoutent les frais de gestion supportés par les organismes HLM (analyses des candidatures, vérification des pièces, etc.), alors qu'ils sont forcés de les réduire.⁴⁸

De surcroît, cela permet également de donner la possibilité à tous les cabinets d'architecture de candidater, car si l'on se réfère aux « *conclusions de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MICQCP)* »⁴⁹, les procédures de concours d'architecture avaient pour effet de restreindre l'accès à de nombreux cabinets d'architecture à la commande publique, du fait de la spécificité des dossiers et des contraintes administratives. Néanmoins, plusieurs incertitudes semblent subsister. On peut se demander si les objectifs de la loi ELAN qui sont de construire plus, mieux et moins cher seront respectés.

Nonobstant la durée et le coût de ces procédures, celles-ci permettraient d'avoir un « *gage de qualité des constructions publiques* »⁵⁰. Les préoccupations que l'on peut avoir, concernent la qualité des futurs ouvrages assurés par les bailleurs sociaux. En effet, par la suppression de cette contrainte, n'a-t-on pas transformé les organismes d'HLM en des usines à construire, ne se préoccupant plus de la qualité architecturale mais seulement du coût de revient du projet. Ne serait-il pas possible de réformer la passation de ce type de marché, de sorte à réduire le temps des procédures au lieu de l'annuler complètement ?

Dans la continuité d'agir en faveur de la promptitude des procédures de construction, de l'origine du projet à sa réalisation, la loi Elan autorise désormais les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et les CROUS d'user de montages contractuels qui leurs donnent la possibilité de déléguer à un même cocontractant l'établissement des études et l'exécution des travaux.⁵¹

l'article L. 481-1 du même code pour leur activité agréée ainsi que des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires définis à l'article L. 822-3 du code de l'éducation ».

⁴⁷ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ O.Didriche, *L'impact de la loi ELAN sur les règles de la commande publique*, AJ collectivités Territoriales 2019, p24.

⁵¹ Ibid.

I.2.2 La pérennisation du recours à la conception-réalisation

Généralement en termes de MOP, il y a une distinction entre la mission de maîtrise d'œuvre et celle d'entrepreneur⁵². Cependant la loi ELAN par le biais de l'article 69 permet aux maîtres d'ouvrage d'accroître leur marge de manœuvre en matière de la conception-réalisation. En effet, cet article permet d'étendre le « *champ d'application de la conception-réalisation* »⁵³ défini à l'origine par l'article 33 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 qui a aujourd'hui été abrogé par l'article 18 de l'ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018. *Sine die*, la loi ELAN permet aux organismes d'HLM et aux SEM de construction et de gestion de logements sociaux, de bénéficier des avantages de la conception-réalisation sans avoir à justifier de motifs d'ordre technique ou d'efficacité énergétique, contrairement aux autres maîtres d'ouvrages⁵⁴.

Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2019 du Code de la commande publique, c'est désormais l'article L.2171-2 du Code de la commande publique qui définit le marché de conception-réalisation. Ceci représente pour ces différents organismes, des avantages considérables en ce qui concerne le projet dans sa globalité. La procédure de conception-réalisation a déjà été expérimentée il y a quelques années. Suite à cette expérimentation, la loi a accordé la prorogation de cette mesure jusqu'au 31 décembre 2018, pour les projets de logements locatifs aidés.⁵⁵ La loi Elan maintient cette dérogation sans fixer de date butoir, hormis pour les CROUS, qui peuvent y recourir seulement jusqu'au 31 décembre 2021.⁵⁶

Par expérience, les contrats de conception-réalisation comportent de nombreux avantages, mais également quelques inconvénients. Force est de constater, en étudiant le rapport du CGEDD⁵⁷ que les projets qui ont été menés par le biais de cette procédure ont duré en moyenne moins longtemps que ceux qui se sont déroulés par l'intermédiaire d'un maître d'œuvre et d'un entrepreneur différent. D'après les maîtres d'ouvrages, il en résulte également un sentiment de gain de temps, les délais des opérations sont, pour la plupart du temps plus courts.⁵⁸ Le fait d'attribuer à une seule entreprise ou à un seul groupement la conception et la réalisation du projet, facilite la coordination des différentes opérations « *inter entreprise* »⁵⁹ et permet une gestion des interfaces et des délais plus efficace en «

⁵² art. L.2411-1, 2° du CCP

⁵³ O.Didriche, *L'impact de la loi ELAN sur les règles de la commande publique*, AJ collectivités Territoriales 2019, p24.

⁵⁴ art. 33, I, de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015

⁵⁵ O.Didriche, *L'impact de la loi ELAN sur les règles de la commande publique*, AJ collectivités Territoriales 2019, p24.

⁵⁶ Loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique art. 69, I., « *ainsi que, jusqu'au 31 décembre 2021, par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires définis à l'article L. 822-3 du code de l'éducation.* »

⁵⁷ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, *Evaluation de l'emploi des contrats de conception réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'Etat*, juin 2013

⁵⁸ Debiesse G., Leblanc-Laugier M., *Evaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'Etat*, rapport CGEDD n°008368-01, mars 2013

⁵⁹ O.Didriche, *L'impact de la loi ELAN sur les règles de la commande publique*, AJ collectivités Territoriales 2019, p24.

minimisant les défaillances en cours de chantier »⁶⁰. En comparant avec les projets menés hors conception-réalisation, il en résulte en moyenne une diminution des délais de 6 à 12 mois.⁶¹ L'obtention de ce gain de temps sur l'ensemble de l'opération est également corrélée en principe à la réduction du coût du projet. D'après le CGEDD, le fait de recourir à la conception-réalisation permet d'éviter un renchérissement de l'opération de 5 à 8%.⁶²

De ce fait, la loi Elan semble apporter des réponses positives pour les bailleurs sociaux, si légères soient-elles comparé à l'amputation direct de leur capacité d'autofinancement issue des réformes de la loi finance 2018, aux objectifs qu'elle s'est fixée en termes de réduction des délais et des coûts de construction. A travers la loi Elan, le législateur réalise un retour en arrière en termes d'accessibilité pour les personnes handicapées dans les bâtiments neufs d'habitation. Mais où va-t-on réellement avec la loi Elan ?

I.2.3 Assouplissement de la norme d'accessibilité : Les logements évolutifs

L'article 64 de la loi Elan est l'un des articles qui a suscité le plus de débat, car il touche à un domaine sensible qu'est celui de l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées. Il a entièrement modifié l'article L.111-7-1 du Code de la construction et de l'habitation en assouplissant de manière drastique les normes « *d'accessibilité* ». D'une part, la loi prévoit désormais pour les bâtiments collectifs un quota de seulement 20% de logements devant « *vérifier l'exigence d'accessibilité* »⁶³, et d'autre part elle introduit et définit le terme de « *logement évolutif* »⁶⁴.

Le texte joint deux critères à cette définition, le premier est que le logement doit permettre à une personne en situation de handicap d'accéder au séjour et au toilette, et le deuxième est qu'il doit être conçu de manière à le rendre « *ultérieurement* » conforme aux normes d'accessibilité à l'issue de travaux simples.⁶⁵ C'est ce que change formellement la loi.

Le choix du législateur s'est reposé sur sa volonté de redistribuer l'espace de vie. En effet les aménagements nécessaires dans le but d'accueillir les personnes à mobilités réduites (zones de giration dans la salle de bain et les toilettes), se font au détriment des pièces de vie comme le séjour. De plus, ces aménagements nécessitent d'augmenter la surface des logements et, par conséquent, d'augmenter le coût des constructions. Cette disposition va donc à première vue permettre d'économiser de l'argent pour les bailleurs sociaux, qui

⁶⁰ Debieesse G., Leblanc-Laugier M., *Evaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'Etat*, rapport CGEDD n°008368-01, mars 2013

⁶¹ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

⁶² Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, *Evaluation de l'emploi des contrats de conception réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'Etat*, juin 2013

⁶³ Durand-Pasquier G., *L'incidence de la loi Elan sur les normes et les règles de construction*, RDI, p 8, 2019

⁶⁴ art. L.111-7-1 du CCH, § 3, « *La conception des logements évolutifs doit permettre la redistribution des volumes pour garantir l'accessibilité ultérieure de l'unité de vie, à l'issue de travaux simples* »

⁶⁵ art. L.111-7-1 du CCH, a) et b)

devront à l'avenir dans leur projet immobilier respecter un quota de 20% de logements accessibles et 80% de logements évolutifs.

Cependant dès lors qu'il sera nécessaire de rendre accessible un logement, il est prévu par la loi que les dépenses qui incombent aux travaux de mise en accessibilité devront être assumées par le bailleur social dans un délai raisonnable.⁶⁶ Selon M. Denormandie de simples travaux, comme le déplacement de cloisons doivent permettre de rendre accessible un logement évolutif, or l'adaptabilité à un coût. En pratique, ces « *simples travaux* » vont nécessiter une modification de la configuration du logement, qui va devoir être assumée financièrement par les bailleurs sociaux.

C'est pourquoi le législateur a explicitement souligné que les logements adaptés doivent être attribués aux personnes handicapées lors de l'attribution de logements sociaux.⁶⁷ Au final, ce système de logements évolutifs engendrera inévitablement des dépenses supplémentaires et coûtera de l'argent aux OLS, néanmoins cela est à contrebalancer avec le nombre de logement qui vont devoir, à l'avenir être modifiés pour subvenir aux besoins de tous.

Les craintes des professionnels, portent sur la future qualité architecturale du parc social. Au vue des expériences, peut-on réellement construire mieux, plus et moins cher ? Seul l'avenir et les futures opérations immobilières pourront en témoigner. Néanmoins, les dispositions de la loi Elan semblent permettre de lutter contre les entraves majeures à la construction de logements sociaux sur le territoire.

⁶⁶ art. L.111-7-1 du CCH, 4°, «*Les modalités particulières applicables à la construction de logements locatifs sociaux édifiés et gérés par les organismes et les sociétés mentionnés aux articles L. 365-2, L. 411-2 et L. 481-1, ainsi que les modalités selon lesquelles ces organismes et sociétés garantissent la mise en accessibilité des logements évolutifs en vue de leur occupation par des personnes handicapées, notamment les modalités techniques de réalisation des travaux simples de mise en accessibilité. Ces travaux doivent être exécutés dans un délai raisonnable et sont à la charge financière des bailleurs, sans préjudice des éventuelles aides que ces derniers peuvent recevoir pour ces travaux*»

⁶⁷ art. L.441 du CCH, 2ème alinéa, « [...] *en facilitant l'accès des personnes handicapées à des logements adaptés* »

I.3 Les recours contre les autorisations d'urbanisme : Un combat qui se poursuit avec la loi Elan

Le législateur a depuis de nombreuses années essayé de contenir les recours contre les autorisations d'urbanisme. La loi Elan participe à la prolongation d'un mouvement qui opère depuis plusieurs années visant à faciliter la construction de logements neufs.

I.3.1 Vers une sécurisation juridique des projets encourageant la construction

En France les bailleurs sociaux ont une mission capitale, ils doivent répondre au manque chronique de logement. Néanmoins ces professionnels font face à un problème qui prend de l'ampleur depuis des années. Le recours des tiers contre les autorisations d'urbanisme est un fléau freinant les bailleurs dans le déroulement de leur projet. Le législateur se devait d'intervenir sur cet aspect contentieux.

I.3.1.1 Lutter contre les recours abusifs

« *Le recours contentieux est un drame pour le secteur du logement* »⁶⁸, il est une source de blocage majeur pour les projets de construction, impactant directement l'économie, puisque un logement représente environ deux emplois. Il a été jugé nécessaire de prendre des dispositions législatives adaptées qui permettent de simplifier les normes d'une part et d'autre part l'acte de construire en encadrant les recours abusifs.

