



## DOSSIER DE PRESSE

# Ordonnances visant à faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et à accélérer la construction de logements

21 février 2014

---

#### Contact presse

Service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement  
72, rue de Varenne, 75007 Paris - 01 44 49 85 13

[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

---

# Introduction

Suite à l'engagement du Président de la République le 21 mars 2013, dans le cadre du Plan d'investissements pour le logement, le Gouvernement a été habilité, en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2013, à prendre par voie d'ordonnances des mesures législatives pour faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et accélérer la construction de logements.

Sept ordonnances ont ainsi été élaborées. Six d'entre elles ont été présentées durant l'année 2013, en Conseil des ministres par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, et sont ainsi entrées en vigueur dans un délai de moins de huit mois après les annonces présidentielles.

La septième ordonnance, qui dote le logement intermédiaire d'un statut juridique spécifique pour en favoriser le développement, a été présentée par Cécile Duflot en Conseil des ministres le 19 février 2014.

Ces mesures d'urgence illustrent la volonté de lever certains obstacles à la construction de logements, identifiés par les constructeurs, les bailleurs sociaux et les élus, en favorisant la densification du tissu urbain, en réduisant les délais de réalisation des projets de construction de logements et en encourageant le développement d'une offre nouvelle.

Tout cela dans un double objectif : répondre aux besoins des Français en termes de logement et soutenir un secteur en difficulté, qui est un important gisement d'emplois non délocalisables.

Les sept ordonnances comprennent des mesures qui visent à :

- ▶ lutter contre les recours malveillants et fluidifier le traitement des contentieux page 3
- ▶ favoriser les projets de densification, notamment la transformation d'immeubles de bureaux inutilisés en logements page 7
- ▶ mettre fin à la garantie intrinsèque pour sécuriser les acquéreurs page 11
- ▶ réduire les délais et créer une procédure intégrée pour le logement page 12
- ▶ améliorer l'accès aux documents d'urbanisme en créant un géo-portail de l'urbanisme page 14
- ▶ augmenter le taux de garantie d'emprunt pour faciliter le financement d'importantes opérations de logements page 15
- ▶ créer un statut spécifique pour soutenir la construction de logements intermédiaires page 16

# Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme : **lutter contre les recours malveillants et fluidifier le traitement des contentieux**

La première ordonnance a été présentée en Conseil des ministres le 17 juillet 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Elle comprend une série de dispositions qui visent à lutter efficacement contre les recours manifestement malveillant, ainsi que d'autres mesures visant à réduire les délais de traitement des litiges dans le domaine de l'urbanisme.

Ces dispositions sont applicables depuis le 18 juillet 2013 aux procédures contentieuses en cours. Deux dispositions complémentaires concernant la réduction des délais de traitement, d'ordre réglementaires, sont entrées en vigueur via un décret publié le 2 octobre 2013.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027727904&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027727904&categorieLien=id)

## Lutter efficacement contre les recours malveillants

De nombreux contentieux abusifs, voire à caractère mafieux, sont déposés chaque année devant les tribunaux administratifs contre des permis de construire, dans l'unique but de monnayer le retrait du recours. La somme peut alors atteindre des montants très importants : plusieurs dizaines, voire centaines de milliers d'euros en fonction des enjeux du projet et de la « gourmandise » du demandeur.

Les conséquences sociales et économiques de ces recours malveillants sont importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril, les délais d'instruction aidant les requérants à faire pression sur les promoteurs. Ceux-ci sont contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

### Quelques chiffres

Les recours pendants devant les juridictions concernent environ **25 000 à 30 000 logements**. L'impact économique est considérable : **près de 15 000 emplois** seraient concernés.

**Exemple** : prenons un cas de recours qui sera au final rejeté. Selon la bonne ou mauvaise foi du requérant, la procédure peut prendre **un à deux ans** dans le 1<sup>er</sup> cas, et **jusqu'à six ans au moins dans le second**, dans l'hypothèse où le requérant malveillant distille les moyens à l'appui de son recours pour faire durer la procédure, cette manœuvre dilatoire se reproduisant en appel et jusqu'en cassation.

À l'échelle de Marseille par exemple, **5 000 logements sont impactés chaque année** par des recours de caractère abusif (à titre indicatif : la production annuelle de logements pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône est en moyenne de 6 000 logements). 10 000 recours abusifs sont en cours (depuis 2009).

**L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée** est concerné par des recours bloquant 500 logements sociaux, un hôtel de 250 chambres et des logements libres. Au total **sur 25 M€ de recettes commerciales programmées en 2013, et nécessaires à l'équilibre financier des opérations, plus de 13 M€ sont actuellement bloqués par ces recours.**

---

## Encadrer dans le temps et dans l'espace l'intérêt à agir

---

Pour limiter les recours infondés contre les autorisations d'urbanisme qui engorgent les tribunaux, l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales (autres que les associations) susceptibles de pouvoir déposer un recours contre un permis de construire a été précisé.

