

→ ACTUALITÉS

→ Aperçu rapide 845-846 → Textes 847-849 → Jurisprudence 850-854 → Doctrine administrative 855-856
 → Projets, propositions, rapports 857 → Échos et opinions 858 → À l'international 859 → Entretien 860 → Chiffres et statistiques 861
 → Agenda → À lire → Au journal officiel

Aperçus rapides

LOGEMENT

845

Loi Élan: quelles conséquences pour la pratique notariale ?

POINTS CLÉS → Le projet de loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite Élan, a été définitivement adopté → Ses principales dispositions intéressant les notaires concernent la construction et le logement, l'urbanisme, les rapports locatifs et la copropriété → Ce texte fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel → La loi nécessitera la prise de décrets d'application et le Gouvernement est autorisé à agir par ordonnance



Stéphane Piédelièvre,
professeur à l'Université de Paris-Est

Le projet de loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite Élan, a été définitivement adopté, le 16 octobre 2018. Le texte est important quantitativement, puisqu'il comprend 234 articles. On a une nouvelle fois le sentiment de se trouver en présence d'un texte fourre-tout, ce qui nuit à l'unité de conception, même si les auteurs de ce projet ont essayé de dégager certaines idées forces et de tracer certaines lignes directrices.

• **Objectifs** - Selon eux, les principaux objectifs de ce projet sont les suivants :

- accélérer l'acte de bâtir en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives ;
- soutenir et encourager la production de logements ;
- protéger les plus fragiles en améliorant le parcours résidentiel et en élaborant une nouvelle politique d'aides publiques mieux ciblée et plus efficace ;
- mettre les transitions énergétiques et numériques au service de l'habitant et de nouvelles solidarités entre les territoires et les générations ;
- libérer les innovations dans le domaine du logement et la créativité des constructeurs ;
- contractualiser avec les collectivités au service du développement d'une offre de logements adaptée aux territoires.

• **Trois idées** - Cette politique du logement renouvelée déboucherait sur trois idées :

- construire plus, mieux et moins cher pour provoquer un choc d'offre ;
- répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles ;
- améliorer le cadre de vie.

• **Saisine en cours** - Ce texte fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel (*JCP N 2018, n° 45, act. 857*). La première critique porte sur le passage de 100 % à 20 % de logements accessibles aux personnes handicapées dans la construction neuve, tous les autres devant être « évolutifs », c'est-à-dire rendus accessibles à l'issue de travaux simples. Selon les auteurs du recours, cette mesure porterait « une atteinte manifeste au principe d'accessibilité aux logements des personnes à mobilité réduite et méconnaissent, par la même, le principe constitutionnel d'égalité ainsi que les exigences » découlant du Préambule de la Constitution de 1946 sur la sécurité matérielle devant être apportée à chacun. La seconde concerne certaines modifications apportées à la loi Littoral. Plusieurs dispositions élargissent les possibilités de constructions en zone littorale, notamment quand elles sont nécessaires à des activités agricoles, forestières et aux cultures marines, ou à la production d'énergies renouvelables sur les petites îles. Il est aussi prévu la possibilité de comblement encadré des « dents creuses », c'est-à-dire les parcelles vides situées entre deux bâtiments construits dans un même hameau. Toujours selon les auteurs du recours, il résulterait une « atteinte manifeste au droit à un environnement sain, au devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement de l'État, ainsi qu'au principe de précaution ».

Les signataires demandent également, au final, de déclarer inconstitutionnel le projet de loi. Le Conseil constitutionnel devrait rendre dans les prochaines semaines sa décision. Si elle passe cet obstacle, la loi devrait être publiée fin novembre ou début décembre.

• **Entrée en application** - La loi Élan nécessitera la prise de nombreux décrets d'application qui, sur certains points importants, donneront en quelque sorte la coloration définitive de ce texte. Si, comme on l'a parfois vu dans le passé, ils n'étaient pas pris, des pans parfois importants de ce projet risqueraient de rester lettre morte. Dans de nombreux domaines, le Gouvernement est autorisé à agir par voie d'ordonnances. On n'envisagera pas toutes les hypothèses, on se contentera d'en fournir quelques exemples. On citera l'autorisation de prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, les mesures relevant du domaine de la loi visant à permettre le développement de la vente de logements sociaux, de prendre, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi destinée à améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne à compter du 1^{er} janvier 2021 ou à l'adoption de la partie législative d'un code relatif à la copropriété des immeubles bâtis.

