

Commission des lois de l'Assemblée nationale
Saisie pour avis

Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan)

Guillaume Vuilletet, rapporteur

Contribution écrite de l'APVF

Contexte de l'audition

L'APVF a suivi les premiers débats sur l'avant-projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) lors de la **Conférence de consensus sur le logement** lancée le 12 décembre 2017 par **Gérard Larcher**, Président du Sénat.

Le projet de loi Elan a été déposé le 4 avril 2018 et renvoyé, au fond, à la **Commission des affaires économiques**. Les rapporteurs du texte sont : **Christelle Dubos** (Titres II et III) et **Richard Lioger** (Titres 1^{er} et IV).

L'APVF, représentée par Pierre Jarlier, Président délégué, a été **auditionnée** une première fois, le 10 avril, par la **Commission du développement durable** saisie pour avis sur les articles 4 (procédures de participation du public), 5 (procédures s'imposant aux opérateurs d'aménagement), 21 (individualisation des frais de chauffage), 54 (**opérations de revitalisation de territoire**) et 55 (obligations de rénovation thermique des bâtiments). A cette occasion, une contribution écrite a été remise.

L'APVF est heureuse de pouvoir de nouveau s'exprimer sur le texte – et précisément sur les articles 54, 56, 57 et 58 (**ORT et habitat indigne**) – si ce n'est dans le cadre de la table ronde organisée par la **Commission des lois**, le 2 mai, en présence également de l'AMF et de l'AMRF, par l'envoi d'une contribution écrite.

Introduction : les caractéristiques différenciées des petites villes

Les petites villes, comprises entre **2 500 et 25 000 habitants**, sont confrontées à des problématiques et des enjeux parfois très disparates résultant notamment des **différences de situation entre les petites villes périurbaines et les petites villes bourgs-centres**.

Dans le domaine du logement, de l'aménagement du territoire et de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, on distingue :

- les **petites villes périurbaines**, en zones souvent **tendues**, caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des **difficultés d'accès aux logements**. Pour elles, il y a nécessité de créer les conditions d'un **choc d'offre**.

- les **petites villes bourgs-centres**, en zones plus **détendues**, peuvent être, à l'inverse, confrontées à la problématique de la **vacance des logements et commerciale**. Pour elles, la politique du logement doit être axée prioritairement sur la **revitalisation des centres-villes** et la **rénovation des centres-anciens** ainsi que l'**adaptation de l'offre** en faveur de la mixité sociale.

L'APVF demande un **texte de loi ambitieux qui concernerait l'ensemble des communes dont les centres-anciens sont en souffrance et qui pourrait s'inspirer du groupe de travail coprésidé par les sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin** en particulier sur la **nécessité de l'instauration de zones franches dans les centres-villes en difficultés**.

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) - art. 54

Rappel du dispositif :

L'article 54 du projet de loi ELAN remplace les opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) par un outil plus généraliste : les **opérations de revitalisation de territoire (ORT)**.

Les ORT ont pour objet la mise en œuvre d'un **projet global de territoire** destiné à **adapter et moderniser le parc de logements et de commerces** ainsi que le tissu urbain de ce territoire, pour **améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des commerces** ainsi que contre l'**habitat indigne** et **valoriser le patrimoine bâti**, dans une perspective d'innovation et de développement durable des secteurs du commerce et de l'artisanat.

Les ORT sont matérialisées par des **conventions** passées entre :

- l'Etat ;
- ses établissements publics intéressés ;
- un EPCI à fiscalité propre ;
- **et tout ou partie des communes membres ;**
- ainsi que toute personne publique ou privée susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

La convention détermine le projet et le périmètre du ou des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire. Autrement dit, **le centre-ville de la ville principale du territoire est un secteur d'intervention obligatoire**.

La convention détermine également : la durée de l'opération, le calendrier, **le plan de financement des actions prévues** et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités.

L'article 54 arrête la **liste des actions** pouvant être retenues :

- tout ou partie des **actions d'amélioration de l'habitat** prévues à l'article L. 303-1 du code de la construction issue de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté ;
- un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la **revalorisation d'habitat vacant et dégradé ;**
- l'utilisation des **dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;**
- des actions en faveur de la **transition énergétique ;**
- un projet social comportant notamment des actions en faveur de **la mixité sociale ;**
- des actions ou opérations d'aménagement en faveur de la **revitalisation**, contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'**accessibilité, de desserte de commerces de centres-villes ;**

- des actions destinées à **moderniser des activités économiques, commerciales, artisanales et culturelles** ;
- des actions ou opération tendant, en particulier en centre-ville, à la création l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales.

Des outils sont mis à disposition des acteurs de l'ORT afin d'en faciliter la mise en œuvre :

- instauration d'un **droit de préemption renforcé** ;
- dérogation aux règles d'urbanisme : les actions déterminées dans la convention sont **dispensées d'autorisation d'exploitation commerciale** lorsque l'implantation est prévue dans le secteur d'intervention **en centre-ville de la ville principale**.
- dérogation aux règles d'urbanisme : pour garantir la mise en œuvre effective de l'ORT, le préfet de département peut suspendre l'enregistrement ou l'examen en commission départementale d'aménagement commercial des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale relatives à certains projets qui contreviendrait à l'ORT et qui seraient situés en dehors du périmètre de l'ORT ou bien situés dans des communes non signataires mais, membres d'un EPCI signataire de la convention ORT.