**Leur intérêt à agir est désormais circonscrit à la fois :**

- ▶ **dans le temps** : il s'apprécie à la situation du requérant à partir de la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire ;
- ▶ **dans l'espace** : une personne ne pourra déposer un recours que si la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou d'utilisation de son bien.

En clair, pour déposer un recours, il faut justifier en quoi la construction ou les travaux envisagés présentent une gêne ou sont dommageables à l'habitation dont vous êtes propriétaire ou locataire. Autre limitation : la personne souhaitant intenter un recours contre un permis de construire doit avoir le statut de locataire, propriétaire ou futur propriétaire, à la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

**Hier, il était possible de déposer un recours alors qu'on habite à Marseille et que le projet est prévu à Brest**, en prétextant qu'on avait l'intention de s'installer à deux pas de l'adresse où doit se monter l'opération. **Désormais, une telle initiative peut être déclarée très rapidement irrecevable par le juge.**

Cette mesure est à l'image de ce que prévoyait déjà le Code de l'urbanisme pour les associations. Le dépôt d'un recours par une association contre un permis de construire n'est recevable que si le dépôt des statuts de cette association en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

---

## Permettre de percevoir des dommages et intérêts

---

Hier, il était possible de délibérément faire perdre beaucoup de temps et d'argent au porteur d'un projet d'aménagement qui, s'il obtenait finalement gain de cause devant le juge administratif, ne pouvait demander aucun dédommagement (ou alors il devait relancer une nouvelle procédure). Les recours malveillants visent justement à porter préjudice à un projet en le retardant ou en fragilisant son financement.

Les conséquences de ces recours abusifs sur les opérations peuvent être importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril dans la mesure où la durée de la procédure est à la main du requérant. Les constructeurs sont en pratique contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures qui peuvent aller de 15 mois à 4 ans, voire plus, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

L'ordonnance permet désormais au juge de condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire, si ce dernier a subi un préjudice excessif. Les dommages et intérêts sont déterminés en fonction du préjudice.

**L'ordonnance prévoit que les associations de protection de l'environnement bénéficient, compte tenu de l'objet qu'elles poursuivent, d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général.**

---

## Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance

---

Dans le contentieux de l'urbanisme, plus souvent que dans les autres branches du contentieux, il est mis fin à l'instance par le désistement du requérant.

Ce désistement est le plus souvent le résultat de discussions engagées d'avocat à avocat, entre le bénéficiaire du permis de construire et le tiers qui conteste son projet en justice. L'accord qui en ressort prend la forme d'une transaction par laquelle le requérant s'engage à se désister de l'action contentieuse moyennant soit **une contrepartie financière**, soit l'octroi d'avantages en nature ou encore la modification du projet.

Dans la majorité des cas, ces transactions non seulement n'ont rien de malhonnête, mais sont un instrument utile permettant de construire et de consolider des compromis raisonnables entre des intérêts initialement divergents.

Il arrive cependant, et c'est **ce qui caractérise le recours mafieux, que la transaction soit l'aboutissement d'un processus de chantage exercé par un requérant.**

Afin d'éliminer ce cas de figure et de dissuader les chantages pouvant être exercés par le requérant, le régime des transactions a été moralisé, tout en préservant la possibilité de conclure une transaction entre acteurs de bonne foi.

**Ainsi, l'ordonnance impose une obligation de transparence, qui passe par une déclaration, auprès de l'administration des impôts, de ces transactions.** Le non-respect de cette obligation par l'auteur du recours expose ce dernier à une action en restitution.

---

## Réduire les délais de traitement des contentieux

Au-delà de la question spécifique des recours manifestement malveillants, les délais du traitement des contentieux d'urbanisme (même ceux qui sont déposés de bonne foi et de façon parfaitement légitime) sont pointés du doigt comme de véritables freins à la construction.

---

### La régularisation du permis en cours d'instance

Hier, l'annulation d'un permis pour un vice, même mineur, obligeait le porteur du projet à repartir à zéro dans la procédure d'instruction administrative, à composer un nouveau dossier et à obtenir une nouvelle autorisation.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le juge peut organiser une procédure de régularisation du permis de construire en cours d'instance, par exemple, lorsqu'un vice entraîne l'illégalité du permis alors que les autres motifs d'annulation ne sont pas fondés.

Cette mesure permet au pétitionnaire d'apporter les modifications nécessaires pour assurer la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sans reprendre la procédure dans son ensemble. Elle vise à **gagner du temps de procédure administrative, sans restreindre les droits des requérants.**

---

### La « cristallisation des moyens »

Jusqu'à présent, la phase contentieuse d'un recours contre un permis de construire pouvait être délibérément prolongée par le requérant, sur plusieurs mois voire plusieurs années, par l'ajout, au coup par coup, de nouveaux griefs contre le projet mis en cause.