• **Dispositions transitoires** - Les dispositions transitoires sont en apparence simples. Le principe est que la loi entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel*. La réalité est beaucoup plus complexe. Certaines dispositions n'entreront en vigueur qu'après l'adoption de décrets d'application. Il est également nécessaire de tenir compte des règles particulières d'entrée en vigueur qui sont prévues par certaines dispositions. Les ordonnances doivent être prises dans des délais variables.

• **Notariat** - Si on se limite aux aspects essentiels qui concernent le notariat, on envisagera successivement les principales dispositions relatives à la construction et au logement (1), à l'urbanisme (2), aux rapports locatifs (3) et à la copropriété (4). On peut également citer le fait que jusqu'au 31 décembre 2022, les tarifs applicables aux prestations de notaires relatives aux opérations de fusion, d'absorption, de scission et d'apports réalisées par les organismes HLM peuvent faire l'objet d'une négociation pour les émoluments supérieurs à 60 000 euros.

1. La construction et le logement

Plusieurs solutions sont proposées par le projet de loi Élan pour tenter de redynamiser la construction, principalement dans les zones urbaines.

• **Opérations d'aménagement** - L'article 1^{er} du projet crée les grandes opérations d'aménagement (GOU). Le futur article L. 312-3 du Code de l'urbanisme dispose qu'« une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant ».

• **Opérations d'intérêt national** - On assiste à l'apparition des opérations d'intérêt national (OIN). Elles répondent à des enjeux d'une importance telle qu'elles nécessitent une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers. Elle peut être qualifiée d'opération d'intérêt national par un décret en Conseil d'État qui l'inscrit sur la liste des opérations auxquelles cette qualité est reconnue.

• **Domaine privé de l'État** - Pour construire, il est nécessaire de libérer du foncier. Les immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du domaine privé de l'État peuvent être cédés pour contribuer à la mise en œuvre des opérations d'aménagement dont la réalisation est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement. Ces terrains sont cédés à l'amiable à la collectivité territoriale ou à l'établissement public cocontractant.

• **Loi Littoral** - La loi dite loi Littoral subit certaines retouches pour augmenter les possibilités de construction. Il s'agit d'un des aspects les plus critiqués de la réforme. Schématiquement, la loi Littoral autorisait à construire uniquement en continuité des secteurs d'urbanisation denses. Même si certaines garanties ont été prises, par exemple il est précisé que les projets devront être refusés en cas d'atteinte à l'environnement ou aux paysages, il sera désormais possible de construire des logements sur des terrains aujourd'hui inconstructibles (dents creuses) au sein de hameaux côtiers.

• **Transformation de bureaux en logement** - Le projet de loi tend à faciliter et à accélérer la transformation de bureaux en logements. Il part du constat que ces opérations sont peu attractives pour les investisseurs. Transformer coûte plus cher que construire et louer des bureaux rapporte davantage que louer des logements. Pour cette raison, le projet permet au maire ou président de l'EPCI, compétent pour l'instruction des permis, d'accorder une majoration de 10 % du volume constructible (gabarit, hauteur et emprise au sol) pour la transformation de bureaux en logements. Il prévoit, pour faciliter cette transformation, de rapprocher le cadre réglementaire caractérisant les immeubles de bureaux et les immeubles de logements pour les immeubles dits de moyenne hauteur. Il serait enfin permis au maire ou président de l'EPCI, d'accorder une dérogation aux obligations de production de logements sociaux fixées par le document d'urbanisme.

• **Vente d'HLM** - Des mesures ont été prises pour faciliter la vente des HLM, avec l'objectif d'atteindre 40 000 ventes annuelles contre 8 000 actuellement. Les occupants des logements seront prioritaires à l'achat mais la vente en bloc, c'est-à-dire par lot de plusieurs logements, sera autorisée à des acteurs privés, sous réserve d'un avis conforme du maire pour les communes qui n'ont pas atteint leur taux de logements sociaux en application de la loi SRU. Ces logements resteront comptabilisés pendant dix ans dans les quotas de logements sociaux imposés par la loi SRU.

• **Normes handicapés** - Certaines des dispositions de ce projet ont déjà fait l'objet d'une forte médiatisation et d'importantes critiques. Il en est ainsi pour les normes handicapés. Les logements collectifs ne devront plus être entièrement accessibles aux personnes à mobilité réduite. Au sein de chaque bâtiment à usage d'habitation ou à usage mixte, seulement 20 % des logements devront l'être, tandis que les autres devront être « évolutifs », c'est-à-dire adaptables à la perte d'autonomie et au vieillissement, notamment par l'établissement de cloisons amovibles.