En France, c'est près de 30 000 projets bloqués par an par des recours contentieux en matière d'urbanisme.⁶⁹ On peut s'appuyer sur l'exemple d'un projet de construction de 35 logements collectifs en zone urbanisée d'une commune d'Ile-de-France autorisé en 2013 qui a fait l'objet de deux recours par des voisins. Un jugement favorable a été prononcé quatre ans après la délivrance du permis de construire, suivi d'une requête en appel prononcée devant le Conseil d'Etat en 2018. La décision pourrait donc intervenir plus de six ans après l'obtention du permis.

Lors de la procédure, le promoteur doit durant cette période avancer des frais, frais d'avocat, frais pour le permis de construire modificatif ... A ces différents frais doit également venir s'ajouter le préjudice issu du retard de l'opération. Le temps de traitement est extrêmement long d'une part, puisque, le délai moyen de jugement des recours en première instance en termes d'urbanisme est de 23 mois, 18 mois environ en appel et de 14

⁶⁸ Roussel-Prouvost A., 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

⁶⁹ Grellois C., 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

mois en cassation.⁷⁰ D'autre part, les délais de jugement rendent plus onéreux les opérations de constructions, car ils obligent les promoteurs à subvenir à des frais supplémentaires et « tant que l'autorisation n'est pas purgée de tout recours, les notaires hésitent à finaliser la vente et les banques à débloquer les financements »⁷¹.

Néanmoins, il convient de mentionner que le droit au recours juridictionnel effectif résulte du 16^{ème} article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et a donc une forte valeur constitutionnelle. Les citoyens disposent du droit d'ester en justice, cependant, certains d'entre eux sont nourris par des pensées mercantiles⁷² et « voient dans l'action judiciaire un moyen de chantage rémunérateur »⁷³. On parle même parfois de véritable « raquette des promoteurs ».⁷⁴ Ce thème du contentieux est très sensible, et complexe car la décision d'urbanisme se trouve dans un carrefour d'intérêt entre des opérateurs immobiliers, des propriétaires désireux de sauvegarder leur droit de propriété ou des associations qui cherchent à garantir leur rôle en protégeant et sauvegardant le patrimoine et l'environnement.

Malgré la sensibilité du sujet, le législateur semble avoir tranché du côté du secteur de l'immobilier. En effet, de nouvelles mesures plutôt encourageantes sont prévues par la loi Elan.

I.3.2 De nouvelles mesures encourageantes

Dans le but de répondre aux objectifs que prônent la loi Elan, le législateur a décidé de faire la guerre aux recours dit « abusifs ». L'enjeu des mesures législatives est de favoriser la régularisation des autorisations, de renforcer les sanctions contre les requérants avides d'argent, et de réduire le délai de jugement.⁷⁵

I.3.2.1 Envisager la voie de la régularisation

Le législateur a souhaité favoriser la voie de la régularisation des permis en cas de litige et de rendre exceptionnelles les annulations de permis de construire. Suite à une

⁷⁰ Mézard J., *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, AN n°846, avril 2018

⁷¹ Journal Officiel du Sénat, 2 août 2018, pp 4009, sécurisation des opérations de construction en cas de demande d'aide juridictionnelle

⁷² L'affaire de M. Pierre-Alain Wanten en témoigne, en étant à la tête d'une association supposée promouvoir un urbanisme écologique, il a réussi à soutirer pas loin de 1.6 millions d'euros à différents promoteurs en multipliant les recours en justices

⁷³ Sardot C., *Les recours abusifs contre les permis de construire: état des lieux*, Defrénois, n° hors-série, p 39, mai 2018

⁷⁴ Le Coustumer J-C., *Les recours abusifs contre les autorisations de construire - Etat des lieux et perspectives*, Petites affiches, n°94-95, p 68, mai 2018

⁷⁵ Sardot C., *Les recours abusifs contre les permis de construire: état des lieux*, Defrénois, n° hors-série, p 39, mai 2018

jurisprudence abondante, il adopte avec la promulgation de la loi Elan une nouvelle rédaction des articles L.600-5 et L.600-5-1 du Code de l'urbanisme, permettant désormais au juge d'annuler que partiellement un permis ou de surseoir à statuer en vue de sa régularisation à travers l'obtention d'un permis modificatif, sous réserve que l'illégalité relevée l'y autorise. Ces deux mécanismes considérés comme des leviers majeurs de sécurisation des autorisations d'urbanisme vont permettre d'ouvrir davantage les portes de la régularisation et ainsi d'éviter de recommencer un projet ou de l'abandonner totalement.⁷⁶ De surcroît, afin de limiter les « *opportunités de recours parallèles en cascade contre des actes relatifs au même projet* »⁷⁷, lorsqu'une mesure de régularisation a été communiquée aux parties et survient au cours d'une instance relative à une autorisation d'urbanisme, celles-ci ne peuvent contester sa légalité, seulement lors de cette même instance.⁷⁸

Cela donne désormais aux bailleurs sociaux l'assurance de ne pas voir naître de contentieux parallèles. Par surcroît, la loi Elan souhaite corseter l'encadrement des recours abusifs.

I.3.2.2 La loi Elan corrobore les sanctions contre les procédures abusives

L'ordonnance du 18 juillet 2013 permettait de condamner un requérant contre un permis de construire pour excès de pouvoir, lorsque le recours « *est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis.* »⁷⁹ Le 17 novembre 2015 le tribunal administratif de Lyon statuait pour la première fois sur une affaire en faisant une application positive de l'article L.600-7 du C.urb.⁸⁰ Le requérant est condamné à verser des dommages et intérêts à un promoteur pour recours abusif contre un permis de construire. Or, cette condamnation fut de courte durée puisque le 18 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Lyon casse et annule le jugement du tribunal administratif et statue sur l'affaire en annulant le permis de construire du promoteur. En France, il y a un réel sentiment d'impunité par rapport aux contentieux de l'urbanisme, encouragé par une jurisprudence qui n'a presque jamais condamné un particulier pour un recours abusif pour un contentieux en matière d'urbanisme.

On constate que le vent souffle petit à petit d'un point de vue jurisprudentiel, le législateur a décidé d'assouplir les conditions d'indemnisation des victimes de recours abusifs pour remédier au peu de condamnations prononcées dans ce domaine, dû notamment

⁷⁶ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

⁷⁷ Breil C., Lesergent M-C., Royer E., *Loi ELAN, droit de l'urbanisme, Daloz, vol 1, DL 2019*

⁷⁸ art L.600-5-2 du C.urb., « [...] la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance »

⁷⁹ Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JORF n°0166 du 19 juillet 2013

⁸⁰ Tribunal Administratif de Lyon, 17 novembre 2015, n° 1303301

à la « *difficulté de mettre en pratique la notion de préjudice excessif.* »⁸¹ En effet, l'expression excessive étant difficile à démontrer, profitait aux requérants « *mal intentionnés* ». L'article 80 de la loi Elan, modifie les termes de l'article L.600-7 du C. urb et substitue ainsi les mots « *préjudice excessif* » par « *comportement abusif* ». ⁸² La réécriture de cet article permettra en principe de contourner ces écueils et les effets recherchés aboutiront seulement si le juge, « *toujours réticent à l'idée de sanctionner l'auteur d'un recours* »⁸³ en fait un usage positif envers les bailleurs sociaux et les professionnels de l'immobilier en général. Qu'en sera-t-il des prochaines décisions de justice ? Elles seront déterminantes dans la lutte contre le recours abusifs.

Les recours en matière d'urbanisme sont omniprésents sur l'ensemble du territoire, et n'étant pas en adéquation avec les objectifs de la loi Elan, construire plus, mieux et moins cher. Une des solutions qui semblerait pouvoir s'appliquer serait de restreindre l'accès au juge.

I.3.3 Des mesures qui visent à désengorger les tribunaux

L'engorgement des tribunaux n'est pas une nouveauté sur le territoire. La justice française est sursaturée face aux dossiers qui s'entassent dans les tribunaux. Le législateur a pris, dans le cadre de la loi Elan, des dispositions permettant de gagner du temps dans les opérations de promotion immobilière.

I.3.3.1 L'évolution de l'intérêt à agir

La limitation des recours est l'un des objectifs recherché par les différentes réformes en matière du contentieux de l'urbanisme. L'intention du législateur est de restreindre la possibilité pour les requérants d'agir en justice. La loi Elan participe au resserrement de l'intérêt pour agir, elle modifie les dispositions s'appliquant aux recours individuels et aux recours associatifs. Auparavant, l'article L.600-1-2 du Code de l'urbanisme mentionnait qu'il était possible pour le requérant d'accéder au juge, dans le cas où des travaux étaient de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien. L'article a été modifié, enlevant ainsi l'ambiguïté existante afin que le juge ne puisse plus prendre en compte les nuisances issues des travaux de constructions.^{84/85}

⁸¹ Breil C., Lesergent M-C., Royer E., *Loi ELAN, droit de l'urbanisme, Daloz, vol 1, DL 2019*

⁸² art. L.600-7 du C.urb, « [...] qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis »

⁸³ Noguellou R., *La réforme du contentieux de l'urbanisme*, AJDA, p 107, 2019

⁸⁴ Maugué C., Barrois de Sarigny C., *2018: une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme*, Revue française de droit administratif, p 33, 2019

⁸⁵ art. L.600-1-2 du C. urb, « [...] n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement

Suite à la promulgation de cette loi, les associations doivent justifier d'une existence d'un an au moment de l'affichage en mairie de la demande de permis de construire pour pouvoir agir en justice contre le permis.⁸⁶ Cette mesure empêchera la création de structures associatives spécialement conçues pour contester un projet en particulier. On peut espérer que ces dispositions adoptées permettront de réduire considérablement le nombre de recours pour contentieux en urbanisme. L'impact de cette réforme devrait rassurer les bailleurs sociaux, allant dans le bon sens, elle profiterait aux constructeurs en réduisant le nombre de recours inappropriés, dans le seul but de nuire.

Néanmoins, les recours persisteront puisqu'ils font partie intégrante de notre droit à tous de contester une autorisation et d'agir en justice. Pour poursuivre dans la logique actuelle qui consiste à gagner du temps dans les démarches administratives en urbanisme, il a semblait intéressant pour le législateur de se pencher sur les délais de jugement.

I.3.3.2 La réduction des délais de jugement

Les recours contre les projets immobiliers impactent négativement la mission des bailleurs sociaux, répondre rapidement à un besoin grandissant de logement, car ils retardent considérablement les projets. En moyenne, les délais de jugement en matière d'autorisation d'urbanisme sont de 23 mois en première instance, de 18 mois en appel et de 14 mois lorsque le contentieux va jusqu'à la dernière juridiction.⁸⁷ Le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 a devancé les ambitions préconisées dans le projet de la loi Elan en prévoyant que le juge dispose désormais d'un délai de dix mois pour statuer sur « *les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement* »⁸⁸ et lorsque la décision est soumise à la cour administrative d'appel, celle-ci se doit également de statuer dans les mêmes délais.⁸⁹ D'après Christine Maugué cette mesure a une « *portée symbolique* » et devrait transmettre un « *signal fort* » aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel.

La volonté du législateur à travers la loi Elan de trancher sur une affaire relevant du contentieux de l'urbanisme en dix mois suscite un questionnement. En effet, l'accélération du jugement ne semble pouvoir s'opérer seulement si le nombre de magistrats spécialisés augmente, or celui-ci n'a pas évolué. Le risque auquel l'on s'expose, est d'être dans

ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien [...]»

⁸⁶ art. L.600-1-1 du C. urb., «*Une association n'est recevable à agir contre une décision [...] que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu «au moins un an avant» l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire»*

⁸⁷ Sardot C., *Les recours abusifs contre les permis de construire: état des lieux*, Defrénois, n° hors-série, p 39, mai 2018

⁸⁸ *Le juge statue dans un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement.*

⁸⁹ art. R.600-6, 2ème al. du C. urb., «*La cour administrative d'appel statue dans le même délai sur les jugements rendus sur les requêtes mentionnées au premier alinéa.*»

l'obligation de faire appel à des magistrats non spécialisés pour le contentieux de l'urbanisme.

