

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale
Commission permanente

Section des travaux publics
Section des finances

Séances des 11 et 22 juin 2026

N° 410923

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

Avis sur un projet de loi

visant la relance et la décentralisation du logement

NOR : VL0L2612154L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 5 mai 2026 d'un projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement. Ce projet de loi a été modifié par trois saisines rectificatives reçues les 18 mai, 3 et 10 juin 2026.
2. Le projet de loi comprend dix articles regroupés en trois titres, respectivement intitulés « L'accélération des constructions », « L'accélération des rénovations » et « Décentralisation ».
3. L'étude d'impact a été enregistrée le 13 mai 2026 et modifiée par saisines rectificatives enregistrées les 20 mai et 3 juin 2026. Le Conseil d'Etat considère qu'elle répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Elle est apparue, toutefois, insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009 s'agissant des dispositions tendant à créer des « opérations d'intérêt local », dont elle ne justifie pas suffisamment la nécessité, alors que de nombreux dispositifs existants peuvent déjà être mobilisés pour répondre à l'objectif poursuivi. Le Conseil d'Etat invite donc le Gouvernement à compléter l'étude d'impact sur ce point et à préciser les modalités concrètes selon lesquelles ce nouveau dispositif pourra, le cas échéant, être mis en œuvre.
4. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions du projet de loi ont été soumises à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

S'agissant en particulier de la consultation du Conseil national d'évaluation des normes, il rappelle qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, ce conseil doit être : « *consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* ». Seules sont soumises à cette obligation les dispositions qui instaurent des normes qui concernent spécifiquement ou

principalement des collectivités territoriales ou leurs établissements publics, ou qui sont susceptibles d'affecter de manière suffisamment significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances.

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de l'ampleur des opérations de renouvellement urbain envisagées par le projet de loi et des critères et conditions qu'il fixe pour leur réalisation, du rôle central que les communes et intercommunalités jouent dans leur mise en œuvre et de leur incidence sur les territoires de ces collectivités territoriales et des politiques qu'elles mettent en œuvre, notamment en matière d'urbanisme, de logement et d'action sociale, la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), à laquelle le Gouvernement a procédé, présentait un caractère obligatoire.

Il déplore cependant que la plupart de ces avis aient été produits tardivement, voire très tardivement en ce qui concerne ceux émis par les collectivités territoriales d'outre-mer.

5. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre diverses améliorations de rédaction qu'il suggère, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

Sur le lancement d'un troisième programme national de renouvellement urbain (PNRU3)

6. Le projet de loi comporte des dispositions portant sur le lancement d'un troisième Programme national de renouvellement urbain. Ce programme, doté d'une enveloppe globale de cinq milliards d'euros, aurait pour objectifs, en cohérence avec ceux de la politique de la ville définis à l'article 1^{er} de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, de concourir, par des opérations globales de requalification et d'adaptation au changement climatique, à la sécurité et à la tranquillité publiques ainsi qu'à la revitalisation globale de certains quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que de certains quartiers situés dans le centre de villes moyennes en déprise et présentant des vulnérabilités ou des dysfonctionnements importants. Il serait mis en œuvre, sous la responsabilité de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU), entre 2026 et 2040 selon des modalités analogues à celles prévues pour le Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU), créé par la loi du 21 février 2014 précitée, toujours en cours de réalisation.

7. Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ». Le Conseil constitutionnel juge que les dispositions qui fixent des objectifs et énoncent les moyens devant être mis en œuvre par l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales et d'autres acteurs, sans pour autant présenter de portée normative, relèvent de la catégorie des lois de programmation (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, § 10 à 12). En revanche, des dispositions revêtues de portée normative ou qui fixent une obligation ne relèvent pas de cette catégorie (même décision, § 14 à 19 ; décision n° 2023-848 DC du 11 mars 2023, § 8).

Le Conseil d'Etat observe que, si elles fixent les critères d'éligibilité au programme, précisent le contenu des conventions de projet et définissent certaines modalités de financement des opérations qu'elles visent, les dispositions du projet de loi relatives au troisième Programme national de renouvellement urbain définissent le cadre et les conditions dans lesquelles de telles opérations pourront être engagées entre 2026 et 2040 sans comporter par elles-mêmes de contenu obligatoire pour l'ensemble des parties concernées. Il en déduit que ces dispositions relèvent de

la catégorie des lois de programmation au sens des dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution, ce dont il tire quatre conséquences.

8. En premier lieu, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà admis à plusieurs reprises, la coexistence, au sein d'un même projet de loi, de dispositions programmatiques et de dispositions normatives ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, sous réserve que les dispositions ayant une portée normative et celles ayant un caractère programmatique soient distinguées dans des subdivisions de nature à en éclairer la portée et à en faciliter la lecture, afin d'assurer le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Afin d'assurer le respect de ce principe, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement d'isoler les dispositions du projet de loi relatives au troisième Programme national de renouvellement urbain dans un chapitre spécifique au sein du titre I^{er}.

9. En deuxième lieu, si une loi de programmation peut, outre les objectifs qualitatifs et quantitatifs qu'elle détermine, comporter une programmation des moyens financiers associés à la poursuite de ces objectifs, le Conseil d'Etat considère que la définition des enveloppes de moyens budgétaires que comporte la programmation financière revêt toutefois un caractère indicatif et ne saurait lier le législateur financier, lequel en vertu du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution est seul compétent pour déterminer les charges budgétaires de l'Etat.

Le Conseil d'Etat en déduit que le projet de loi peut prévoir l'allocation au troisième Programme national de renouvellement urbain une enveloppe globale de cinq milliards d'euros sur l'ensemble de sa période d'exécution, sans que ni ses dispositions, ni l'étude d'impact qui l'accompagne ne précisent les modalités selon lesquelles cette enveloppe devra être répartie entre les différents contributeurs du programme, y compris la part de l'Etat.