• **Achat sur plans** - L'achat d'un logement neuf sur plans, en cas de contrat de vente en l'état futur d'achèvement, permettra à l'acheteur de se réserver l'exécution de certains travaux de finition ou d'installation d'équipements dont il se charge par lui-même. Avec le projet de loi, le contrat de VEFA permettra alors ce qui est déjà pos-



COLDSNOWSTORM - GETTYIMAGES

sible dans le cadre du contrat de construction d'une maison individuelle.

Les modalités de mise en œuvre des garanties délivrées en matière de vente en l'état futur d'achèvement sont étendues aux garanties financières d'achèvement délivrées dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover.

• **Zones de risque de mouvements de terrain** - Enfin, on relèvera qu'une étude géotechnique doit désormais être fournie par le vendeur dans les zones exposées au risque de mouvements de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols, en cas de vente d'un terrain non bâti constructible, à l'exception des secteurs où les dispositions d'urbanisme ne permettent pas la réalisation de maisons individuelles.

2. L'urbanisme

Les règles d'urbanisme vont également être en partie modifiées. L'objectif du projet Élan consiste à simplifier cette matière. Une partie des modifications fera l'objet d'une ordonnance qui a habilité le Gouvernement à limiter et à simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme, notamment en réduisant le nombre des

documents opposables aux schémas de cohérence territoriale (SCOT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales, à adapter l'objet, le périmètre et le contenu du SCOT et à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d'aménagement régional.

Certaines opérations immobilières ne seront plus soumises à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, mais à une simple consultation pour avis.

• **Ancien PLU** - Le projet Élan met un terme à l'applicabilité d'un ancien plan d'occupation des sols (POS) qui en quelque sorte « ressuscitait » en cas d'annulation d'un plan local d'urbanisme (PLU). Il précise désormais que le POS redevient applicable pendant une durée de deux ans à compter de l'annulation et qu'il ne peut faire l'objet d'aucune procédure d'évolution pendant cette période. Jusqu'à présent, ces documents pouvaient être révisés pendant ces deux années. Au terme de cette période, si la commune ou l'intercommunalité ne s'est toujours pas dotée de PLU ou de carte communale, le règlement national d'urbanisme s'appliquera alors.

• **Permis de construire** - Le projet prévoit une limitation du nombre de pièces dans

les demandes de permis de construire, ou pour être plus précis seules les pièces prévues par les différentes dispositions législatives devront être demandées par les services instructeurs aux requérants.

À terme, une dématérialisation des demandes de permis de construire devrait intervenir. Cette possibilité sera toutefois limitée à certaines communes, celles dont la population dépasse un certain seuil. Le projet entend également lutter contre les recours abusifs en cette matière.

• **Recours** - De manière plus générale, l'un des objectifs du projet, en cas de recours contre les opérations de construction, consiste à raccourcir les délais de jugement, à permettre aux acteurs économiques de mieux anticiper l'issue des recours et à sécuriser un certain nombre de droits à construire légalement attribués. Il est par exemple prévu la limitation des effets des annulations ou des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme sur les décisions relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol régies par le Code de l'urbanisme, dès lors que l'annulation ou la déclaration d'illégalité est prononcée pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

• **Construction en zones agricoles et forestières** - Le texte facilite en outre les

constructions dans les zones agricoles et forestières des PLU notamment, lorsque les bâtiments sont nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ou lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production. Pour ces constructions, l'autorisation d'urbanisme sera toutefois soumise à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou des installations nécessaires aux cultures marines. Le changement de destination est interdit.

3. Les rapports locatifs

Le projet Élan comprend de nombreuses règles relatives aux rapports locatifs en faveur des particuliers. Le mouvement de protection des locataires continue. Le législateur part du principe qu'il est nécessaire de développer le parc locatif. On peut douter que certaines mesures prises aillent en ce sens.

La protection est accordée aux seuls locataires. Les squatteurs ne bénéficieront plus de la trêve hivernale. Jusqu'à présent, un juge pouvait ordonner l'expulsion de ces derniers uniquement si ceux-ci avaient pénétré dans le domicile par voie de fait, par violence ou par effraction.

• **Contrat de bail** - Le numérique va faire son entrée dans le contrat de bail. Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la création d'un régime d'agrément pour développer l'établissement numérique des contrats de location et pour organiser le recueil des données relatives aux baux du parc locatif privé. L'un des freins actuels au bail numérique est levé par le projet Élan, puisqu'il supprime l'exigence de la mention manuscrite pour le cautionnement, ouvrant la voie à sa dématérialisation. La conséquence va en être une plus grande standardisation du contrat de bail.