Cependant aucun texte n'a prévu de sanction effective en cas de non-respect de ce délai de 10 mois, qu'advient-il si les magistrats ne respectent pas ces délais ? Dans le but de restreindre les procédures dans le temps, la loi Elan fait naître de nouvelles dispositions afin de respecter le délai de jugement. A commencer par la « *crystallisation des moyens* » qui devient une règle automatique en contentieux de l'urbanisme. Ainsi, à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense, le requérant ne dispose plus que de deux mois pour invoquer de nouveaux éléments dans le cadre du contentieux⁹⁰.

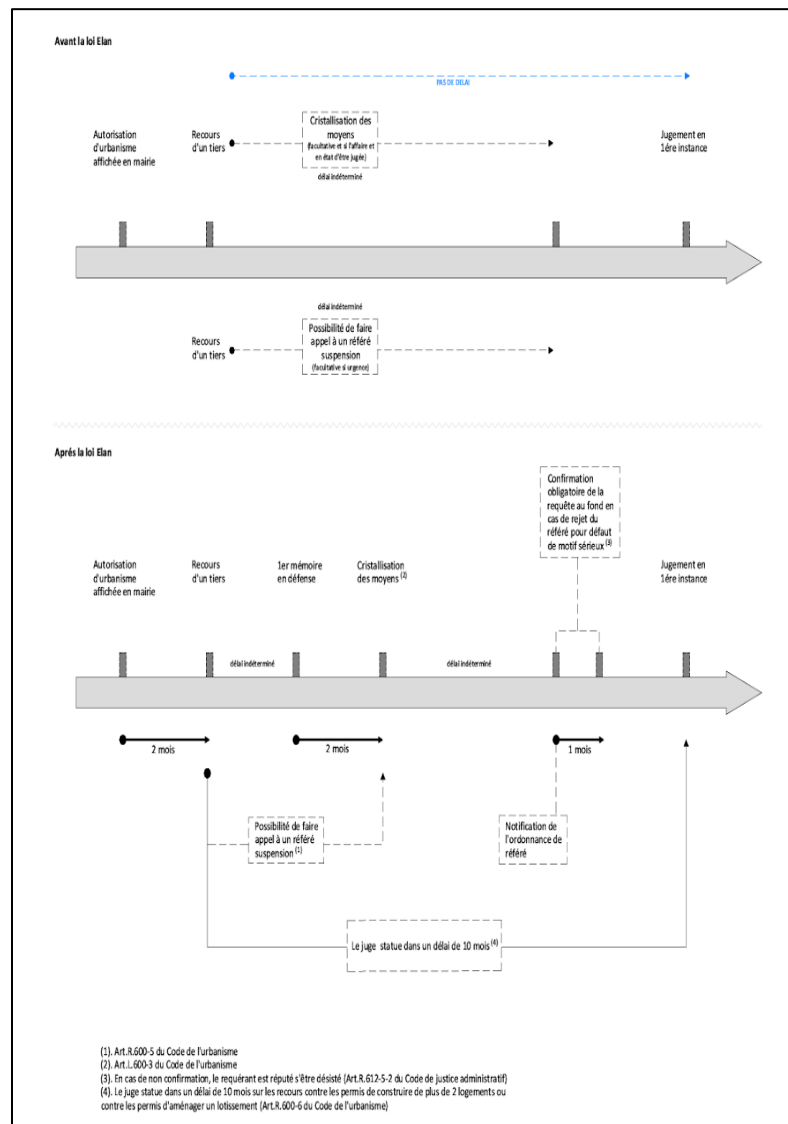


Figure 1: Schéma de la procédure du contentieux en urbanisme⁹¹

⁹⁰ art. R.600-5 du C. urb., « [...] lorsque la juridiction est saisie d'une requête [...] les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense »

⁹¹ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

De plus, la loi Elan procède à l'encadrement du recours à la procédure de référé-suspension. Dorénavant le requérant devra obligatoirement engager une requête en référé-suspension avant le début de la cristallisation des moyens sous peine d'irrecevabilité.⁹² Il dispose donc d'un délai limité de deux mois.

Il n'est pas sans intérêt de se demander comment évoluera le droit, lorsque la dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme sera rendue obligatoire. Cette évolution modifiera forcément l'instruction des dossiers et par conséquent les bailleurs sociaux devront s'adapter à ces nouvelles démarches. Le géomètre expert pourra intervenir en concomitance avec les bailleurs afin de monter les dossiers d'urbanisme, cependant il devra également s'adapter aux modifications induites par cette obligation. On peut également se poser la question suivante, qu'advient-il des recours à l'encontre de ces autorisations d'urbanisme, le recours sera-t-il facilité par cette dématérialisation, ou au contraire, complexifiera-t-elle les démarches ?

Le recours contre une autorisation d'urbanisme a pour conséquence de paralyser la mise en œuvre de la construction et rend inerte le projet durant le « *temps de la procédure contentieuse qui peut durer des années.* »⁹³ Le droit de l'urbanisme, ainsi que toutes les règles encadrant le secteur sont, d'après les différents promoteurs rencontrés, ainsi que Monsieur Roussel-Provost président de la Fédération des Promoteurs Immobiliers de France de Nouvelle-Aquitaine, prises en otage par un contentieux qui ne devrait relever simplement d'un contentieux civil, un contentieux d'indemnisation du préjudice éventuellement subi par les tiers.

Il faudrait essayer de réfléchir à un système qui permet d'interdire l'accès au contentieux administratif à tous les contentieux qui n'en relèvent pas fondamentalement. Cependant, intellectuellement cela reste très complexe car il ne faut pas oublier que la France permet le droit d'ester en justice. Néanmoins, en modifiant profondément le contentieux de l'urbanisme, la loi semble avoir évolué de façon positive en ce sens. Ces textes semblent être une avancé nouvelle dans la lutte menée de manière sociétale contre ces recours, mais peut-on réellement conclure aux vues des dispositions de la loi Elan que le nombre de recours va diminuer ?

⁹² art. L.600-3 du C. urb, « *Un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort.* »

⁹³ Le Coustumer J-C., *Les recours abusifs contre les autorisations de construire - Etat des lieux et perspectives*, Petites affiches, n°94-95, p 68, mai 2018

II La gestion du logement social : Une activité en pleine métamorphose

II.1 La catalyse de vente de logement social : Des dispositions adaptées ?

A travers la loi Elan, le législateur a voulu lancer un message aux bailleurs sociaux. Elle met en place de nouvelles dispositions qui visent à favoriser et multiplier les ventes de logement social d'une part, et met en place de nouveaux outils spécifiques permettant la cession du patrimoine d'autre part. Le gouvernement souhaite par cette méthode contrer la réduction budgétaire qui incombe les bailleurs sociaux

II.1.1 Une réduction budgétaire obligeant les bailleurs sociaux à revoir leurs stratégies

Le budget accordé au secteur du logement social a subi une forte réduction budgétaires. Afin de la contrer, ils sont obligés de revoir leur stratégie. Cela consiste à ouvrir davantage le patrimoine des bailleurs sociaux à la cession immobilière.

II.1.1.1 L'amputation de la capacité d'investissement

Le gouvernement semble avoir pris une multitude de mesures pénalisant le secteur du logement social. En effet, les réformes visent à réduire au maximum les aides à la pierre apportées par l'Etat dans le but de faire des économies immédiates. Depuis la promulgation de la loi de finances pour 2018, les bailleurs sociaux ont vu s'envoler un potentiel capital de fonds propres important. La réduction de loyer de solidarité qui doit être supportée par les bailleurs sociaux, réduit considérablement leurs capacités financières. Alain Durance dans ses articles parle même d'une véritable « *amputation dans la capacité d'investissement* »⁹⁴ des organismes de logement social. Celle-ci, subvertie considérablement l'équilibre économique des bailleurs sociaux, et par conséquent, impacte la réalisation de leurs missions d'intérêt général qui portent sur la construction et la gestion des logements sociaux.

Effectivement, la réduction budgétaire induit mathématiquement moins de moyens pour entretenir les logements, moins d'argent pour les rénover et en assurer la gestion et moins de fonds pour la construction. Il faut ajouter à cela le fait qu'en 2018 le gouvernement a également fait passer le taux de TVA pour les organismes de logement social de 5.5% à 10% pour la construction et la rénovation de leurs logements⁹⁵. Or, la gestion et la réhabilitation d'un logement est souvent une dépense sous-estimée, alors même qu'elle représente en général, la majorité des dépenses qui incombent aux bailleurs sociaux.

⁹⁴ Durance A., *Loi Elan du 23 novembre 2018 et capacité d'investissement des organismes de logement social*, RDI, p 248, 2019

⁹⁵ Durance A., *Le logement en 2019, situation et budget*, AJDI, p 186, 2019

Ce contexte de désengagement financier de l'Etat pousse les bailleurs sociaux à revoir leur stratégie actuelle. Il est donc urgent pour le secteur de compenser ces pertes de financement par d'autres moyens. Le gouvernement souhaite inverser la tendance, l'équilibre financier des bailleurs semblerait reposer sur un pari. En effet, l'accession à la propriété doit devenir une ressource principale qui leur permettra d'avoir suffisamment de liquidité pour investir.

II.1.1.2 Vendre le patrimoine pour investir : Une réponse face à la baisse des RLS ?

Manifestement, de par la « *faiblesse des moyens financiers dont disposent la plupart des organismes d'HLM* », les OHLM ont pris pour habitude de recourir à des crédits HLM, et de profiter des aides à la pierre afin de disposer de ressources pécuniaires proportionnelles aux dépenses engendrées par la gestion de leur patrimoine et de l'élaboration de leurs programmes de construction de logements sociaux⁹⁶. Or, il existe d'autres manières pour ces bailleurs sociaux de gagner en liquidité comme de favoriser l'accession sociale à la propriété.

La vente des logements sociaux n'est pas un nouveau processus, puisqu'il est autorisé depuis la promulgation de la loi du 10 juillet 1965⁹⁷. Cependant, les bailleurs sociaux ont toujours relayé cette activité comme une mission de second degré, considérant la gestion locative comme leur activité principale, contrairement à l'accession à la propriété. Le législateur a souhaité renverser la tendance, sa volonté est, qu'à terme, la vente de logement social « *ne soit plus un simple complément* »⁹⁸ s'ajoutant à leur trésorerie, mais au contraire qu'elle soit une véritable ressource principale permettant d' « *assurer le financement des constructions neuves et la réhabilitation de l'existant* »⁹⁹.

Force est de constater que le gouvernement a de nombreuses fois souhaité que les bailleurs sociaux vendent leur patrimoine, afin de « *dégager des fonds propres* »¹⁰⁰ pour répondre à leurs différents besoins. L'Etat souscrit pour la première fois aux bailleurs sociaux, par un accord du 18 décembre 2007, un objectif de 40 000 ventes annuelles de logement social¹⁰¹. A l'époque, l'objectif était déjà ambitieux, mais avec la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, l'ambition d'optimisation financière est de nouveau fortement motivée. Cette motivation repose sur le postulat attrayant qu'un « *logement social vendu doit permettre de financer une moyenne de deux à trois logements neufs ou de rénover trois ou quatre logements existants.* »¹⁰²

⁹⁶ Guillet E., *Logement social, sources et dispositions communes*, fasc.189-10, JCI, 2017

⁹⁷ Gijssbers C., *L'impact de la loi Elan sur les ventes immobilières*, RDI, p 38, 2019

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Durance A., *Loi Elan du 23 novembre 2018 et capacité d'investissement des organismes de logement social*, RDI, p 248, 2019

¹⁰¹ Circulaire de l'Union sociale pour l'habitat n° 2007-60 du 21 décembre 2007

¹⁰² Durance A., *Loi Elan du 23 novembre 2018 et capacité d'investissement des organismes de logement social*, RDI, p 248, 2019

Néanmoins, on peut se demander pourquoi les ventes de logement social sont au point mort depuis 2001, malgré toutes les dispositions prises afin d'en accroître le nombre¹⁰³. Dans ses interventions, Jacques Mézard s'est efforcé de rappeler le besoin de répondre à l'objectif qui a été fixé il y a 10 ans, vendre 1% du parc locatif social, soit un objectif d'environ 40 000 logements vendus chaque année, c'est cinq fois plus que les 8 000 ventes annuelles actuelles. Cette forte ambition soulève la question du caractère atteignable et risqué de ce défi. En effet, si les ventes se révèlent beaucoup moins nombreuses que prévues, la situation économique des bailleurs sociaux risquerait de devenir catastrophique. C'est pourquoi les dispositions inhérentes aux ventes de logements sociaux doivent être facilitées afin de parvenir à cet objectif.