10. En troisième lieu, si le Conseil d'Etat considère que les dispositions du projet de loi prévoyant de renforcer les modalités de la coordination interministérielle sous la responsabilité directe du Premier ministre peuvent trouver leur place dans une loi de programmation, il estime toutefois préférable de ne pas conserver les dispositions du projet de loi prévoyant que les modalités d'une telle coordination seront prises par décret en Conseil d'Etat. En effet, d'une part, il est toujours loisible au Premier ministre, sur le fondement des dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles il dirige l'action du Gouvernement, d'adresser aux membres du Gouvernement et aux administrations des instructions par voie de circulaire, leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les Mademoiselles ! »*, n° 358226) et, d'autre part, les ministres eux-mêmes peuvent, par voie de circulaire, donner à leurs services les indications de nature à assurer cette bonne coordination (Conseil d'Etat statuant au contentieux, Section, 7 février 1936, *Jamart*, n° 43321). De même, le Conseil d'Etat suggère que la liste des quartiers retenus pour faire l'objet d'une opération de renouvellement urbain soit établie par décret simple plutôt que par décret en Conseil d'Etat.

11. S'agissant, enfin, des consultations, le Conseil d'Etat constate que ces dispositions du projet de loi ont bien été soumises au Conseil économique, social et environnemental comme l'exige l'article 70 de la Constitution.

12. En revanche, si, aux termes du VII de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (« LOLF ») : « *Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation mentionnés au (vingt et*

unième) alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques », le Conseil d'Etat rappelle que, par ces dispositions, le législateur organique n'a pas entendu qu'une telle consultation doit être opérée sur toute disposition relevant du champ du 22^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution, mais l'a imposée pour que la compatibilité des objectifs ainsi fixés avec la trajectoire prévue, pour les dépenses des administrations publiques, par la loi de programmation des finances publiques en vigueur puisse être appréciée par ce même Haut Conseil. Le Conseil d'Etat en déduit que seules les dispositions prévoyant, de manière suffisamment précise et contraignante, des actions ayant un impact quantifiable sur les dépenses des administrations publiques sont obligatoirement soumises à cette consultation. Il estime, par ailleurs, que le Haut Conseil n'a pas à être consulté lorsque le projet de loi de programmation concerné porte sur une période qui n'est pas couverte par la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

En l'espèce, si le projet de loi prévoit l'allocation au troisième Programme national de renouvellement urbain une enveloppe globale de cinq milliards d'euros pour l'ensemble de sa période d'exécution, il ne comporte aucune indication quant à l'échéancier de sa consommation. Néanmoins, ce programme ne devrait pas occasionner d'engagements de dépense ni, *a fortiori*, de paiements avant, au plus tôt, 2028 selon l'étude d'impact voire ultérieurement selon les informations fournies par le Gouvernement, alors que la période couverte par la loi de programmation des finances publiques en vigueur s'achève en 2027. Le Conseil d'Etat déduit de ce qui précède que, dans ces conditions, la consultation du Haut Conseil des finances publiques, qui a été opérée, ne présentait pas un caractère obligatoire.

Sur la possibilité d'instaurer des périmètres de développement du logement

13. L'augmentation de l'offre de logements rapidement disponibles sur certains territoires où leur pénurie est constatée ou prévisible, en raison notamment de l'implantation d'activités économiques, d'évolutions démographiques ou de situations de carence dans la réalisation de logements sociaux, peut être freinée par l'existence de certaines dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) dont la modification nécessite de recourir aux procédures d'évolution de ce document, lesquelles peuvent n'aboutir qu'après plusieurs années.

Pour lever cet obstacle, le projet de loi prévoit que l'autorité compétente en matière de PLU peut demander au représentant de l'Etat dans le département l'instauration d'un périmètre dans lequel des dérogations aux dispositions du PLU pourront être accordées aux projets ayant pour objet d'accroître l'offre de logements. Les logements ainsi réalisés seront à usage exclusif de résidence principale.

14. Si l'absence de toute démonstration dans l'étude d'impact de la nécessité d'un tel dispositif conduit le Conseil d'Etat à s'interroger sur l'intérêt de l'ajouter à des possibilités de dérogations au PLU déjà nombreuses, il en admet cependant le principe dès lors que ce dispositif poursuit l'objectif d'intérêt général de faciliter l'augmentation rapide de la production de logements dans des situations particulières, tout en observant qu'il s'inscrit dans une tendance préoccupante à la multiplication d'exceptions qui mettent progressivement à mal la cohérence des réglementations générale et locales de l'urbanisme.

15. Toutefois, eu égard au caractère dérogatoire de ce dispositif, notamment au regard des garanties de consultation du public et d'évaluation environnementale qui encadrent les procédures de révision et de modification des PLU et dont il s'affranchit, à son étendue et à ses

effets, le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter le projet dont il a été saisi pour l'encadrer et y introduire les précisions assurant le plein exercice par le législateur de sa compétence.

S'agissant des conditions dans lesquelles il peut y être recouru, qu'il appartient au législateur de définir, le Conseil d'Etat estime que l'insuffisance de l'offre actuelle ou prévisionnelle de logements doit être caractérisée, et que le périmètre proposé par la collectivité doit être proportionné aux besoins qu'elle évalue et qui peuvent être satisfaits dans le délai de cinq ans suivant l'instauration du périmètre, la prise en compte des besoins de logement au-delà de ce terme sur son territoire pouvant s'effectuer dans le cadre des procédures d'évolution de droit commun de son document d'urbanisme.

Le Gouvernement souhaite notamment, d'une part, que les projets réalisés dans ce périmètre puissent être tant des projets de construction que des projets de réhabilitation ou de transformation de bâtiments, d'autre part, que puissent y être réalisés, outre des logements, les équipements destinés aux futurs habitants des logements construits, qui bénéficieraient dès lors des mêmes dérogations. Le Conseil d'Etat estime que le choix est, dans cette mesure, cohérent avec l'objectif du projet de loi.

Le projet de loi permet que les dérogations portent sur les règles du PLU ainsi que, s'il y a lieu, sur les orientations d'aménagement et de programmation de ce plan, y compris celles qui précisent les actions et opérations en matière d'habitat lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme de l'habitat. Si le Conseil d'Etat comprend que la diversité tant des projets que des règles qui pourraient y faire obstacle rend malaisée la détermination, des règles du PLU sur lesquelles peuvent porter ces possibilités de dérogation, il propose d'insérer dans le projet de loi, dans un souci de sécurité juridique l'obligation faite à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de les identifier en même temps qu'il délimite le périmètre.

16. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi prévoit que lorsque l'autorité compétente en matière de PLU à l'initiative de l'instauration du périmètre est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), celui-ci doit recueillir l'avis conforme des communes dont le territoire est pour partie inclus dans le périmètre sur le projet de délibération demandant cette instauration. Il confie en outre au représentant de l'Etat dans le département la compétence de décider par arrêté l'instauration de ce périmètre. Le Conseil d'Etat estime que le pouvoir ainsi conféré au préfet ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales dès lors, que, comme il juge utile de le préciser dans le projet de loi, le rôle du représentant de l'Etat est de s'assurer du respect des conditions posées par la loi à cette instauration, la seule possibilité qui lui est reconnue de réduire le périmètre ne visant qu'à mettre en adéquation, s'il y a lieu, la surface des espaces constituant celui-ci avec les conditions fixées par la loi.

17. Si le projet de loi prévoit que le périmètre de développement du logement ne peut inclure que des zones urbaines ou à urbaniser du PLU, l'intention du Gouvernement est cependant d'en exclure les parties qui sont comprises dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable (SPR) afin de prendre en compte l'objectif d'intérêt général de préservation du patrimoine historique et artistique que poursuit le classement en SPR (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011). En effet, des dérogations aux règles que fixent le plan de sauvegarde et de mise en valeur et le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine institués sur un SPR, ainsi qu'aux règlements toujours en vigueur des anciennes aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine et des anciennes zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, sont par définition, de nature à compromettre la protection du patrimoine

remarquable que lesdites règles ont pour objet d'assurer. Le Conseil d'Etat estime donc nécessaire d'indiquer explicitement ces exclusions.

18. Le Conseil d'Etat observe que ces exclusions limitent de fait les cas dans lesquels la substitution, dans le périmètre, d'un avis simple de l'architecte des bâtiments de France (ABF) à l'avis conforme qu'il est susceptible d'émettre sur les autorisations d'urbanisme requises par les projets situés aux abords d'un monument historique et dans un rapport de co-visibilité avec celui-ci. Si ce choix relève d'un arbitrage entre, d'une part, les exigences de protection du patrimoine historique et, d'autre part, des objectifs de production rapide de logements, qu'il est loisible au Gouvernement de proposer au Parlement, le Conseil d'Etat considère qu'en l'espèce, il n'est pas opportun, dans un souci de bonne administration et eu égard à l'intérêt strictement local des projets faisant l'objet de la dérogation, de se priver des garanties offertes par l'exigence d'un avis conforme de l'architecte des bâtiments de France au voisinage des monuments historiques. Il propose, en conséquence, de maintenir également cet avis conforme dans ce cas de figure.

19. L'obligation faite par le projet de loi d'affecter les logements créés dans le périmètre à usage exclusif de résidence principale est cohérente avec l'objectif poursuivi et constitue la contrepartie des exceptions aux règles d'urbanisme qui auront pu permettre la réalisation rapide des logements. Le projet de loi étend ainsi cette servitude en rendant applicables dans le périmètre les dispositions introduites dans le code de l'urbanisme par la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024, visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale. Le Conseil d'Etat suggère de prévoir l'extinction de cette servitude en précisant les circonstances dans lesquelles il conviendrait d'y mettre un terme.

20. Le Conseil d'Etat relève enfin que ces périmètres ne correspondent pas, en l'état du projet de loi qui lui est soumis, à des opérations d'aménagement foncier au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme dans la mesure où ils ne mettent pas en œuvre un projet urbain préalablement défini et, à la dénomination d'« opération d'intérêt local », substitue celle plus adaptée de « périmètre de développement du logement ».

Le dispositif proposé étant pérenne, son régime doit être codifié et, pour satisfaire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil d'Etat propose d'insérer les dispositions qui en définissent le régime dans le chapitre V du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme consacré aux effets du PLU, dans la section portant sur les dérogations à celui-ci.

Sur la simplification des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec des projets d'intérêt général ou d'utilité publique

21. Si la possibilité de déroger à certaines règles d'un PLU peut lever des obstacles ponctuels à un projet de construction de logement, des projets de plus grande ampleur, présentant un intérêt général, nécessitent pour être réalisés, de faire évoluer les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, mais aussi divers outils sectoriels, schémas, plans, programmes.

Afin d'éviter de recourir aux procédures de droit commun que sont la révision et la modification de ces documents, souvent longues et trop lourdes pour des modifications de portée parfois limitées, des procédures spécifiques ont été créées par le législateur depuis une vingtaine d'années qui présentent l'avantage de permettre que la mise en compatibilité soit menée simultanément à l'élaboration du projet.

Leur multiplication ces vingt dernières années a cependant pour conséquence un foisonnement normatif qui en rend l'utilisation complexe et difficile. Le Gouvernement sollicite une habilitation afin de rationaliser et simplifier ces procédures.

Le Conseil d'Etat estime le recours à l'ordonnance justifié par la technicité des dispositions législatives en cause ainsi que par le travail de coordination qui doit être opérée avec d'autres législations. La rédaction de l'habilitation lui paraît satisfaire aux exigences de précision des finalités poursuivies et de domaine d'application posées par le Conseil constitutionnel.

Sur les dispositions relatives à l'avantage fiscal incitatif en faveur de l'investissement locatif privé

22. Le projet de loi tend à modifier l'article 31 du code général des impôts afin d'améliorer l'efficacité de l'avantage fiscal en faveur de l'investissement locatif privé instauré par l'article 47 de la loi de finances pour 2026. Cet avantage permet aux particuliers qui procèdent avant le 31 décembre 2028, directement ou par l'intermédiaire d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, à l'acquisition de logements neufs ou de logements anciens faisant ou ayant fait l'objet de travaux d'amélioration substantiels, situés dans un bâtiment d'habitation collectif, de déduire annuellement de leurs revenus fonciers un montant variant de 3 % à 5,5 % du coût de l'investissement hors foncier, dans la limite de 8 000 euros par an et par foyer fiscal, sous réserve que les biens concernés soient loués nus à usage de résidence principale, pour une durée minimale de neuf ans, à des loyers plafonnés et à des personnes dont les ressources ne dépassent pas certains montants.