• **Bail de mobilité** - Un bail dit de mobilité sera créé. Il sera conclu pour une durée d'un à dix mois, il sera non reconductible. Il est destiné à des personnes en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, ou en mission temporaire dans le cadre de leur activité professionnelle. Aucun dépôt de garantie ne pourra être exigé par le bailleur.

• **Contrat de cohabitation** - Il est également créé un contrat de cohabitation intergénérationnel de solidarité. Selon le futur article L. 631-17 du Code de la construction et de l'habitation, « le contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire est un contrat par lequel une personne de soixante ans et plus, propriétaire ou locataire, s'engage à louer ou sous-louer une partie de son logement à une personne de moins de trente ans moyennant une contrepartie financière modeste ».

• **Solidarité du locataire** - En cas de départ du logement loué en raison de violences exercées au sein du couple ou sur un enfant, la solidarité du locataire victime des violences et celle de la caution prennent fin immédiatement. Le fait pour le locataire auteur des violences de ne pas payer son loyer constitue un motif légitime et sérieux pour le bailleur qui peut alors mettre fin au bail.

• **Habitat indigne** - Un volet important est consacré à l'habitat indigne. Les procédures de lutte contre ces pratiques sont simplifiées. Les sanctions contre les marchands de sommeil sont renforcées. On citera notamment l'information du maire par le notaire lorsqu'une vente n'a pu avoir lieu en raison de l'interdiction d'acheter pesant sur un marchand de sommeil, l'obligation pour les agents immobiliers de déclarer au procureur de la République les agissements des marchands de sommeil ou l'automatisme de certaines peines, comme la confiscation des biens ayant servi à l'infraction pour les personnes morales qu'utilisent les marchands de sommeil.

• **Locations de courte durée** - Le projet Élan renforce le dispositif d'encadrement des locations de courte durée de type Airbnb, en édictant de lourdes sanctions tant pour les propriétaires que pour les sites Internet qui ne respectent pas leurs obligations. Il prévoit que lorsque le logement mis en location est la résidence principale de l'annonceur, les sites doivent mettre en place un décompte du nombre de nuitées louées par leur intermédiaire et bloquer les annonces au-delà de 120 jours par an.

• **Encadrement des loyers** - Un encadrement des loyers, en réalité un plafonnement du loyer, avait été créé par la loi dite Alur, mais il n'avait en définitive été expérimenté que dans deux communes pour être finalement annulé par le juge administratif fin 2017. Le projet de loi prévoit sa réintroduction, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, dans tout ou partie

des zones tendues. L'application de l'encadrement sera en pratique subordonnée non seulement au volontariat de la commune mais aussi à la constatation objective de tensions locatives dans la ville. Des sanctions importantes sont prévues pour les bailleurs qui ne respecteraient pas l'encadrement.

4. La copropriété

Le projet de loi Élan débouchera sur une modification de la copropriété en profondeur.

• **Deux ordonnances** - Le Gouvernement est autorisé à prendre deux ordonnances. La première aura pour objet de redéfinir les règles de la copropriété des immeubles bâtis notamment en fonction de leurs tailles, de leurs caractéristiques et de leurs destinations et de modifier les règles de gouvernance de la copropriété et les règles d'ordre public applicables. La seconde permettra d'instituer un code de la copropriété.

• **Modifications de la loi de 1965** - Le projet de loi apporte également certaines modifications à la loi du 10 juillet 1965. Là encore, on se contentera de donner quelques exemples. Certains délais de prescription sont raccourcis. L'article 42 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit que le délai de prescription de 10 ans est réduit à 5 ans, la notification du procès-verbal d'assemblée générale devra désormais intervenir dans un délai d'un mois.

• **Recouvrement des charges** - La procédure de recouvrement des charges est simplifiée. L'article 19-2 de la loi du 10 juillet 1965 disposera qu'« après réception d'une mise en demeure restée infructueuse pendant 30 jours pour le règlement de charges de copropriété prévue au budget prévisionnel ou au fonds travaux : l'intégralité des sommes dues et restant dues au titre du budget prévisionnel et du fonds travaux, ainsi que les sommes restant dues au titre des exercices précédents après approbation des comptes seront immédiatement exigibles ».

Le syndic est tenu de communiquer les pièces demandées par le conseil syndical intéressant le syndicat. Le syndic encourt de nouvelles sanctions s'il ne respecte pas cette obligation. Il s'agit de pénalités de retard. Le montant minimal des pénalités sera fixé par décret. Le montant maximum de la pénalité est plafonné au montant des honoraires de base du syndic.