II.1.2 De nouveaux outils d'aide à la vente

La condition *sine qua non* pour que les bailleurs sociaux parviennent à remplir leur mission, repose sur la vente de leur patrimoine. Or, il s'avère que le métier de la vente est un domaine à part entière, faisant appel à des compétences spécifiques qui ne relèvent pas des spécialités des organismes de logement social. Avec la loi Elan, on a le sentiment que le législateur a souhaité remédier à cette problématique en créant un « *véhicule juridique dédié à la vente des logements locatifs sociaux* ». ¹⁰⁴

II.1.2.1 La société de vente HLM

L'article 97 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 a complètement modifié l'article L.422-4 du Code de la construction et de l'habitation. Elle crée par l'intermédiaire de cet article, un nouvel organisme d'habitation à loyer modéré, conformément à la définition prévue à l'article L.411-2 du CCH. Il est spécialement conçu pour faciliter la vente de logements sociaux, les sociétés de vente d'HLM. Par l'intermédiaire de ce nouvel « *outil* » dédié à l'achat et la vente, le législateur a voulu accélérer et rendre plus efficace le nombre de démarches de vente. Ainsi, en développant ces sociétés, caractérisées par leur expertise en matière de stratégie de vente, « *de commercialisation, de communication, de connaissance du marché de l'immobilier transactionnel, de droit de la vente immobilière, et des avant-contrats, etc.* »¹⁰⁵ le gouvernement espère conquérir un plus grand nombre d'acheteurs potentiels.

¹⁰³ Cornen E., *Dossier spécial projet de loi Elan*, juin 2018

¹⁰⁴ Gijssbers C., *L'impact de la loi Elan sur les ventes immobilières*, RDI, p 38, 2019

¹⁰⁵ Wertenschlag B., *La vente de logements HLM dans le projet de loi Elan*, AJDI, p 424, 2018

II.1.2.1.1 L'organisation des sociétés de vente d'HLM

Les sociétés de vente d'HLM sont soit des sociétés anonymes soit des sociétés anonymes coopératives¹⁰⁶ agréées par décision administrative en application de l'article L.422-5 du CCH. En ce qui concerne ces parts sociales, elles « *ne peuvent être souscrites que par des organismes d'HLM, des SEM agréées pour le logement social, par la société Action Logement Services et par la Caisse des dépôts et consignations* »¹⁰⁷. Action Logement a d'ores et déjà mis en place depuis le 18 février 2019 son « *opérateur national de vente* » (ONV) adressé à tous les OLS, avec pour rôle de simplifier et d'accompagner la vente de logement HLM de façon optimale.¹⁰⁸

La mission des sociétés de vente d'HLM ne semble pas présenter d'ambiguïté : acquérir un logement ou un immeuble pour le revendre par la suite. Néanmoins, elle doit être compatible avec les autres missions essentielles d'un immeuble, la gestion locative et la gestion de la copropriété.

II.1.2.1.2 L'acquisition d'un bien par la société de vente d'HLM

La société de vente d'habitations à loyer modéré, a pour seul objet l'acquisition et l'entretien de biens immobiliers appartenant aux différents organismes HLM excepté les sociétés de coordination et les sociétés de vente d'HLM (OPH, SA d'HLM, SC d'HLM), aux SEM agréées pour le logement social et aux organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion en vue de la vente de ces biens¹⁰⁹. Son champ d'intervention peut également porter sur les locaux accessoires et autres du moment qu'ils fassent partie de l'immeuble vendu¹¹⁰. La loi oblige les sociétés de vente d'HLM à acheter la pleine propriété du bien¹¹¹.

En revanche, des questions persistent quant au rôle de la société de vente d'HLM une fois en possession du bien, qu'advient-il de la gestion du logement le temps de la revente ?

¹⁰⁶ art. L.422-4 du CCH, § 1, « *Une société de vente d'habitations à loyer modéré est une société anonyme ou une société anonyme coopérative agréée en application de l'article L.422-5* ».

¹⁰⁷ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹⁰⁸ Journée professionnelle, *Mettre en œuvre une stratégie de vente Hlm : quels outils, quelles méthodes ?*, Union Sociale pour l'Habitat, avril 2019

¹⁰⁹ art. L422-4 du CCH, § 1, « [...] *a pour seul objet l'acquisition et l'entretien de biens immobiliers appartenant à des organismes mentionnés aux deuxième à quatrième alinéas de l'article L.411-2, à des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 et à des organismes qui bénéficient de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L.365-2, en vue de la vente de ces biens.* »

¹¹⁰ art. L422-4 du CCH, § 2, « *Une société de vente d'habitation à loyer modéré peut également acquérir les locaux accessoires et les locaux à usage autre que d'habitation dès lors qu'ils font partie de l'immeuble cédé.* »

¹¹¹ art. L422-4 du CCH, § 3, « *Une société de vente d'habitations à loyer modéré ne peut acquérir la nue-propriété des biens immobiliers [...]* »

II.1.2.1.3 La gestion du bien une fois en la possession de la société de vente d'HLM

L'article L.422-4 du CCH prévoit que la gestion des logements sociaux cédés, subsiste aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux SEM et aux organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion jusqu'à la revente aux acquéreurs éligibles.¹¹² Néanmoins, si l'on reprend les mots exacts mentionnés à l'article, « *Les logements sociaux [...] sont gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré [...]* », la loi n'apporte ici aucune précision particulière quant au rôle que doit jouer l'organisme vendeur après la vente. En effet, il n'est inscrit nulle part que la gestion des logements sociaux vendus demeurera la responsabilité du bailleur social vendeur. Cela veut dire qu'entre, l'acquisition et la revente, les logements sociaux « *devront être gérés par un bailleur social qui ne sera pas forcément celui qui a aliéné le bien.* »¹¹³ Par conséquent, la société de vente d'HLM sera dans l'obligation de recourir à des mandats de gestion avec les bailleurs sociaux.

Un facteur de complexité ressort, en effet, qu'en est-il si la vente s'opère sur plusieurs biens appartenant à un ensemble d'habitations ? Une difficulté semble apparaître concernant la gestion de la copropriété.

II.1.2.1.4 Une pluralité d'intervenants

En principe, lorsque les organismes d'habitations à loyer modéré possèdent au moins un logement dans une copropriété issue de la vente de logements, elles peuvent mettre à disposition, du syndicat des copropriétaires, son personnel afin d'assurer « *des missions de gardiennage, d'agent de propreté, d'élimination des déchets, d'entretien technique courant et de veille de bon fonctionnement des équipements communs.* »¹¹⁴ Cependant, « *lorsque la société de vente d'HLM vend un logement social acquis, elle n'assure pas, en principe, les fonctions de syndic* »¹¹⁵. Elles sont garanties par l'organisme ou la SEM qui en « *était antérieurement propriétaire* »¹¹⁶, excepté dans les cas où, un renoncement interviendrait, ou une convention prévoirait le contraire.

C'est en étudiant les dispositions de la loi, qui peuvent permettre une pluralité de gestionnaires sur un même bien, qu'une intrication ressort. La complexité du dispositif survient lorsque le bien est confronté à plusieurs intervenants. En effet, trois gestionnaires

¹¹² art. L.422-4 du CCH, § 4, « *Les logements sociaux qu'elle détient sont gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 et des organismes qui bénéficient de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2.* »

¹¹³ Gijsbers C., *L'impact de la loi Elan sur les ventes immobilières*, RDI, p 38, 2019

¹¹⁴ art. L.443-15 du CCH, 5^{ème} alinéa, « *[...] mettre son personnel à disposition du syndicat des copropriétaires afin d'assurer des missions de gardiennage, d'agent de propreté, d'élimination des déchets, d'entretien technique courant et de veille de bon fonctionnement des équipements communs .* »

¹¹⁵ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹¹⁶ art. L.443-15 du CCH, 5^{ème} alinéa, « *En cas de cession par une société de vente d'habitations à loyer modéré d'un logement qu'elle a acquis en application de l'article L. 422-4 du présent code, l'organisme ou la société d'économie mixte agréée qui en était antérieurement propriétaire assure, en lieu et place de la société de vente, les fonctions de syndic* »

peuvent intervenir sur le même immeuble, la société de vente d'HLM pour la vente, l'organisme vendeur pour la gestion de la copropriété et un OHLM pour la gestion locative, cette diversité d'acteurs ne risquerait-elle pas de complexifier davantage les procédures et les accords que devront recueillir les sociétés de vente d'HLM ? On peut donc se demander s'il est véritablement nécessaire d'effectuer un transfert de propriété à ces sociétés, et si un simple mandat ne suffirait pas, pour donner aux sociétés de vente d'HLM assez de droit afin qu'elles puissent assurer leur mission.

Les sociétés de vente d'HLM apparaissent comme des organismes d'habitations à loyer modéré un peu à part. Afin d'assurer correctement leur rôle d'acquisition et d'entretien des biens immobiliers, ces bailleurs sociaux doivent prendre une multitude d'engagements, devant faire l'objet d'une convention d'utilité sociale.

II.1.2.2 La convention d'utilité sociale revalorisée

La stratégie patrimoniale et les missions d'intérêt général des bailleurs sociaux, font l'objet d'un contrat avec l'Etat, nommé la CUS, la convention d'utilité sociale. Elle permet de traduire les choix stratégiques ainsi que la contribution du bailleur aux enjeux nationaux, en prenant en considération ses capacités financières. La CUS a donc un rôle important concernant la gestion des logements sociaux. La loi Elan tend à préciser les dispositions inhérentes à ces conventions.

II.1.2.2.1 Les nouvelles dispositions de la CUS

En 2009, la loi « *Molle* »¹¹⁷ a imposé à tous les organismes de logement social, de manière à formaliser leur mission d'intérêt général, de signer une convention d'utilité sociale pour une période de six ans. Elle est le reflet d'une convention « *librement élaborée, négociée et consentie par le bailleur et le préfet signataire* »¹¹⁸ qui a pour objectif, de combiner les intentions politiques patrimoniales et sociales de l'OLS avec les logiques du territoire¹¹⁹.

De par la publication de nouveaux articles, la loi Elan a souhaité développer certains aspects de la CUS. En effet, la loi a visé deux objectifs majeurs. Le premier, concerne la modification des dates de conclusion des CUS de « *deuxième génération* »¹²⁰. Le second, porte sur les dispositions du plan de mise en vente.