Commentaire :

1) Sur le principe : l'APVF partage les objectifs poursuivis par le dispositif des opérations de revitalisation de territoire (ORT)

L'APVF est particulièrement attentive à la disposition du texte consacrée à la mise en place d'opérations de revitalisation du territoire (ORT) matérialisées dans une convention signée par l'Etat, l'intercommunalité, tout ou partie des communes membres et les partenaires concernés.

Le dispositif des ORT peut apporter une **réponse adéquate aux enjeux de dévitalisation et de désertification des centres-villes et des centres-bourgs** auxquels est confrontée la majorité des petites villes bourgs-centres (mais également les petites villes périurbaines) :

- lutte contre la vacance des logements et des commerces,
- adaptation de l'offre par des actions de modernisation et de rénovation du parc de logement ainsi que par des mesures favorisant la mixité sociale ;
- lutte contre l'habitat indigne ;
- faciliter l'accessibilité et la desserte des commerces de centres-villes.

Quelques chiffres pour mesurer l'ampleur de ces enjeux pour les petites villes :

➤ **taux de vacance commerciale en centre-ville :**

S'il ne dépasse pas 6,8 % dans les métropoles, le taux de vacance commerciale est, en 2016, très largement **au-dessus de 10 % dans la majorité des petites villes**. Il dépasse **15 % dans les centres-villes les plus sinistrés** (Saint-Omer, Annonay, Marmande, Villeneuve-sur-Lot, Dax, Guéret, Moulins, Vichy, Le Puy-en-Velay, Pamiers) et demeure **supérieur à 20 % dans le centre-ville de la commune de Forbach**.

➤ **taux de vacance de logements :**

Moins la zone est urbanisée, plus le taux de vacance est important. Les petites villes où la vacance de logements est la plus élevée sont également celles qui ont un fort taux de vacance commerciale. La dernière analyse de la Fnaim révèle que le taux moyen de vacance, en 2014, est de 6,8 % dans les aires urbaines de plus de 500.000 habitants, **contre 8,5 % dans les 269 aires urbaines de moins de 100.000 habitants**. Il dépasse 15 % dans 5 de ces aires et 10 % dans 115 d'entre elles, selon la même analyse.

2) Sur le champ d'application : l'APVF demande que les ORT soient un outil généraliste qui puisse être un levier pour l'ensemble des villes dont les centres anciens sont en souffrance

Depuis longtemps l'APVF alerte les gouvernements successifs sur la **gravité de la situation des centres-villes de très nombreuses villes petites et moyennes**.

Des actions ont été menées depuis 2014 pour répondre à ces enjeux, mais un pas de plus est franchi avec le projet de loi Elan : **les ORT donnent un cadre juridique à la revitalisation des centres-villes**. Pour l'APVF, **la mise en œuvre des ORT doit être à la hauteur de l'ambition, y compris s'agissant des financements**.

➤ **Les 54 petites villes lauréates de l'Appel à Manifestation d'intérêt (AMI) pour la revitalisation des centres-bourgs en 2014 sont les grandes absentes du Plan « Action cœur de ville » (ACV) :**

En 2014, **54 petites villes ont bénéficié du Programme national « centres-bourgs »**. Ce **programme expérimental** voué à être généralisé, est toujours **en cours d'exécution**. Le projet de revitalisation de chaque territoire lauréat est décliné en deux temps, matérialisés par deux conventions :

- une première convention gérée avec le Préfet de Département constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT ;
- une seconde convention gérée avec l'ANAH constitue le cadre contractuel pour l'ensemble des cofinancements liés aux actions de revitalisation, valant convention d'OPAH renouvellement urbain ou de revitalisation rurale en fonction de la nature du projet.

En 2018, l'ensemble des petites villes lauréates entament la seconde phase du Programme : la mise en œuvre des actions de revitalisation dans le cadre des conventions ANAH. **L'APVF demande que ces communes puissent disposer des moyens nécessaires pour mettre en œuvre les actions programmées**.

➤ **Les ORT ne doivent pas être réservées aux 222 communes du plan « Action cœur de villes » :**

Lancé le 15 décembre 2017 par le ministre de la Cohésion des territoires, le **Plan national « Action cœur de ville »** bénéficiera à 222 villes dont **plus d'un tiers sont des petites villes**. Pour l'APVF, la proportion de petites villes rattachées au plan n'est pas négligeable mais encore bien **en-deçà des attentes et des besoins**.

C'est la raison pour laquelle les **ORT ne doivent pas être réservées à ces 222 villes bénéficiaires du Plan « Action cœur de ville »**. Le texte est clair, si le Plan se matérialise par l'ORT, l'ORT n'est pas exclusive du Plan. **D'autres villes pourront en bénéficier.**

- **Point de vigilance : les ORT pour les villes non bénéficiaires du Plan ne soient pas financées sur les crédits du Plan**

Le Plan « Action cœur de ville » sera financé par **5 milliards d'euros** durant 5 ans, notamment pour la **réhabilitation des logements** et l'amélioration de leur performance énergétique (1,2 Md€ de l'Anah), pour l'acquisition et **réhabilitation des immeubles en centre-ville** (1,5 Md€ d'Action Logement) et pour le développement d'une **nouvelle offre commerciale en centre-ville**.