23. Afin d'assouplir les conditions d'éligibilité à ce dispositif et d'élargir son champ d'application, le projet de loi apporte cinq modifications au *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, c'est-à-dire à la partie du dispositif qui concerne les logements anciens faisant ou ayant fait l'objet de travaux d'amélioration. Il ouvre, d'abord, le bénéfice du dispositif aux opérations dans lesquelles le montant des travaux réalisés représente au moins 20 % du prix d'acquisition du bien, au lieu de 30 % actuellement. S'agissant ensuite des exigences en matière énergétique et environnementale, il substitue à la condition de réhabilitation lourde l'exigence d'un niveau de performance correspondant au moins, à l'issue des travaux, à la classe D au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Le projet de loi subordonne également le bénéfice de la déduction à la condition que le logement ne soit pas équipé, après réalisation des travaux, d'une chaudière susceptible d'utiliser des combustibles fossiles et supprime la limitation actuelle de l'avantage fiscal aux seuls bâtiments d'habitation collectifs. Enfin, il propose d'étendre le bénéfice de l'avantage fiscal aux acquisitions de locaux affectés à un autre usage que l'habitation et transformés en logements, sous réserve que le montant des travaux s'élève, dans ce cas également, à au moins 20 % du prix d'acquisition.

24. Le Conseil d'Etat relève, à titre liminaire, que si le projet de loi présente ces dispositions, tant dans leur intitulé que dans le cadre de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact, comme tendant au « *renforcement du statut du bailleur privé* », d'une part, cette formulation ne correspond pas à la réalité juridique de leur contenu, le dispositif instauré par l'article 47 de la loi de finances pour 2026 ayant créé, non un statut des bailleurs privés, mais un avantage fiscal à destination de ces derniers, d'autre part, et en tout état de cause, cette appellation est inappropriée s'agissant d'un dispositif fiscal temporaire créé pour une durée de trois ans. Le Conseil d'Etat suggère, par suite, de supprimer toute référence à la notion de « statut ».

25. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux, dès lors qu'il fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose et que l'avantage fiscal consenti n'est pas hors de proportion avec l'effet incitatif attendu (Conseil constitutionnel, décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, paragraphe 3).

26. Le Conseil d'Etat relève, d'une part, que l'avantage fiscal prévu au *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, institué dans l'objectif d'intérêt général de favoriser la mise sur le marché locatif de logements rénovés et abordables, est plafonné et modulé en fonction de la destination des logements à un public relevant du logement intermédiaire, social ou très social. Il estime, d'autre part, que les différentes modifications, exposées dans ce qui précède, que le projet de loi apporte à la déduction fiscale existante se fondent sur des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif poursuivi et ne sont, pas plus que le dispositif initial, hors de proportion avec l'effet incitatif attendu. Le Conseil d'Etat considère dès lors que les mesures du projet de loi ne méconnaissent pas le principe d'égalité.

27. Le Conseil d'Etat constate toutefois que le premier alinéa du *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts prévoit que le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné à la condition que les travaux d'amélioration représentent une fraction, fixée à au moins 20 % en application du présent projet, « *du prix d'acquisition* ». Le Conseil d'Etat relève qu'il pourrait en résulter une différence de traitement entre contribuables selon que le prix des travaux vient s'ajouter au prix d'acquisition ou qu'il doit être regardé comme englobé dans ce prix d'acquisition, comme c'est le cas, par exemple, dans le cadre d'un contrat de vente d'immeuble à rénover (*Conseil d'Etat statuant au contentieux, 17 octobre 2022, M. et Mme A, n° 460113*) ou dans l'hypothèse où le logement est acquis après la réalisation des travaux d'amélioration. En conséquence, le Conseil d'Etat propose, en accord avec le Gouvernement, de préciser la rédaction de l'article 31 du code général des impôts de façon à ce que, dans tous les cas où le dispositif sera appelé à jouer, un même montant de travaux ouvre droit à l'avantage dans les mêmes conditions, quelles que soient les modalités retenues pour la vente de l'immeuble.

28. Enfin, l'intention du Gouvernement étant de retenir une définition des travaux d'amélioration plus large que celle des dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation mentionnées au *b* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, le Conseil d'Etat propose, avec l'accord du Gouvernement, pour des motifs tant de sécurité juridique que de clarté et d'intelligibilité de la norme, de renvoyer à un décret la définition des travaux d'amélioration et des travaux de transformation au sens du *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts. Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur du dispositif envisagé, il suggère que cette définition s'appuie sur les dispositions déjà prises pour l'application du 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

Sur l'accompagnement de la transformation du quartier d'affaires de La Défense

29. Le projet de loi comporte plusieurs dispositions visant à accompagner la transformation du quartier de La Défense. En premier lieu, il modifie l'article L. 328-3 du code de l'urbanisme. Dans ses termes actuels, cet article prévoit la gestion à titre exclusif par l'établissement public Paris La Défense des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général sur un périmètre inclus dans celui de l'opération d'intérêt national mentionnée au 2° de l'article R. 102-3 du même

code, tout en précisant que l'établissement public est habilité, sur ce périmètre, à gérer les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général lui appartenant ou qui sont mis à sa disposition par convention avec l'Etat ou les collectivités ou groupements de collectivités. Dans son dernier état, le projet de loi prévoit la possibilité pour l'établissement public, au sein de ce périmètre, de demander le transfert en gestion de certaines parties du domaine public afin de garantir un niveau de qualité homogène dans la gestion des espaces publics.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que dans cette dernière version, le projet de loi demeure ambigu. S'il s'agit d'affirmer que l'établissement public peut demander ce transfert sans que ce dernier soit imposé, la disposition est inutile, puisque la loi le prévoit et l'organise déjà. S'il s'agit de permettre à l'établissement de l'imposer, le Conseil d'Etat estime que la disposition doit être clarifiée en ce sens et assortie de garanties suffisantes. D'une part, l'hypothèse dans laquelle le transfert est imposé doit répondre à un motif d'intérêt général suffisant au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat estime que la nécessité de garantir un entretien et une maintenance cohérentes de parties du domaine public qui sont fonctionnellement indissociables répondrait à un tel motif d'intérêt général. D'autre part, le régime du transfert doit être précisé. Le Conseil d'Etat propose, à cet égard, de prévoir une mise à disposition à titre gratuit, par arrêté motivé du représentant de l'Etat qui établirait la liste, la consistance et la situation juridique des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général concernés, après avis dans un certain délai de la personne publique propriétaire.

30. En deuxième lieu, le projet de loi modifie l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme, afin d'étendre les possibilités pour l'établissement public Paris La Défense de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes, à toutes les hypothèses dans lesquelles cette création ou prise de participation concourt directement à la réalisation de ses missions, sous réserve des compétences dévolues à d'autres personnes publiques. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, qui auraient pour effet d'aligner le régime applicable à l'établissement public Paris La Défense sur celui qui est applicable aux établissements publics d'aménagement ou aux établissements publics fonciers, n'appellent pas d'observations particulières.