¹¹⁷ Loi n° 2009-32 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°0073 du 7 mars 2009

¹¹⁸ Instruction du 12 juillet 2017, relative à la mise en œuvre de la deuxième génération des CUS

¹¹⁹ Nugue P., *Loi ELAN et logement : tour d'horizon des mesures intéressant les communes*, AJCT, p 26, 2019

¹²⁰ Instruction du 12 juillet 2017, relative à la mise en œuvre de la deuxième génération des CUS

Théoriquement, les conventions d'utilité sociale de première génération sont arrivées à terme au 31 décembre 2017. Cependant, compte tenu des modifications de la CUS et de la restructuration des bailleurs sociaux, afin de maintenir les engagements que les OLS ont pris dans la CUS de première génération, la loi Elan permet de prolonger « *l'exécution des engagements pris* »¹²¹ en obligeant les OHLM à assurer le respect des engagements pris dans les conventions d'utilité sociale jusqu'à la signature d'une nouvelle CUS. Ainsi, les bailleurs sociaux sont tenus de présenter leur projet de convention au préfet du département avant le 1^{er} juillet 2019, et la signature des nouvelles conventions dites de « *deuxième génération* » devra se faire avant le 31 décembre 2019.¹²² De plus, en cas de non-respect des dispositions prises, la loi prévoit des sanctions pour les différents acteurs concernés, rendant ainsi ce dispositif incontournable. Le passage de la CUS de première génération à la deuxième génération témoigne du perfectionnement de l'outil, puisque l'on tend à se rapprocher d'une culture du résultat. En ce point, la loi effectue un changement de paradigme, qui ne peut se traduire essentiellement que par une optimisation de la gestion financière et patrimoniale des organismes.¹²³

De surcroît, la loi Elan donne dans un premier temps, la possibilité au préfet d'accorder aux bailleurs sociaux un délai supplémentaire, s'ils ne sont pas dans la capacité de présenter leur projet de renouvellement de convention six mois avant son échéance, d'un an renouvelable. Pour cela, l'organisme doit « *justifier d'un projet de rapprochement avec un ou plusieurs autres organismes* »¹²⁴. Et dans un deuxième temps, dès lors que l'OHLM « *a connu des modifications substantielles non prévues par la CUS en vigueur* »¹²⁵, le représentant de l'Etat peut demander à ce que la nouvelle convention soit signée dans un délai de trois ans. Il semblerait que le législateur ait pris en considération dans la rédaction des articles, la future restructuration des organismes. Néanmoins, il faudra attendre les décrets d'application et les réponses en jurisprudence pour savoir ce qu'il entend par « *modifications substantielles* ». Il se pourrait que ses modifications portent sur la fusion ou la vente de patrimoine.

¹²¹ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹²² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, art. 81 de, III., « *Les organismes d'habitations à loyer modéré sont tenus, jusqu'à la signature d'une nouvelle convention d'utilité sociale avec l'Etat, à l'exécution des engagements des conventions d'utilité sociale [...] Avant le 1er juillet 2019, les organismes d'habitations à loyer modéré 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 renouvelable, qui prend effet le 1er juillet 2019.* »

¹²³ Coloos B., *La convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ?*, Politique du logement analyses et débats, 2018

¹²⁴ art. L445-1 du CCH, al.17, « *Le représentant de l'Etat 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.* »

¹²⁵ art. L445-1 du CCH, al.18

La loi Elan est venue dans un premier temps, préciser le contenu du plan de mise en vente inclus dans la CUS, et dans un deuxième temps elle élargit les compétences de celui-ci. Dorénavant, le plan de mise en vente doit obligatoirement contenir :

- La liste des logements par commune et par établissement public de coopération intercommunale concernés que l'organisme prévoit d'aliéner pour la durée de la convention soumise à autorisation ;
- Les documents relatifs aux normes d'habitabilité et de performance énergétique

Désormais, les logements qui sont mentionnés dans la CUS valent autorisation de vendre. Cependant, les bailleurs sociaux sont obligés de « *consulter la commune d'implantation, les collectivités ou leurs groupements qui ont accordé un financement ou leurs garanties aux emprunts contracté pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements concernés* »¹²⁶. Dès lors, que le maire a été consulté, la commune doit donner une réponse dans un délai de deux mois. Dans le cas où la commune ne partage pas son avis à l'issue du délai, « *celui-ci est réputé favorable* »¹²⁷. Dans le cas contraire, si la commune émet un avis négatif ou si l'aliénation du logement social ne lui permettrait plus d'atteindre son quota de logement social au titre de la loi SRU, la vente n'est pas autorisée.

La convention d'utilité sociale est un régime obligatoire pour tous les organismes d'habitation à loyer modéré, mais la CUS des sociétés de vente d'HLM paraît légèrement différente.

II.1.2.2.2 La CUS et la société de vente d'HLM

A la manière des OHLM les sociétés de vente d'HLM sont également dans l'obligation de signer une convention d'utilité sociale avec l'Etat pour une durée de 6 ans¹²⁸. Néanmoins, cette convention leur est propre, elle diffère des dispositions applicables aux CUS des OHLM en général. En effet, la loi n'impose aux sociétés de ventes d'HLM, aucune procédure d'élaboration et aucune date de conclusion. Ainsi, la CUS de la société de vente d'HLM doit comporter :

- *La stratégie patrimoniale globale de la société et les grandes lignes de son équilibre financier ;*
- *Les orientations de la société s'agissant des conditions d'acquisition des logements ;*

¹²⁶ art. L445-1 du CCH, al.8

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ art. L 445-1-1 du CCH, al. 1

- *Les orientations de la société s'agissant des ventes de logements à des personnes physiques ou morales, notamment pour favoriser l'accès à la propriété des personnes remplissant les conditions mentionnées à l'article L. 443-1 ;*
- *Les engagements pris pour le maintien en bon état et l'entretien des immeubles dont la société acquiert la propriété ;*
- *Les engagements pris pour la qualité du service rendu aux locataires, et la politique de délégation de gestion associée.¹²⁹*

Toutefois, les sociétés de ventes d'HLM sont, comme les autres organismes HLM, tenues de respecter les engagements pris dans la CUS. En cas de non-respect des engagements définis dans la convention, le préfet peut mettre la société en demeure et l'exposer à une pénalité. Comme pour les organismes d'HLM, la pénalité doit être proportionnée à l'écart constaté entre les objectifs définis par la convention et leur degré de réalisation, ainsi qu'à la gravité des manquements.¹³⁰

En résumé, en donnant des objectifs à atteindre aux bailleurs sociaux, cet outil apparaît plutôt destiné à améliorer le fonctionnement des organismes de logement social¹³¹. Le législateur a véritablement voulu faire entrer les organismes d'HLM dans une logique marchande. Afin de les encourager dans cette optique, il introduit des mesures en faveur de la vente de logement social.

II.1.3 Des mesures en faveur de la vente de logement social

L'augmentation de l'accession sociale à la propriété est un objectif majeur à atteindre pour le législateur. Depuis plus de cinquante ans, les réformes ont contribué à faciliter l'accession sociale dans le but d'assurer aux ménages les plus modestes, une certaine stabilité. Pour parvenir à cet objectif, le législateur mise, à travers la loi Elan, sur les mesures facilitant l'accession à la propriété et sur l'assouplissement des conditions de ventes.

II.1.3.1 Faciliter l'accession à la propriété

Le rôle des bailleurs sociaux évolue, la loi Elan a fait de l'accession à la propriété l'une de ses priorités, pour les ménages à revenus modestes. L'idée du législateur est d'inciter les locataires à devenir propriétaires. Pour se faire, les OLS vont dorénavant pouvoir conseiller les familles sur l'accession sociale. Leurs conseils résulteront d'une

¹²⁹ art. L 445-1-1 du CCH, 1° à 5°

¹³⁰ art. L 445-1-1 du CCH, al. 6

¹³¹ Coloos B., *La convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ?*, Politique du logement analyses et débats, 2018

véritable analyse personnelle de leur capacité à devenir propriétaire et de leur condition d'occupation¹³².

S'ajoute à cet encouragement, l'accompagnement des ménages. En effet, les personnes « *intéressées par l'accession sociale à la propriété pourront être accompagnées dans leur recherche de financement* »¹³³. Donc, dans le cadre de leurs compétences, les bailleurs sociaux joueront un rôle important d'entremetteur avec les banques afin de choisir un mode de financement adapté à la situation financière des ménages. De surcroît, en amont de la vente, les organismes d'HLM doivent mentionner à l'acquéreur le montant des charges locatives, la liste des travaux réalisés les cinq dernières années, et l'évaluation du montant des travaux à venir.¹³⁴

En plus de ces dispositions, le législateur a voulu offrir aux acquéreurs une véritable assurance financière pour eux. En effet, en obligeant les organismes vendeurs d'annexer au contrat de vente, une clause de rachat valable pendant dix ans¹³⁵, les acquéreurs peuvent désormais jouir d'une certaine tranquillité d'esprit. Si jamais dans les dix ans après l'achat de leur bien, ils subissent un licenciement, une rupture du cadre familial ou bien encore s'ils tombent malades, les bailleurs sociaux se devront de récupérer le bien¹³⁶.

En concomitance avec ces nouvelles dispositions qui ont été prises, dans le but d'encourager l'accession sociale à la propriété, la loi Elan tend à alléger les procédures de vente de logement social.

II.1.3.2 L'assouplissement des conditions de ventes

La mise en vente d'un logement HLM nécessitait auparavant l'autorisation du préfet. La loi Elan simplifie le cadre juridique des cessions de logements sociaux qui devront dorénavant s'inscrire dans une véritable stratégie patrimoniale.

Désormais, le législateur discerne deux types d'autorisations de vente. D'une part, la première permission relève intégralement des mesures prises dans le plan de mise en vente de la convention d'utilité sociale. En effet, avec la loi Elan, il n'est plus nécessaire de recueillir l'autorisation préfectorale, pour les logements qui sont mentionnés dans le plan de mise en vente de la CUS¹³⁷. Cette autorisation qui est donc valable pour une durée de six ans, devrait contribuer à la fluidification des ventes. D'autre part, dans certains cas, subsiste

¹³² Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹³³ Coutant-Lapalus C., *L'occupation du parc locatif social : les évolutions apportées par la loi Elan*, Loyers et Copropriété n°3, mars 2019

¹³⁴ Tomasin D., *Les dispositions de la loi Elan relatives à la copropriété*, AJDI, p 40, 2019

¹³⁵ Cette option qui existait déjà pour les logements neufs vendus en VEFA, est étendue aux logements anciens.

¹³⁶ art. L.443-15-8 du CCH

¹³⁷ art. L. 443-7 du CCH, al.3, « *La convention d'utilité sociale mentionné à l'article L. 445-1 vaut autorisation de vendre pour les logements mentionnés dans le plan de mise en vente de la convention mentionnée au même article L.445-1 pour la durée de la convention.* »

encore l'ancien mécanisme d'autorisation préfectorale. Effectivement, si le bailleur social souhaite aliéner un logement qui ne serait pas inscrit dans le plan de vente de la CUS, il devra absolument en faire la demande au préfet sous peine de sanction pécuniaire. De plus, l'organisme vendeur sera également dans l'obligation de le notifier à la commune et à la collectivité publique des logements en question. A partir de cette notification, le maire de la commune dispose d'un délai de deux mois pour donner son avis, à défaut de réponse, son avis est réputé favorable.¹³⁸ Cependant, « *la loi Elan ne reconnaît la faculté de s'opposer à la vente qu'aux communes qui n'ont pas atteint leur quota SRU de logements sociaux ou à celles dont la cession de logements sociaux ne leur permettrait plus d'atteindre ce quota.* »¹³⁹ De surcroît, les communes devront considérer le fait que la loi Elan permet désormais de proroger à dix ans le décompte des logements sociaux vendus parmi le quota SRU. Ces nouvelles dispositions empêcheront-elles réellement le maire de son pouvoir de censure ? Et puis, la loi a également prévu des sanctions sous forme d'amende, pour les communes qui n'auraient pas encore atteint le pourcentage de logement social. Cela semble rendre réticent certain maire à autoriser la vente d'une partie de leur parc social, et pourrait donc être contreproductif.