- Sur ce point, l'APVF veillera bien à ce que les **ORT pour les villes non bénéficiaires du Plan ne soient pas financées sur les crédits du Plan**, mais bien par de l'argent neuf.

3) Sur les modalités de mise en œuvre des ORT : l'APVF demande des précisions

Sur la méthode, la procédure et les délais pour la mise en œuvre des conventions ORT ne sont pas précisés, ni le détail des plans de financement. Aussi, aucun suivi de l'exécution des contrats n'ait prévu, ce que regrette également l'APVF.

Lutte contre l'habitat indigne - art. 56 et suivants

La loi du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a donné pour la première fois une définition légale de l'habitat indigne :

« Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

I. – ART. 56 et 57 : renforcement de la lutte contre l'habitat indigne

Dispositifs :

L'article 56 renforce la pression financière contre les marchands de sommeil par l'institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes, comme en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon par exemple.

L'article 57 élargit et systématise le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne :

- *extension du dispositif de l'astreinte à l'ensemble des procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne (hors urgence), ainsi qu'à la lutte contre le saturnisme, alors qu'il était prévu jusqu'à présent uniquement pour les procédures avec prescriptions de travaux.*
- *l'astreinte administrative sera désormais due automatiquement par le propriétaire indélicat en cas de non-respect des prescriptions d'un arrêté dans les délais fixés.*
- *le montant des astreintes prononcées dans le cadre des polices spéciales de l'insalubrité relevant de la compétence du préfet est versé au budget de l'établissement public de*

coopération intercommunale (EPCI) où est implanté l'immeuble ou le local visé si cet EPCI est compétent en matière d'habitat et si son président a bénéficié du transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne de la part des maires. L'objectif est d'inciter les EPCI à développer le repérage des situations d'habitat indigne et à mettre en œuvre les différentes procédures de police.

Commentaire :

La lutte contre l'habitat indigne (insalubrité, péril, indécence) et son économie (marchands de sommeil) constitue un enjeu prioritaire dans de nombreuses petites villes – périurbaines et bourgs-centres – touchées par les problèmes de vétusté des logements dans les centres-anciens et de paupérisation des centres-villes.

Pour ces raisons, l'APVF accueille très favorablement toutes mesures visant à renforcer les pouvoirs de l'administration, des maires et des présidents d'EPCI à fiscalité propre dans ces domaines, qu'il s'agisse, en l'occurrence, de l'institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes qui permet le renversement de la charge de la preuve au profit de l'administration fiscale (lutte contre les marchands de sommeil) ainsi que l'extension et l'automatisation du dispositif d'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne.

S'agissant de la police spéciale de l'insalubrité, le texte prévoit que dans le cas où elle a été transférée par le maire au président de l'EPCI, le montant des astreintes sera versé au budget de l'EPCI ou, à défaut et comme sous l'empire du droit actuel, au budget de l'ANAH. **L'APVF regrette que cette disposition ne s'applique pas dans le cas où l'habitat demeure une compétence de la commune.**

Proposition de l'APVF : étendre le bénéfice du paragraphe 97 de l'article 57 aux communes lorsqu'elles demeurent compétentes en matière d'habitat

Modifier le paragraphe 97 comme suit :

*« L'astreinte est liquidée et recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement, les sommes perçues sont versées **au budget de la commune compétente en matière d'habitat sur le territoire duquel est implanté l'immeuble ou l'établissement ayant fait l'objet de l'arrêté ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cas où le président s'est vu transférer les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, ou à défaut au budget de l'Agence nationale de l'habitat** ».*

II. – ART. 58 : habilitation du gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures pour améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne

L'article 58 habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures pour « améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne », à savoir :

- *harmoniser et simplifier les polices administratives ;*
- ***préciser les pouvoirs du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite de logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence, et en articulant cette police générale avec les polices spéciales du lutte contre l'habitat indigne ;***
- ***favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils de et moyens de lutte contre l'habitat indigne ;***

- *en modifiant les dispositions législatives relatives au transfert aux présidents d'EPCI compétents en matière d'habitat, des polices de lutte contre l'habitat indigne ;*
- *en favorisant la création, par les EPCI compétents, de services mutualisant au niveau intercommunal les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux ;*
- *en favorisant la délégation des prérogatives du préfet en matière de santé publique au président d'EPCI si un service mutualisant a été créé.*

Commentaire :

L'article 58 du projet de loi Elan est clairement destiné à centraliser la compétence en matière d'habitat au niveau de l'intercommunalité et a vocation à dessaisir les maires de leur pouvoir de police spéciale en matière d'habitat indigne mais aussi, de leur pouvoir de police générale.

Pour l'APVF, le transfert de l'habitat et de la police spéciale en matière d'habitat indigne doit rester à l'initiative du maire.