31. En troisième lieu, le projet de loi prolonge de cinq ans, d'une part, la durée maximale du périmètre prévu au II de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, au sein duquel les aménageurs, constructeurs ou maîtres d'ouvrage participent, dans le cadre de conventions de projet urbain partenarial, à la prise en charge des équipements publics, d'autre part, la durée maximale d'exonération de taxe d'aménagement au titre de l'article L. 332-11-4 du même code. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, qui ne sont pas spécifiques au quartier de La Défense, n'appellent pas d'observations.

32. En quatrième lieu, le projet de loi crée une expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution, relative à un nouveau régime de certificat de projet. Ce certificat pourrait être demandé par les porteurs de projets de construction ou de transformation d'une construction existante portant sur une surface de plus de 20 000 mètres carrés, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national mentionnée au 2° de l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme. Le certificat informerait le porteur de projet des régimes juridiques, décisions et procédures applicables au projet à la date de la demande ainsi que des conditions de recevabilité et de régularité du dossier, et identifierait les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires, ainsi que les délais prévus pour l'intervention de ces décisions. Il pourrait également indiquer les difficultés de nature technique ou juridique qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet. Le Conseil d'Etat observe que

dans sa dernière version, le projet du Gouvernement permet de combiner une cristallisation des règles d'urbanisme par le mécanisme préexistant du certificat d'urbanisme, qui pourra être demandé conjointement au certificat de projet, et un engagement de l'administration concernant les procédures qui seront suivies pour l'instruction de la demande et les délais qu'elles impliqueront. Il relève que ces dispositions ne modifient pas l'état du droit en matière de responsabilité de l'Etat lorsqu'il délivre des informations, qui peut être engagée en cas d'information erronée ou incomplète ayant créé un dommage, et considère que dans cette dernière version, elles ne soulèvent pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur la clarification des obligations de mise en conformité énergétique des logements mis en location

33. Le projet de loi modifie les articles 6 et 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 afin, d'une part, de prévoir des cas dans lesquels un logement mis en location sera considéré comme décent au regard des obligations de performance énergétique, bien que le niveau de performance énergétique fixé dans le calendrier prévu par cet article ne soit pas atteint et ; d'autre part, d'encadrer différemment les pouvoirs du juge civil lorsque celui-ci ordonne, au titre de l'article 20-1 de cette loi, la réalisation de travaux et, le cas échéant, une réduction ou une suspension de loyer. Le projet de loi prévoit en outre des dispositions spécifiques d'application aux contrats et aux instances juridictionnelles en cours. Ces dispositions appellent les remarques suivantes.

34. En premier lieu, le projet de loi remplace, à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989, l'alinéa selon lequel les logements qui ne répondent pas aux critères aux échéances fixées sont considérés comme non décents, par une disposition prévoyant que le logement qui fait l'objet d'un contrat de location en cours à l'une de ces échéances est considéré comme non décent, s'il n'atteint pas le niveau de performance énergétique exigible, à compter de la date de renouvellement ou de reconduction tacite de ce contrat.

Le projet de loi prévoit cependant une exception à la règle d'application dans le temps définie ci-dessus. Dans l'hypothèse où le bailleur est une personne morale autre qu'une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, le logement qui fait l'objet d'un contrat de location en cours à l'une des échéances du calendrier ne serait considéré comme décent, s'il n'atteint pas le niveau de performance énergétique exigible, que pendant une durée de trois ans au maximum à compter de cette échéance. La mesure vise à limiter la possibilité pour les logements relevant de bailleurs personnes morales d'être exemptés plus longtemps que les autres, dans la mesure où l'article 10 de la loi du 6 juillet 1989 dispose notamment que : « *Le contrat de location est conclu pour une durée au moins égale à trois ans pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les bailleurs définis à l'article 13 et à six ans pour les bailleurs personnes morales* ». Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi ne prend pas en considération d'autres cas dans lesquels les baux sont renouvelés ou tacitement reconduits plus de trois ans après la date de leur conclusion, de leur renouvellement ou de leur reconduction. Cette omission engendrerait une rupture d'égalité entre ces différentes catégories que leur différence de situation ne justifie pas au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi. Il estime donc nécessaire que la durée soit plafonnée de manière homogène pour l'ensemble de ces cas.

35. En deuxième lieu, le projet de loi prévoit certaines hypothèses dans lesquelles le logement mis en location serait considéré comme décent, alors même qu'il n'aurait pas atteint le niveau de performance énergétique exigible à la date résultant de l'application de ces règles.

Le premier ensemble de dérogations concerne les hypothèses dans lesquelles les travaux nécessaires se seraient révélés impossibles pour des raisons de droit ou de fait. Le Conseil d'Etat constate que ces exceptions se rapprochent de celles, qui seraient par ailleurs supprimées par le projet de loi, qui restreignent à l'article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989 le pouvoir du juge civil d'ordonner des travaux lorsqu'il constate que le logement n'est pas décent.

Le deuxième ensemble de dérogations concerne les hypothèses dans lesquelles les travaux nécessaires à l'atteinte des exigences de performance énergétique auraient été lancés. Le Conseil d'Etat estime que la nature des contrats de travaux relevant de cette dérogation doit être précisée, en faisant référence à ceux dont l'exécution totale est de nature à permettre au logement concerné d'atteindre le niveau de performance exigible. Il relève que la durée plus longue d'exemption pour les copropriétés, de cinq ans plutôt que trois ans, est justifiée par la nature des travaux concernés. En revanche, il constate que la rédaction proposée conduirait à une rupture d'égalité injustifiée au regard de l'objet de la norme, entre les logements faisant partie d'immeubles collectifs relevant du statut de la copropriété, qui ne pourraient bénéficier de l'exemption qu'au titre de travaux relevant de la copropriété, et les logements faisant partie d'immeubles collectifs ne relevant pas du statut de la copropriété, qui bénéficieraient de l'exemption pour tout type de travaux. Le Conseil d'Etat estime nécessaire d'étendre le bénéfice de l'exemption afin d'éviter cette rupture d'égalité.

La troisième dérogation concerne les logements protégés au titre de la législation relative aux monuments historiques. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est justifiée au regard des spécificités des biens classés ou inscrits au titre du code du patrimoine, du faible nombre de logements concernés et de l'exemption prévue par ailleurs au titre des contraintes patrimoniales, et ce alors même que ces biens seront soumis à l'obligation de diagnostic de performance énergétique à compter de la transposition de la directive (UE) 2024/1275.