Un second assouplissement apporté par la loi Elan permet de gagner un temps précieux. L'organisme vendeur est désormais « *libre* » de déterminer le prix de vente du logement. Il n'a plus l'obligation de demander l'estimation du bien ni à la Direction de l'Immobilier de l'Etat, ni l'avis du maire de la commune¹⁴⁰. Toutefois, le prix de vente reste encadré, le bailleur doit prendre « *pour base le prix d'un logement comparable, libre d'occupation lorsque le logement est vacant, ou occupé lorsque le logement est occupé* »¹⁴¹, et l'argent issu de la cession doit être réinvesti dans le cadre de l'affectation sociale (financer des nouveaux programmes de construction, rénover et améliorer un ensemble d'habitation, ...)

Néanmoins, subsiste des obstacles non traités par la loi Elan. La volonté du gouvernement réside dans l'augmentation des ventes de logement social, or elle se heurte principalement à deux difficultés. La première est une question économique, la majorité des ménages n'ont pas la possibilité de payer leurs dettes¹⁴². On peut alors se demander comment le nombre de logements vendus à ces ménages pourrait augmenter. Le deuxième obstacle est juridique, en pratique l'ensemble des logements ne peuvent être vendus. En effet, il y a des restrictions concernant la vente de logements édifiés il y a moins de dix ans, les « *logements trop énergivores et des logements inhabitables ou insuffisamment entretenus.* »¹⁴³ Si la loi Elan n'apporte pas de réponse à ces obstacles, le nombre de ventes ne risque pas d'augmenter suffisamment afin de permettre aux bailleurs sociaux d'assumer les réductions budgétaires qui les incombent.

¹³⁸ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ art. L.443-11, II, du CCH

¹⁴¹ art. L.443-11 du CCH

¹⁴² La solvabilité des ménages est passée de 47% en 1993 à 27.9% en 2013, Insee, CREDOC.

¹⁴³ Fuchs-Cessot A., *Les paris de la loi Elan en matière de logement social*, AJDA, p 100, 2019

II.2 L'optimisation de la gestion du patrimoine des bailleurs sociaux

La fin des aides à la pierre apportées par l'Etat, réduit considérablement les capacités financières des bailleurs sociaux. Obligés de puiser davantage dans leurs fonds propre, les organismes de logement sociaux doivent désormais d'une part, repenser la gestion de leur patrimoine et d'autre part, recourir à de nouveaux outils leur permettant d'économiser de l'argent.

II.2.1 L'optimisation des commissions d'attribution de logement : Un enjeu important

Aujourd'hui, le parc social est occupé par des ménages dont la situation financière a évolué depuis qu'ils se sont vus attribuer un logement, ce qui limite l'accès à ceux qui sont véritablement dans le besoin. Afin de rééquilibrer l'occupation des résidences, la loi Elan réforme les commissions d'attribution de logement.

II.2.1.1 La cotation des demandes et prise en compte des ressources

En France, malgré onze millions de locataires au sein du parc social, subsiste un nombre considérable de personnes en attente de logement social. Les demandeurs de logement social n'ont pas l'impression d'être véritablement accompagnés, ils se sentent mis à l'écart de toutes informations supplémentaires sur les délais d'attente¹⁴⁴. A travers la loi Elan, Bercy a souhaité leur apporter plus de clarté, et de précision sur l'évolution de leur demande. Ainsi, la loi Elan fait entrer les bailleurs sociaux¹⁴⁵ dans « *l'ère de l'obligation de cotation de la demande* »¹⁴⁶. La cotation de la demande est un outil d'aide à l'attribution de logements locatifs sociaux qui consiste à octroyer, selon des critères préconçus comme la situation financière, la situation sociale, l'ancienneté de la demande, des points aux dossiers de demande. Ce système n'a pas pour but d'attribuer automatiquement des logements par le seul critère du nombre de points retenus. Cependant, il permet de réaliser une première sélection, étant primordiale pour gagner du temps, elle aide à sélectionner un nombre restreint de dossiers à la commission d'attribution des logements. L'efficacité de cet outil, repose sur la pertinence des critères d'attribution des points.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Coutant-Lapalus C., *L'occupation du parc locatif social : les évolutions apportées par la loi Elan*, Loyers et Copropriété n°3, mars 2019

¹⁴⁵ art. L.441-2-8 du CCH

¹⁴⁶ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹⁴⁷ Coutant-Lapalus C., *L'occupation du parc locatif social : les évolutions apportées par la loi Elan*, Loyers et Copropriété n°3, mars 2019

Un des autres objectifs visé par le texte de loi est de favoriser la mobilité des habitants au sein du parc locatif social et d'optimiser l'attribution. Afin de répondre à cet objectif le législateur commissionne les CAL d'une mission supplémentaire.

II.2.1.2 La réexamination des dossiers tous les trois ans

Les bailleurs sociaux doivent dorénavant « *assurer un service après-attribution* »¹⁴⁸. Cette mission consiste à réexaminer, dans les zones tendues, la situation des occupants tous les trois ans¹⁴⁹, afin de déterminer si le logement correspond encore aux besoins du ménage. Cette nouvelle disposition apportée par la loi Elan, devra permettre d'optimiser au maximum la gestion des logements sociaux, et d'attribuer un logement adapté aux demandeurs. En effet, au sein du parc social « *le taux de pièces inoccupées est deux à trois fois plus élevé que dans le parc privé* »¹⁵⁰. L'aboutissement de cette réexamination se décompose en deux étapes. Dans un premier temps, le bailleur social doit, après avoir analysé les conditions d'occupation de ses logements, transmettre à la CAL les dossiers des locataires qui sont dans l'une des situations suivantes :¹⁵¹

- Sur-occupation ;¹⁵²
- Sous-occupation ;¹⁵³
- Logement adapté au handicap quitté par l'occupant ;
- Reconnaissance d'un handicap ou une perte d'autonomie nécessitant un logement adapté ;
- Dépassement du plafond de ressources applicable au logement.

Dans un deuxième temps, la CAL doit analyser le dossier en question, et définir les caractéristiques d'un logement adapté à la situation du ménage. Par surcroit, elle propose également une offre de relogement aux locataires, qui peut aboutir seulement sur la base du volontariat du locataire. On peut se demander quelle est la légitimité de ce droit de refus

¹⁴⁸ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹⁴⁹ art. L.442-5-2 du CCH, « *Pour les logements situés dans les zones géographiques [...] se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, le bailleur examine, tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location* »

¹⁵⁰ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

¹⁵¹ art. L.442-5-2 du CCH, « *Il transmet à la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements les dossiers des locataires qui sont dans une des situations suivantes* »

¹⁵² Telle que définie au 2° de l'art. D. 542-14 du CSS, « *Présenter une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus.* »

¹⁵³ Telle que définie au 2^{ème} alinéa de l'art. L.621-2 du CCH, « *Les locaux insuffisamment occupés sont définis comme des locaux comportant un nombre de pièces habitables [...], non compris les cuisines, supérieur de plus d'un au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale.* »

accordé aux locataires. Il serait peut-être préférable dans le but d'optimiser la gestion et l'attribution des logements sociaux, d'obliger dans certains cas le relogement des ménages.

II.2.1.3 Le recours à la colocation pour tous : Une mesure innovante au sein du secteur social

La loi Elan, donne désormais l'opportunité à l'ensemble des personnes exigibles aux logements sociaux de vivre en colocation au sein des HLM. Cette possibilité n'est donc plus réservée aux étudiants ou aux jeunes de moins de 30 ans. Dorénavant, les bailleurs sociaux ont le droit de louer un logement à plusieurs personnes s'ils en font la demande, dans le cadre d'un contrat de colocation¹⁵⁴. C'est-à-dire que contrairement à avant, les colocataires doivent chacun conclure un contrat de location avec le bailleur social. Cette nouvelle mesure apportée par la loi Elan semble être en osmose avec ses objectifs d'optimisation et d'amélioration de la gestion des logements. En effet, cela permet de créer de la mobilité au sein du parc social d'une part, mais permet également d'autre part de remplir les logements en minimisant les coûts pour les locataires¹⁵⁵.

Par ces nouveaux ajustements, le législateur a souhaité donner aux bailleurs sociaux des armes afin qu'ils puissent gérer de manière optimale leur patrimoine. Néanmoins, un aspect des nouvelles dispositions n'a pas encore été abordé, pourtant cette nouvelle activité qui s'ouvre à ces organismes de logement sociaux leur permet de réduire les coûts de construction de ces logements.

II.2.2 Des précisions apportées aux outils dissociant le foncier du bâti : Les OFS et le BRS

Les organismes de logement sociaux sont constamment à la recherche de moyens qui réduiraient le coût de construction et de gestion de leur patrimoine. Aujourd'hui, la rareté des terrains constructibles disponibles dans les zones tendues ont fait considérablement augmenter le prix des terrains. Afin de réduire le prix des logements, les bailleurs sociaux font davantage recours aux baux réels solidaires. Cependant, un certain nombre de difficultés juridiques ressortent. Dans le but de sécuriser ces opérations, la loi Elan apporte des précisions au cadre législatif des BRS.

¹⁵⁴ art. L.442-8-4 du CCH, « Par dérogation à l'article L. 442-8 [...] les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du présent code peuvent louer, meublés ou non, des logements à plusieurs personnes lorsque celles-ci en ont fait la demande, dans le cadre d'une colocation telle que définie au I de l'article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée. »

¹⁵⁵ Loi n°89-462 du juillet 1989, art. 8-1, II, « Le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement en application des articles 17 ou 25-9. Les articles 17-1 et 17-2 sont applicables. »

II.2.2.1 Les BRS et les OFS après la loi Elan

Les BRS ont été créés dans un premier temps par la loi ALUR et par l'ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016. La loi Elan est venue modifier le régime de ces baux, qui ont pour objectif de permettre la pérennisation de l'offre de logements accessibles pour tous. Inventé comme étant un « *outil complémentaire dans la production de logements sociaux* »¹⁵⁶, il doit rendre possible l'accès à la propriété aux personnes attestant de ressources modestes. Le BRS est défini comme étant le « *le bail par lequel un organisme de foncier solidaire consent à un preneur, dans les conditions prévues à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme et pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec s'il y a lieu obligation pour ce dernier de construire ou réhabiliter des constructions existantes. Ces logements sont destinés, pendant toute la durée du contrat, à être occupés à titre de résidence principale.* »¹⁵⁷ Le BRS repose sur le démembrement de la propriété, la dissociation du foncier et du bâti. En effet, le terrain demeure la propriété d'un OFS agréé qui « *consent par bail à long terme un droit réel à l'acheteur de la construction* »¹⁵⁸. Le preneur à bail doit payer l'OFS d'un faible loyer, aux alentours de 0.12 à 0.15 € par m² par mois, pour le terrain durant toute la durée du bail. Dans les grandes villes se créer un engouement autour de ce processus à la mode qui dispense l'acquéreur d'endosser « *la quote-part du prix du terrain qui peut représenter jusqu'à 30 à 40% du prix d'un logement acheté en toute propriété* »¹⁵⁹.

En intégrant les logements issues d'un BRS à la liste des logements pouvant bénéficier d'une décote lors de la vente par l'Etat d'un terrain du domaine privé, on distingue la volonté du législateur de réduire les coûts dans le dessein de multiplier la construction de logement social. Cette décote leur permet de faire considérablement baisser le prix d'acquisition du foncier.

De surcroît, la loi Elan a apporté deux modifications substantielles au régime du bail réel solidaire. La première concerne la cession du BRS et la deuxième porte sur l'adaptation du régime de la copropriété aux logements BRS.

II.2.2.2 La cession du BRS

Les contrats de BRS sont des contrats complexes, cette complexité est donc également présente lors de la vente des droits réels attachés au BRS. La cession doit absolument être conforme aux règles du Code de la Construction et de l'Habitation. En effet,

¹⁵⁶ Bulletin d'Information Professionnel, Géomètre, n°5, 2019

¹⁵⁷ art. L.255-1 du CCH

¹⁵⁸ Durance A., *Le logement en 2019, situation et budget*, AJDI, p 186, 2019

¹⁵⁹ Ibid.