Un décret publié le 2 octobre 2013 donne désormais au juge la possibilité de fixer, au cas par cas, une date au-delà de laquelle de nouveaux motifs d'annulation du permis ne pourront plus être invoqués. **Cette mesure permet de contenir la durée de l'instruction des dossiers**, tout en adaptant le délai à l'urgence et aux enjeux propres à chaque projet.

## La compétence de premier ressort des tribunaux administratifs

---

Accélérer le traitement des recours portant sur des opérations de construction de logements présente des enjeux forts, en particulier dans les communes où le déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraîne des difficultés sérieuses d'accès au logement.

Le décret publié le 2 octobre 2013 permet d'**expérimenter la compétence de premier et de dernier ressort des tribunaux administratifs, sur une durée de cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2013, et dans les 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants soumises à la taxe sur les logements vacants**, c'est-à-dire là où les besoins de création de logements sont les plus importants.

Dans le cadre de cette expérimentation, la voie de l'appel est donc fermée contre les jugements statuant sur les permis de construire, même si le recours en cassation auprès du Conseil d'État reste possible, comme à chaque fois qu'une juridiction statue en dernier ressort.

# Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements **densifier la ville**

L'**ordonnance** présentée en Conseil des ministres le 2 octobre 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, comprend des dispositions qui visent à **favoriser des opérations de densification et de construction de logements dans des secteurs où la demande est la plus forte**.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025706](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025706)

## Favoriser la densification là où c'est utile

Afin de faciliter la construction de logements là où sont les besoins, lutter contre l'étalement urbain et limiter le recours et la dépendance à la voiture, il faut créer les conditions favorables à l'optimisation de l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville.

Réinvestir des bureaux obsolètes et vides depuis des années, ajouter un ou deux étages à un immeuble bas, exploiter les gisements fonciers que sont les dents creuses : la densification que permet l'ordonnance correspond à une approche pragmatique et opérationnelle.

Aux antipodes de la majoration automatique des droits à construire décidée par le Gouvernement précédent, il s'agit là non pas de changer la règle pour tous, mais de permettre des modifications pour des projets spécifiques quand ils le justifient.

Ainsi, dans les zones dites « tendues », où il existe un déséquilibre très important entre l'offre et la demande de logements, cette ordonnance permet aux maires de déroger ponctuellement aux règles du plan local d'urbanisme (PLU) relatives au volume, au gabarit, et à la densité de construction, quand un projet le mérite.

Les dérogations sont ainsi possibles dans trois cas :

- ▶ transformation d'immeubles de bureaux inutilisés en logements ;
- ▶ allègement de l'obligation de créer des aires de stationnement pour les logements dès lors que le projet est situé à proximité des transports collectifs ;
- ▶ surélévation d'un immeuble sur quelques étages (dents creuses, alignement au faîtage).

Le décret d'application, publié en même temps que l'ordonnance, précise les conditions dans lesquelles la demande de dérogation peut se faire. Un porteur de projet doit ainsi ajouter à sa demande de permis de construire une demande de dérogation précisant :

- ▶ les obligations constructives qu'il demande de lever,
- ▶ les raisons et impossibilités techniques qui expliquent que le projet ne peut respecter ces règles spécifiques,
- ▶ le cas échéant, les mesures compensatoires qu'il propose (aménagement, mesures techniques ou d'exploitation).

## Faciliter la transformation de bureaux en logements

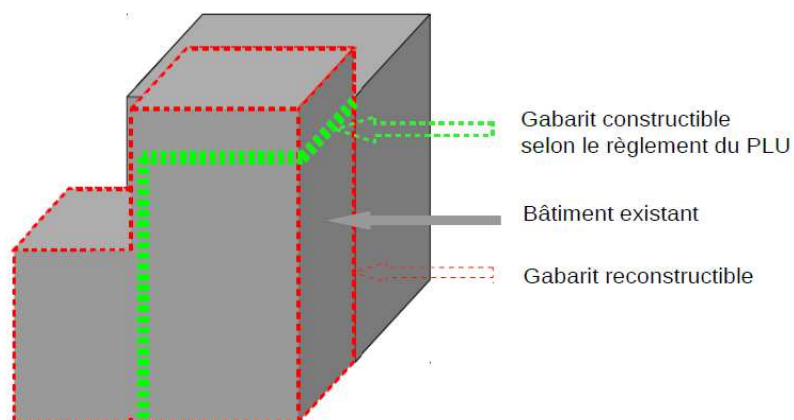
Dans les zones denses, des documents d'urbanisme anciens et parfois inutilement restrictifs constituent bien souvent des obstacles au développement de l'offre de logements.