36. En troisième lieu, le projet de loi prévoit de nouvelles modalités d'encadrement des pouvoirs du juge civil, lorsqu'il prononce une réduction ou une suspension de loyer au titre de l'article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989. Le Conseil d'Etat relève que la disposition selon laquelle cette réduction ou suspension prend effet à compter de la date à laquelle les travaux ordonnés ont été demandés au propriétaire par le locataire, allongerait la période sur laquelle la mesure peut être ordonnée, alors qu'il découle de la jurisprudence judiciaire que les dispositions de l'article 20-1 n'autorisent pas une réduction du loyer pour la période antérieure à la décision du juge ordonnant l'exécution de travaux. Le Conseil d'Etat observe que les effets de la mesure ne répondront pas à l'objectif indiqué par le Gouvernement, qui vise à l'inverse à limiter la période sur laquelle la mesure peut être prononcée. En outre, le Conseil d'Etat relève que la disposition selon laquelle la réduction ou la suspension du loyer prend fin au terme des travaux ordonnés est redondante par rapport aux dispositions existantes de l'article 20-1.

37. En quatrième lieu, l'article 41-1 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit que les dispositions de l'article 20-1 de cette même loi sont applicables aux contrats en cours. Le projet de loi ajoute à cet article 41-1 des dispositions tendant à ce que, par dérogation à cette règle, lorsque le locataire saisit le juge pour demander la mise en conformité du logement avec les niveaux de performance fixés à l'article 6 de la loi, l'article 20-1 s'applique aux contrats dans les conditions prévues au 1° du III de l'article 6. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est inutile. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de garantir que les échéances calendaires de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 ne s'appliqueront aux contrats en cours à ces échéances que lors de leur renouvellement ou de leur reconduction, et au plus tard trois ans après ces échéances. Or, les

conditions d'application dans le temps de l'article 20-1, qui ne concerne que les logements ne satisfaisant pas aux premier et deuxième alinéas de l'article 6, sont sans incidence à cet égard.

38. En cinquième lieu, le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement souhaite faire application immédiate aux contrats en cours à l'entrée en vigueur du projet de loi, de la disposition modifiant les modalités d'application des échéances du calendrier prévu à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa rédaction résultant de la loi du 22 août 2021, ainsi que des nouvelles dérogations à ce calendrier. Le projet de loi prévoit que, pour statuer sur les instances pendantes engagées à compter du 1^{er} janvier 2025 sur le fondement de l'article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989, le juge doit faire application du I du présent article. Le Conseil d'Etat estime que cette formulation ne permet pas de répondre à l'objectif visé par le Gouvernement, dès lors que le juge serait amené à faire application des dispositions du projet de loi selon des modalités d'entrée en vigueur qui ne sont pas précisées.

L'objectif indiqué par le Gouvernement pourrait en revanche être atteint par une disposition expresse d'application immédiate aux contrats en cours de l'ensemble des dispositions du projet de loi relatives au niveau de performance énergétique exigé d'un logement décent. Le Conseil d'Etat relève également que si, en prévoyant de façon générale que la norme de niveau de performance énergétique applicable à un logement s'applique à compter de la date de renouvellement ou de reconduction tacite de ce contrat, le projet de loi vise à prévenir l'application de ces normes aux contrats en cours à l'une des échéances du calendrier prévu à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989, en revanche en plafonnant à trois ans à compter de cette échéance le délai à l'issue duquel cette norme de performance s'appliquera, le projet aura nécessairement pour effet d'imposer son application à certains contrats en cours.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette dérogation au principe de l'absence d'application des lois nouvelles aux contrats en cours n'est constitutionnellement possible que si elle répond à un motif suffisant d'intérêt général. A cet égard, il relève, d'une part, que les obligations de performance énergétique des logements mis en location contribuent directement à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (Conseil constitutionnel, décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) et à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent (Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000). Il observe, d'autre part, que les dispositions du projet de loi, prises dans leur ensemble, visent à permettre la mise en œuvre effective de ces obligations, dont l'échéancier d'application se heurte aujourd'hui à de nombreuses difficultés, et à garantir que cette mise en œuvre s'effectue dans le respect du principe d'égalité entre les différents bailleurs auxquels elle s'applique. A cet égard, il estime qu'elles répondent à un motif d'intérêt général suffisant.

Le Conseil d'Etat relève que l'atteinte aux contrats en cours que constituerait l'application immédiate des dispositions correspondantes du projet de loi est proportionnée à ces objectifs de valeur constitutionnelle, au regard de l'extrême complexité qui découlerait de l'absence d'une telle application. La superposition de dispositions législatives gouvernant chacune une partie des contrats en cours ne permettrait pas, en effet, de garantir la sécurité juridique des parties aux contrats, créant en outre des ruptures d'égalité injustifiées au regard de l'objet de la norme. En l'absence d'application immédiate, par exemple, deux logements identiques dans un immeuble relevant du statut de la copropriété se verraient appliquer des règles substantiellement différentes en fonction de la date de conclusion du contrat de bail. Le premier, au contrat conclu avant l'entrée en vigueur du projet de loi, pourrait se prévaloir de la seule absence d'autorisation de l'assemblée générale pour faire obstacle à ce que le juge civil ordonne des travaux au titre de

l'article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989. Le second, au contrat conclu après l'entrée en vigueur, devrait faire valoir un refus explicite de l'assemblée générale, mais pourrait en revanche mettre en avant des travaux dans les parties privatives pour être exempté durant trois ans. A l'inverse, le second logement pourrait faire valoir des travaux en cours décidés par la copropriété, alors que le premier pourrait se faire condamner par le juge civil à la réalisation de travaux au titre de l'article 20-1.

Sur la revalorisation du patrimoine bâti ancien des bailleurs sociaux

39. Le projet de loi modifie l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation afin d'introduire deux dispositifs nouveaux permettant d'augmenter les plafonds de loyers et redevances des logements locatifs sociaux prévus par les conventions conclues avec les bailleurs pour le versement de l'aide personnalisée au logement au titre de l'article L. 831-1 du même code, dite « conventions APL ». Le projet de loi prévoit ainsi que le préfet pourra autoriser une telle augmentation, d'une part, pour les logements achevés depuis au moins quarante ans et dont les prêts réglementés finançant la construction ou l'acquisition ont été intégralement remboursés, lorsque ces logements auront fait l'objet de travaux améliorant leur performance énergétique, d'autre part, lorsqu'une opération de construction ou d'acquisition avec amélioration de logements locatifs sociaux existants, réalisée par l'un des organismes HLM mentionnés aux articles L. 411-2 ou L. 481-1 qui en est le propriétaire, inclut une part minimale de logements locatifs dits « très sociaux » financés en prêts locatifs aidés d'intégration et présente un surcoût très élevé.