« Dans le cas d'une vente, celle-ci se déroule dans les conditions et délais fixés aux articles L. 255-10-1, L. 255-11-1, L. 255-13 et L. 255-15. »¹⁶⁰ La procédure de cession comporte deux parties :

- un avant contrat
- un acte authentique signé concomitamment à la signature du BRS avec l'OFS

La loi Elan impose désormais la signature par le nouveau bénéficiaire et l'opérateur d'un avant contrat comportant obligatoirement :

- le caractère indissociable du contrat de vente avec le BRS signé avec l'OFS¹⁶¹, et le BRS doit être signé avec l'OFS concomitamment à la signature de l'acte authentique ;¹⁶²
- le caractère temporaire du droit réel¹⁶³ qui a une durée comprise entre 18 et 99 ans ;
- la nouvelle durée du BRS¹⁶⁴, qui est égal à la durée prévue par le contrat d'origine si l'OFS agréé le nouvel acquéreur des droits réels¹⁶⁵ ;
- les conditions de délivrance de l'agrément par l'organisme de foncier solidaire¹⁶⁶ ;
- les modalités de calcul du prix de vente ou de la valeur donnée, telles que prévues au bail.¹⁶⁷

Ensuite, pour que la cession soit autorisée l'opérateur doit, dans les trente jours qui suivent la signature de l'avant-contrat, informer l'OFS et joindre « à sa demande l'avant-contrat et les pièces permettant d'établir l'éligibilité de l'acquéreur. »¹⁶⁸ Puis, sous peine de nullité, l'OFS a deux mois pour accorder son agrément. Cela veut dire que les bailleurs sociaux qui voudront assumer le rôle d'un OFS devront vérifier le respect d'une part, des conditions d'éligibilité du nouvel acquéreur, et d'autre part, vérifier la conformité de l'avant-contrat avec le bail initial conclu entre l'OFS et l'opérateur.¹⁶⁹

¹⁶⁰ art. L.255-3, 2^{ème} al., du CCH

¹⁶¹ art. L.255-10-1 du CCH

¹⁶² art. L.255-3 du CCH

¹⁶³ art. L.255-10-1 du CCH

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ art. L.255-12 du CCH, « Si cet agrément est délivré, la durée du bail est de plein droit prorogée afin de permettre à tout nouveau preneur de bénéficier d'un droit réel d'une durée égale à celle prévue dans le contrat initial. »

¹⁶⁶ art. L.255-10-1 du CCH

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019

Les multiplications de cession du BRS entraineront une multitude de nouveaux acquéreurs propriétaires des logements. Or, « *qui dit pluralité de propriétaires dit potentiellement apparition d'une copropriété* »¹⁷⁰, la loi Elan aménage le régime de la copropriété aux spécificités des BRS.

II.2.3 Le bail réel solidaire et la copropriété

La situation juridique du BRS liée à la co-titularité du lot de copropriété était confuse. Afin de clarifier la situation, le législateur instaure l'article L. 255-7-1 du CCH comblant le vide juridique, qui résidait dans la répartition des droits et des obligations entre bailleur et preneur à bail¹⁷¹. Ainsi, il prévoit que la signature d'un BRS soit assimilée à une mutation, le preneur est donc subrogé dans les droits et obligations du bailleur.¹⁷² Par conséquent, l'acquéreur se substitue au bailleur pour toutes les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires à l'exception de celles qui engendrent une modification substantielle de la copropriété,¹⁷³ et de celles qui concernent la modification du règlement de copropriété relatif aux spécificités du BRS. De plus, le bailleur dispose du droit de contestation contre les décisions dont il a le droit de vote. Les bailleurs sociaux qui supporteront le rôle d'OFS, sont donc assurés de pouvoir garder un œil ainsi qu'un pouvoir de décision sur la gestion de leur logement.

Cependant, la loi Elan précise que lorsque l'ensemble des logements dans un immeuble en copropriété ou d'un volume distinct font l'objet d'un BRS signé avec un OFS, les titulaires des BRS doivent conférer au syndicat des copropriétaires la gestion de leurs droits réels indivis. En outre, à la lecture de l'amendement, les droits sur le sol des copropriétaires ne constitueraient pas une partie commune, dans la mesure où les BRS sont conclus sous le régime de la copropriété.¹⁷⁴ Cela voudrait dire qu'au sein des parties communes de la copropriété, il n'existerait « *ni le droit du sol ni les droits réels conférés par le bail réel immobilier* »¹⁷⁵, en somme la copropriété ne peut exister.

L'important engouement pour les BRS se traduit par un abus des professionnels. En effet, ils ont de plus en plus recour à ces outils, mais on voit émerger de plus en plus de BRS sur des bâtiments anciens, alors que la loi ne les a prévus seulement sur des immeubles

¹⁷⁰ Zalewski-Sicard V., Le bail réel solidaire ; un bail encouragé, Construction Urbanisme, Lexis Nexis, n°1, janvier 2019

¹⁷¹ Zalewski-Sicard V., Le bail réel solidaire ; un bail encouragé, Construction Urbanisme, Lexis Nexis, n°1, janvier 2019

¹⁷² art. L.255-7-1 du CCH

¹⁷³ Sont visées ici les dispositions du d) et n) de l'article 25 et le a) et b) de l'article 26 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant statut de la copropriété des immeubles bâtis

¹⁷⁴ Zalewski-Sicard V., Le bail réel solidaire ; un bail encouragé, Construction Urbanisme, Lexis Nexis, n°1, janvier 2019

¹⁷⁵ Ibid.

nouveaux. Le législateur devra sûrement par la doctrine remédier à ce détournement de la loi, dans le but d'éviter les excès des professionnels.

II.2.3.1 Optimiser la gestion des logements sociaux : Le rôle du géomètre expert

Les opérations de BRS ont rencontré un franc succès, elles se multiplient sur l'ensemble du territoire, et semblent pouvoir devenir un outil incontournable pour les opérations immobilières dans les zones tendues. Or, simultanément à ce succès grandissant des BRS, les bailleurs sociaux sont fortement encouragés à vendre leur patrimoine. Par conséquent, le nombre de logements locatifs sociaux en copropriété augmente inexorablement. L'expertise et le professionnalisme du géomètre expert dans le domaine de la copropriété le place au centre de la réussite du dispositif¹⁷⁶. Dorénavant, le géomètre expert doit adapter la rédaction du règlement de copropriété aux spécificités induites par le « *mode de détention particulier de l'immeuble* »¹⁷⁷. Depuis le 2 avril 2019 l'ordre des géomètres experts et l'union sociale pour l'habitat ont signé une convention de partenariat dans laquelle il a été convenu d'accompagner les organismes HLM pour « *les mises en copropriété de leurs immeubles* » et pour « *la gestion des immeubles* »¹⁷⁸.

De surcroît, en vue d'optimiser la gestion, et le coût d'entretien du parc locatif, recourir à l'utilisation des données numériques du BIM s'avérerait être une véritable solution. En effet, le BIM peut permettre au bailleur social d'avoir une meilleure connaissance de son patrimoine. Il pourrait connaître exactement la surface et le volume de chaque logement, la surface de chaque cloison, de mur, d'espace vert à entretenir. Cette connaissance optimale du patrimoine participerait à faire des économies, les bailleurs sociaux signeraient des devis de rénovation au juste prix, au m² près. Lorsque l'on sait que les trois quarts des dépenses sur un bâtiment sont liées à son entretien, la maquette numérique semble être une des options adaptées pour les bailleurs sociaux.

¹⁷⁶ Bulletin d'Information Professionnel, Géomètre, n°5, 2019

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Convention de partenariat entre l'USH et OGE, 02 avril 2019

Conclusion

La promulgation de la loi de finances 2018 a réduit la capacité d'autofinancement des bailleurs sociaux. C'est en réponse à la mesure budgétaire que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan, est née. Les dispositions de la loi sont en adéquations avec l'un de ses objectifs, construire plus. Dans un premier temps, il est vrai que pour atteindre ces objectifs, la loi assouplie les règles applicables à la construction de logement social en écartant l'obligation de recourir à la loi MOP pour ces projets, en pérennisant le recours à la conception-réalisation et enfin, en introduisant la notion de logements évolutifs. Dans un deuxième temps, elle participe à la prolongation du mouvement qui opère depuis plusieurs années, faciliter le bétonnage. En effet, la loi s'attaque une fois de plus aux requérants. Elle renforce les sanctions contre les recours abusifs et réduit l'intérêt à agir de certaines personnes physiques ou morales. De surcroît, elle porte même atteinte au double degré de juridiction dans le but de réduire les délais de jugement.

La loi Elan a un impact considérable pour les bailleurs sociaux. En effet, un chapitre entier de la loi est dédié à la réorganisation du secteur du logement social. Cette réforme les impacte directement et les plonge dans une instabilité administrative et financière. Néanmoins les dispositions qui ont été mises en place ont des effets positifs pour les bailleurs sociaux. Cependant la réussite des mesures prises par la loi Elan repose sur le pari osé de l'augmentation conséquente de la vente de leur patrimoine.

La loi Elan contraint les bailleurs sociaux à optimiser la gestion de leur patrimoine afin de faire face aux réductions budgétaires qu'ils doivent supporter. Elle étoffe les dispositions liées aux commissions d'attribution de logement social dans le but d'attribuer un logement adapté aux besoins des personnes éligibles au logement social. De surcroît, la loi Elan tend à augmenter la vente de logement social. En ce sens, elle apporte des réponses concrètes. Elle crée de nouvelles sociétés spécialisées dans la vente de logement social, revalorise la convention d'utilité sociale et assouplie les normes relatives à la cession du parc social. Néanmoins, ces dispositions sont à nuancer. En effet, seuls les logements en bon état risqueraient de trouver des acquéreurs. Cela conduirait à un dépérissement de leur patrimoine, entraînant ainsi l'augmentation du nombre de copropriétés dégradées. Enfin, cette étude a démontré la capacité du géomètre-expert à travailler concomitamment avec les bailleurs sociaux afin d'optimiser la gestion de leur patrimoine, de les conseiller et de les aider dans le montage des baux réels solidaires.

La loi Elan semble apporter aux bailleurs sociaux des réponses leur permettant de construire plus et moins cher, mais la réussite de ce processus repose sur le pari de l'augmentation des ventes de logement social. Il faudra donc attendre la pratique et les décrets d'application de la loi pour pouvoir en faire un véritable constat.

Bibliographie

I – Ouvrages / Manuels / Thèses

- Azogui J., Rivoire B., *Maîtriser le foncier, expropriation, préemption, délaissement*, Le Moniteur, 1 vol, DL 2016
- Breil C., Lesergent M-C., Royer E., *Loi ELAN, droit de l'urbanisme, Daloz, vol 1, DL 2019*
- Campet-Journet S-C., *Loi ELAN: aménagement, urbanisme, construction et logement; ce qui change en pratique*, Editions Législatives, 2019
- Demoulin J., *La gestion du logement social: L'impératif participatif*, Nouvelle édition, Presses universitaires de Rennes, 2016
- Driant J-C., *Les politiques du logement en France*, 2eme édition, 2015
- Drobenko B., *Droit de l'urbanisme*, Gualino, 13ème édition, 2018
- Guerrand R-H., *Propriétaire et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Quintette, Paris, 1987
- Flamand J-P., *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social*, La découverte, 1989
- Malinvaud P., *Droit de la construction*, Dalloz, 7ème édition, 2018
- Morand-Deville J, Ferrari S., *Droit de l'urbanisme*, 10^{ème} édition, Dalloz, 2018
- Soler-Couteaux P., *Droit et financement du logement social*, Le Moniteur, Paris, 2012
- Stébé J-M., *Le logement social en France*, Que sais-je, Puf, Paris, 5eme édition, 2011

II – Mémoires

- Audern M., *Les outils de divisions et de gestions immobilières pour répondre aux exigences de mixité sociale*, Travail de fin d'étude, ESGT, 2013
- Gimat M., *Produire le logement social, hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2017
- Rollet J., *Etude comparative des outils juridiques de reconversion des biens du patrimoine immobilier d'un bailleur social*, Travail de fin d'étude, ESGT, 2018

III – Articles de revues universitaires

- Chapelle G., Ramond Q., *Un parc social, des parcs sociaux. Analyse des stratégies de production et de gestion en Ile-de-France*, Sciences Po LIEPP Working paper n°77, 02-13-2018
- Kamoun P., *Financement du logement social et évolutions et ses missions*, Informations sociales n° 123/3, p20-33, 2005
- Simon P., *Le logement social en France et la gestion des populations à risques en France*, Hommes & Migrations p76-91, 2003.