Le Conseil d'Etat considère que ces deux dispositifs ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel et peuvent utilement contribuer à la rénovation énergétique du parc social, au regard notamment des objectifs découlant du règlement 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », ainsi qu'à la production nouvelle de logements « très sociaux » répondant à des besoins importants. Il relève, en particulier, que ces dispositions ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle, résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, en vertu duquel toute personne doit pouvoir disposer d'un logement décent (voir notamment Conseil constitutionnel, n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, considérants 5 à 8), dès lors que les augmentations susceptibles d'être autorisées seront suffisamment encadrées et limitées.

Sur le renforcement du statut des autorités organisatrices de l'habitat et des prérogatives des délégataires des aides à la pierre

40. Les EPCI à fiscalité propre, et au premier chef les métropoles et communautés urbaines, jouent désormais un rôle central en matière de politique locale de l'habitat, soit par l'exercice de leurs compétences propres, notamment en matière de programmation locale de l'habitat ou d'attribution de logements sociaux, soit par l'usage de compétences qui leur sont déléguées par l'Etat en vertu de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces compétences leur sont déléguées par voie de convention (II de l'article) soit en bloc (aides au logement locatif social, au logement intermédiaire, à la location-accession ou à l'habitat privé, en vertu du IV de l'article), soit au choix (droit à un logement décent et indépendant, réquisition

avec attributaire, veille, accueil, hébergement et accompagnement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières de logement, en vertu du V de l'article). En revanche, le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), introduit par l'article L. 301-5-1-3 du même code issu de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS »), qui permet, sous certaines conditions (programme local de l'habitat, plan local d'urbanisme intercommunal et délégation des compétences mentionnées au IV de l'article L. 301-5-1 notamment) de bénéficier d'autres prérogatives, en particulier au titre du « Nouveau programme national de renouvellement urbain » ou en matière de parc social de logements, reste peu utilisé. Afin de conférer aux intercommunalités un rôle central dans la politique locale de l'habitat, le projet de loi comporte des dispositions destinées à élargir les délégations de compétences dont peuvent bénéficier les EPCI en ce domaine et à les lier au statut d'AOH.

A cette fin, le projet de loi modifie l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, qu'il fusionne avec les articles L. 301-5-2 et L. 301-5-3. Il prévoit, d'une part, que les communautés urbaines, les métropoles, la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la métropole de Lyon ont, en vertu de la loi, la qualité d'AOH et exercent les compétences prévues au IV de cet article ainsi que les nouveaux pouvoirs mentionnés au IV bis, ajouté par le projet de loi à l'article L. 301-5-1, en ce qui concerne la production et la rénovation du parc social, et, si elles en font la demande, les compétences prévues au V du même article. Le financement des aides mentionnées au IV leur est délégué par l'Etat par voie de convention fixant notamment, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement et des crédits de paiement alloués ainsi que les objectifs d'attribution associés. Le projet de loi prévoit, d'autre part, que les communautés d'agglomération et les communautés de communes, se voient reconnaître la qualité d'AOH par le préfet de département et peuvent, ainsi que les départements pour la partie de leur territoire non couverte par ces communautés, se voir déléguer, également par convention au titre du II de l'article L. 301-5-1, les compétences prévues aux IV, IV bis et V de cet article.

Dans son dernier état, le projet de loi ne prévoit pas de modifier le régime particulier de délégation de compétences concernant la métropole du Grand Paris, qui est cependant reconnue AOH par la loi et disposera de la possibilité d'exercer les compétences ajoutées au IV bis nouveau de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Le projet de loi étend le nouveau régime aux EPCI ou collectivités territoriales d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution, à l'exception toutefois de la possibilité de convenir de loyers maximaux supérieurs aux plafonds fixés par l'administration.

41. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée (voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, considérant 12).

Il considère que l'assujettissement des communautés urbaines et métropoles à l'obligation d'exercer certaines des compétences qu'elles exerçaient jusqu'à présent dans le cadre de conventions de délégations conclues avec l'Etat revient non pas à leur déléguer mais bien à leur

transférer les compétences en question. Il relève, à cet égard, que le projet de loi prévoit, pour ces EPCI, sur le fondement des articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, un droit à compensation financière au titre de l'accroissement de leurs charges induit par ces transferts de compétences, l'étude d'impact évaluant à 27,5 millions d'euros le montant global de la dotation annuelle de compensation correspondante.

Le Conseil d'Etat relève, toutefois, que, s'agissant des aides mentionnées au IV de l'article L. 301-5-1, le transfert de compétences opéré ne porte que sur l'instruction, la gestion et l'attribution, ce qui justifie, s'agissant du financement, le maintien, prévu par le projet de loi, d'un régime de délégation de l'Etat par voie de convention.

Les autres dispositions du projet de loi sur ce point, notamment l'extension des délégations de compétences en matière de production ou de rénovation du parc social, qui ne se heurtent à aucun obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle, n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Sur la délégation aux EPCI de la gestion du contingent de l'Etat et de compétences en matière de droit au logement opposable (DALO)

42. Le projet de loi insère un nouvel article L. 301-5-1-4 au sein du code de la construction et de l'habitation aux fins de permettre à l'Etat de déléguer à l'ensemble des EPCI compétents en matière de logement et d'habitat qui en font la demande et non plus aux seuls établissements délégataires d'aide à la pierre, par voie de convention d'une durée de six ans, l'exercice de l'ensemble des compétences relatives au droit au logement opposable (DALO) mentionnées à l'article L. 441-2-3 du même code, la mise en œuvre de la politique publique de relogement des personnes visées à l'article L. 441-1, l'exercice des droits de réservation de logement dévolus au préfet de département, à l'exception de l'exercice des logements réservés à des agents civils et militaires de l'Etat, et l'exercice des compétences nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 313-26-2.

Le projet de loi prévoit également, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation d'une durée de cinq ans, permettant à des communes, membres d'EPCI compétents en matière de logement et d'habitat, de bénéficier de la même délégation.