IV – Articles de revues professionnelles

- Cabrié S., *Loi ELAN - Quatre question à ...*, AJ Collectivités Territoriales, p 33, 2019
- Clamour G., *Impact de la loi Elan sur le droit de la commande public*, Contrats et marchés public n°1, janvier 2019
- Cocquière A., *Ces recours qui freinent la construction de logements*, Chronique de la réforme du logement, n°5, juin 2018
- Coloos B., *La convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ?*, Politique du logement analyses et débats, 2018
- Cornen E., *Dossier spécial projet de loi Elan*, juin 2018
- Coutant-Lapalus C., *L'occupation du parc locatif social : les évolutions apportées par la loi Elan*, Loyers et Copropriété n°3, mars 2019
- Coutant-Lapalus C., *Loi ELAN et les nouveaux outils au service du logement social*, Annales des loyers, mars 2019
- Debieesse G., Leblanc-Laugier M., « *Evaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'Etat* », rapport CGEDD n°008368-01, mars 2013
- Didriche O., *L'impact de la loi Elan sur les règles de la commande publique*, AJ Collectivité Territoriales, p24, 2019
- Durance A., *Loi Elan du 23 novembre 2018 et capacité d'investissement des organismes de logement social*, RDI, p 248, 2019
- Durance A., *Le logement en 2019, situation et budget*, AJDI, p 186, 2019
- Durand-Pasquier G., *L'incidence de la loi Elan sur les normes et les règles de construction*, RDI, p 8, 2019
- Fuchs-Cessot., *Les paris de la loi ELAN en matière de logement social*, AJDA, p 100, 2019
- Gallois-Cochet D., *Fusion absorption d'une société anonyme d'HLM*, Droit des sociétés, 2015, comm. 2012
- Gijbers C., *L'impact de la loi Elan sur les ventes immobilières*, RDI, p 38, 2019
- Guillet E., *Logement social - Sources et dispositions communes*, fasc. 189-10, JCI, 29 juin 2014
- Guillet E., *Logement social, sources et dispositions communes*, fasc.189-10, JCI, 2017
- Guillet E., *Synthèse - Logement social*, Convention collective des Entreprises de prévention et de sécurité, 7 décembre 2018
- Lecouëdic G., *La vente de logements sociaux après la loi Elan*, Loyers et Copropriété n° 3, Mars 2019
- Le Coustumer J-C., *Les recours abusifs contre les autorisations de construire - Etat des lieux et perspectives*, Petites affiches, n°94-95, p 68, mai 2018
- Le Dû G., *La pratique du bail réel solidaire*, Actes pratiques & Ingénierie Immobilière, n°3, 2017
- Maugué C., Barrois de Sarigny C., 2018: *une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme*, Revue française de droit administratif, p 33, 2019
- Moreau J., Poindron O., *Le financement des organismes de logement social dans la loi ELAN*, AJDI, p 24, 2019
- Noguellou R., *La réforme du contentieux de l'urbanisme*, AJDA, p 107, 2019
- Nugue P., *Loi ELAN et logement : tour d'horizon des mesures intéressant les communes*, AJCT, p 26, 2019
- Petit J-M., *Loi ELAN du 23 novembre 2018 : le nouvel équilibre entre le droit au recours effectif et le développement de la construction*, Dalloz, p 2322, 2018
- Revert M., *Le volet contentieux de l'urbanisme de la loi Elan*, RDI, p 64, 2019
- Sardot C., *Les recours abusifs contre les permis de construire: état des lieux*, Defrénois, n° hors-série, p 39, mai 2018
- Wertenschlag B., *Projet de loi ELAN: Focus sur la future société anonyme de coordination et sur la vente HLM*, AJDI, p 586, 2019
- Wertenschlag B., *La loi Elan et le logement social*, AJDI, p 12, 2019

- Wertenschlag B., *La vente de logements HLM dans le projet de loi Elan*, AJDI, p 424, 2018
- Wertenschlag B., *Réforme profonde du régime de vente des logements sociaux*, AJDI, p 424, 2018
- Zalewski-Sicard V., *Le bail réel solidaire ; un bail encouragé*, Construction Urbanisme, Lexis Nexis, n°1, janvier 2019
- *Guide à l'usage des élus locaux, Le logement social et les politiques locales de l'habitat*, Le courrier des maires et des élus locaux, n° 236, juin 2010
- Bulletin d'Information Professionnel, Géomètre, n°5, 2019

V –Textes législatifs, réglementaires et actes administratifs

Textes constitutionnels

- Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948*
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789
- Préambule de la constitution, 27 octobre 1946

Lois :

- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n° 0272 du 24 novembre 2018
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n° 0072 du 26 mars 2014
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n° 0073 du 27 mars 2009
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF n° 289 du 14 décembre 2000
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en œuvre du droit au logement, JORF n° 0127 du 2 juin 1990
- Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, JORF du 13 juillet 1985, abrogé au 1er avril 2019
- Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, JORF du 4 janvier 1977
- Loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, JORF 11 juillet 1953
- Loi n°50-584 du 21 juillet 1950 relative aux autorisations de dépenses pour opérations prévues au plan de modernisation, JORF 23 juillet 1950
- Loi du 23 décembre 1912 modifiant et complétant la loi du 12 avril sur les habitations à bon marché, JORF 25 décembre 1912
- Loi du 10 avril 1908 Ribot relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, JORF du 12 avril 1908
- Loi du 12 avril 1906 modification et complément à la loi du 30 novembre 1894, qu'elle abroge et remplace, JORF du 15 avril 1906
- Loi du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché, JORF 1er décembre 1894

Ordonnances :

- Ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du Code de la commande publique, JORF n°0281 du 5 décembre 2018
- Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire
- Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JORF n°0166 du 19 juillet 2013

Décrets :

- Décret n° 2019-303 du 10 avril 2019 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme
- Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), JORF n°0163 du 18 juillet 2018
- Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique
- Décret n°53-701 du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction, JORF 10 août 1953
- Décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)
- Décret n° 2019-303 du 10 avril 2019 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme

Arrêtés :

- Arrêté du 24 juillet 2013 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social, JORF n°0179 du 3 août 2013

Circulaire :

- Circulaire de l'Union sociale pour l'habitat n° 2007-60 du 21 décembre 2007

Réponses ministérielles :

- Journal Officiel du Sénat, 1 juillet 2010, pp 1722, définition du logement social
- Journal Officiel du Sénat, 2 août 2018, pp 4009, sécurisation des opérations de construction en cas de demande d'aide juridictionnelle

Fascicule :

- Fasc. 6140, *CONSTRUCTION. – Habitations à loyer modéré*, Daloz, 22 janvier 2019

VI - Décisions de justice

- CA de Paris, 6ème chambre, 22 févr. 2019, n°1711378
- CAA de Lyon, 1ère chambre, 18 janvier 2018, n° 16LY00172
- CAA de Douai, 1ère chambre, 15 juin 2017, n° 16DA00129
- CAA de Nancy, 1ère chambre, 6 nov. 2014, n° 13NC02136
- CE, 5 et 6ème chambres, 4 févr. 2019, n°417885
- CE, 1ère et 4ème chambres, 6 avril 2018, n° 402714
- CE, 29 mars 2018, n°394435, Projet de Loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
- CE, 1ère et 4ème chambres 23 mai 2018 n° 405945
- CE, 10 et 9ème chambres, 19 juin 2017, n° 398531

- CE, 6ème et 1ère chambres, 22 févr. 2017, n° 392998
- CE, 6ème chambre, 1er oct. 2015, n° 374338
- C.Cass. Com, 6 Octobre 2015, n° 14-11.680
- C.Cass. civ. 3°, 18 oct. 2006, n° 05-15.179
- Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998, n° 98-403 DC, AJDA, 1998
- Tribunal Administratif de Lyon, 17 novembre 2015, n° 1303301

VII – Ressources électroniques

- Union sociale pour l’habitat : <https://www.union-habitat.org/> dernière visite le 10/06/2019
- Site du sénat : <https://www.senat.fr/> dernière visite le 08/06/2019
- Domo France : <https://www.domofrance.fr/> dernière visite le 21/03/2019
- Aquitanis : <http://www.aquitanis.fr/> dernière visite le 22/02/2019

VIII – Autres documents

- Fiche d’orientation Dalloz, Habitation à loyer modéré (Bail HLM), 21 septembre 2018, <https://www-dalloz-fr>

Colloque:

- 31ème colloque de l’AJUCA, *La Loi Elan et ses impacts sur le droit de l’urbanisme et de l’immobilier*, Bordeaux, mars 2019

Communiqué de presse:

- *Les acteurs du logement appellent de leur vœux un pacte productif pour une politique à la hauteur des besoins de nos concitoyens*, Union sociale pour l’habitat, Paris, 12 mars 2019
- *Prélèvement sur les organismes Hlm : l’Union sociale pour l’habitat demande une rencontre avec le Premier ministre*, Union sociale pour l’habitat, Paris, 30 janvier 2019

Rapport:

- Lioger R. Dubos C., Rapport législatif au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (n°846), n°971, 19 mai 2018
- Maugué C., *Propositions pour un contentieux des autorisations d’urbanisme plus rapide et plus efficace*, novembre 2018
- Conseil Général de l’Environnement et du Développement Durable, *Evaluation de l’emploi des contrats de conception réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l’Etat*, juin 2013

L'impact de la loi Elan pour les bailleurs sociaux sur la construction et la gestion des logements sociaux

Mémoire de Master Aménagement Identification et Gestion du Foncier, ESGT, Le Mans, 2019

RESUME

Ce travail de recherche a pour but de démontrer l'impact de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 sur la gestion et la construction de logement sociaux. La loi Elan est une réponse législative contre les réductions budgétaires provoquées par la promulgation de la loi de finances pour 2018 qui a fortement réduit la capacité d'autofinancement des bailleurs sociaux.

Les nouvelles dispositions de la loi Elan modifient les procédures habituelles de construction de logement social. Elles impactent également l'organisation des bailleurs sociaux en les obligeant à fusionner sous certaines conditions. De plus, les mesures prises par loi permettent d'une part, l'optimisation de la gestion des logements sociaux et d'autre part, de faciliter la vente de leur patrimoine.

Cependant, si toutes ces dispositions prises par la loi Elan tendent à favoriser la construction et la gestion des logements sociaux, celles-ci reposent sur le pari osé de l'augmentation considérable du nombre de ventes de logement social.

Mots clés : Bailleur social, logement social, loi Elan, impact, réduction budgétaire, construction, gestion.

SUMMARY

This research work aims to demonstrate the impact of the law n° 2018-1021, from November 2018, about the management and construction of social housing. The Elan law is a legislative response against the budget cuts caused by the promulgation of the Finance Act for 2018, which has sharply reduced the self-financing capacity of social landlords.

The new provisions of the Elan law modify the usual procedures for the construction of social housing. They also impact the organization of social landlords by forcing them to merge under certain conditions. In addition, the measures taken by law make it also possible, on one hand, to optimize the management of social housing and, on the other hand, to facilitate the sale of their assets.

However, even if all these provisions made by the Elan law tend to favour the construction and management of social housing. They are nevertheless based on a daring gamble, a strong increase of the number of social housing sales.

Key words: Social landlords, social housing, Elan law, impact, budget cut, building, management.