Il précise que ces délégations de compétence entraînent la pleine et entière responsabilité des EPCI ou des communes pour l'exercice de ces compétences et qu'il revient à ces EPCI et communes, en la matière, d'intenter les actions en justice ou de s'en défendre, d'exécuter les décisions de justice et de supporter les condamnations pécuniaires dont ces dernières sont assorties.

Le Conseil d'Etat relève qu'il incombera, en conséquence, aux EPCI et communes concernés par les nouvelles dispositions d'exécuter les injonctions assorties, le cas échéant, d'astreintes prononcées par les juridictions administratives dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 441-2-3-1 à la demande des personnes reconnues prioritaires et devant être logées d'urgence lorsqu'elles n'ont pas reçu d'offre de logement (procédure dite de « DALO-injonction »).

Au demeurant, cette procédure fait l'objet, depuis de nombreuses années, de critiques récurrentes et convergentes mettant en évidence son inefficacité ainsi que la charge de travail inutilement lourde qu'elle fait peser sur les acteurs concernés et, au premier chef, les juridictions

administratives. Il rappelle, à cet égard, que le rapport de 2015 « Réflexions pour la justice administrative de demain », issu d'un groupe de travail présidé par la cheffe de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et dont le constat a été ensuite, et encore récemment, partagé par d'autres rapports sur le même sujet, pointait notamment l'absence d'effet des injonctions prononcées sur l'attribution de logements et déplorait le fait que le traitement de ces dossiers, qui se limite au prononcé d'injonctions avec astreinte de manière mécanique, crée un risque sérieux d'engorgement pour certains tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Le Conseil d'Etat en déduit qu'il y a lieu, eu égard à l'impératif de bonne administration de la justice, d'intégrer au projet de loi une disposition habilitant le Gouvernement, au titre de l'article 38 de la Constitution, à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la future loi, les mesures, relevant du domaine de la loi, qui permettront de réformer les dispositions relatives aux astreintes prononcées à l'égard de l'Etat et autres personnes publiques éventuellement concernées par ce dispositif lorsqu'elles ne satisfont pas à leurs obligations au titre du DALO, afin que ces astreintes soient versées sans que les personnes reconnues comme prioritaires et comme devant être logées d'urgence aient à former un recours devant la juridiction administrative pour que leur logement ou leur relogement puisse être ordonné. Il propose, en conséquence, d'ajouter des dispositions en ce sens dans le projet de loi.

Sur le renforcement des pouvoirs du maire dans l'attribution de logements sociaux

43. Le projet de loi modifie l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation en attribuant désormais la présidence des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) aux maires des communes dans lesquelles se trouvent les logements attribués ou, le cas échéant, aux présidents des EPCI qui en ont demandé la création, et en leur attribuant, lors de la mise en location de logements locatifs sociaux, à l'exception des logements destinés aux agents civils et militaires de l'Etat, d'une part, le pouvoir de proposer à la commission l'ordre de classement des candidats présentés pour l'attribution de chaque logement par les réservataires ou l'organisme de logement social, d'autre part, le pouvoir de s'opposer, par décision motivée, au choix de l'un des candidats lorsque celui-ci a déjà causé des troubles à l'ordre public, les modalités d'application de cette seconde disposition devant être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève, d'une part, comme il l'avait fait dans son avis précité n° 408259 du 2 mai 2024 sur un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables qui comportait une disposition similaire (point 10), que le fait d'attribuer la présidence des CALEOL aux maires est de nature à introduire un élément de complexité supplémentaire dans le fonctionnement de ces commissions en imposant, au fil de l'examen des demandes lors d'une même réunion, la succession de plusieurs présidences avec toutes les contraintes administratives qui en découlent.

Le Conseil d'Etat estime, d'autre part, qu'en s'abstenant d'apporter toute précision sur le motif tiré d'atteintes à l'ordre public permettant au maire d'user d'un droit de veto, le projet de loi est entaché d'incompétence négative, faute d'encadrer suffisamment cette prérogative qui restreint fortement le droit d'accéder à un logement social de certains candidats et il invite, le Gouvernement à compléter l'étude d'impact sur ce point. En conséquence, le Conseil d'Etat propose de limiter l'exercice de cette prérogative aux cas où le candidat au logement a déjà causé des troubles à l'ordre public par des agissements qui, eu égard à leur nature et leur gravité,

révèlent un comportement susceptible de compromettre la tranquillité et de la sécurité des résidents.

Dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

44. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de mettre à disposition des collectivités ayant reçu délégation de compétences au titre de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation les systèmes d'information nationaux pour l'instruction des demandes de subvention et le suivi des versements de crédits ;
- de prévoir un échange d'informations entre le système national d'enregistrement des demandes de logement social et l'administration fiscale afin de recueillir des informations nécessaires à l'instruction des demandes d'attribution de logements sociaux ainsi qu'au suivi et au contrôle de la situation des locataires ;
- de permettre à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) d'accéder aux données nominatives du système national d'enregistrement des demandes de logement social, et d'élargir l'accès aux données non nominatives de ce système par les agents et personnels désignés par le projet de loi ;
- de permettre à l'ANCOLS et à certains services de l'Etat d'accéder sans restriction aux données de l'enquête sur l'occupation du parc social, et l'utilisation de ces données par des tiers à des fins de recherche scientifique ou historique ;
- de supprimer le comité d'orientation du système national d'enregistrement des demandes de logement social, inactif depuis plusieurs années ;
- de créer au sein de chaque OPHLM, lors de la mise en location initiale des logements faisant partie d'une opération de logements locatifs sociaux, une commission de concertation ayant pour rôle d'assurer le suivi des programmes de construction neuves jusqu'à leur date de livraison et de transmettre la liste des candidats qui seront proposés à la CALEOL ;
- de remplacer les dispositions du premier alinéa de l'article L. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation, aux termes duquel : « *Tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs d'attribution* », par des dispositions prévoyant, d'une part, une notification motivée au demandeur d'un logement social de tout refus d'attribution s'accompagnant d'une radiation de sa demande, d'autre part, une notification motivée au réservataire de la décision de la CALEOL de ne pas donner suite à l'une de ses propositions ou de changer l'ordre de priorité de ses propositions.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction qu'il suggère au Gouvernement de reprendre.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans son Assemblée générale du 11 juin 2026 et dans sa Commission permanente du 22 juin 2026.