Se trouvent ainsi inexploités des gisements fonciers, rapidement mobilisables pour le logement à moindre coût et situés dans des secteurs déjà équipés, urbanisés et desservis par les réseaux de transports. C'est le cas notamment d'un certain nombre d'immeubles de bureaux vacants : **en Ile-de-France, où l'on manque de logements, plus de 2,5 millions de m<sup>2</sup> de bureaux sont inutilisés** (dont au moins 500 000 m<sup>2</sup> le sont depuis plus de 4 ans).

Jusqu'à présent, transformer des bureaux en logements était possible, mais il fallait adapter le plan local d'urbanisme (PLU) pour, par exemple, lever des limites de densité. Pour cela, une procédure de modification devait être mise en œuvre, ce qui nécessite du temps (4 à 6 mois), représente un coût non négligeable pour la collectivité et aboutit à changer les règles générales pour l'ensemble d'une zone (ce qui n'est pas nécessairement souhaitable).

**Pour faciliter les projets de transformation de bureaux en habitation**, dans les zones où l'on constate une pénurie de logements, l'ordonnance autorise **plusieurs dérogations** aux règles de constructibilité fixées par les PLU. Ainsi, la transformation en habitation d'un bâtiment existant affecté à une autre destination par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, est rendue possible, même si ce bâtiment :

- ▶ dépasse le volume maximal ou la densité maximale de construction fixée pour les logements ;
- ▶ ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements.



Cette mesure, qui répond à la nécessité urgente de mettre des logements sur le marché, vise à réduire les coûts de construction en mobilisant du bâti existant et permettre des gains de temps importants.

## Déroger aux obligations réglementaires de stationnement

Certains plans locaux d'urbanisme fixent des contraintes disproportionnées, comme, par exemple, l'obligation de construire trois places de stationnement par logement dans le centre de certaines grandes agglomérations.

Des règles trop strictes en termes de stationnement contribuent à l'étalement urbain et conduisent à une augmentation du coût des projets de construction qui peut entraîner leur abandon ou engendrer des surcoûts importants. C'est particulièrement le cas dans les secteurs urbanisés où la disponibilité foncière est rare et où l'on n'a donc souvent d'autre choix que de construire des places de parking en sous-sol, ce qui coûte très cher et met en péril l'équilibre financier des opérations. **La réalisation d'une place de stationnement intégrée au bâti (en sous-terrain ou sur les toits) coûte en moyenne 20 000 à 25 000 €.**



La plupart de ces règles sur le stationnement dans les documents d'urbanisme ne prennent pas en compte les évolutions en matière de déplacement de notre société, qui s'appuient notamment sur le déploiement de réseaux de transports collectifs de plus en plus denses dans les zones urbaines.

L'ordonnance permet aux maires **d'adapter la règle pour n'exiger que le nombre de places de stationnement strictement nécessaire, dès lors qu'un projet construction de logement est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou station de transport collectif.**

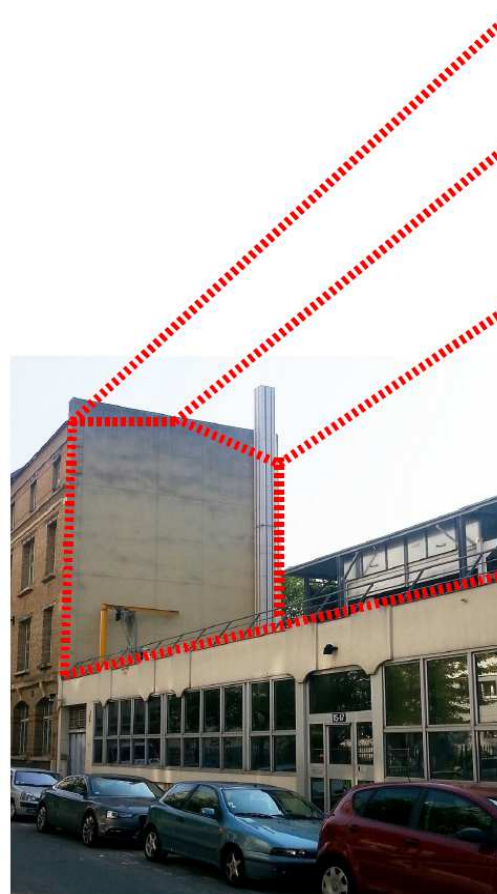
## Surélever les bâtiments

Les règles de densité limitée inscrites dans les documents d'urbanisme brident la construction à des endroits où l'environnement immédiat permettrait de prévoir des projets plus hauts ou plus denses. Pour encourager la densification des espaces urbanisés, la surélévation d'immeubles, l'alignement de la hauteur entre bâtiments mitoyens et la construction sur les « dents creuses » ont donc été facilités.

Les règles de gabarit et de densité en milieu urbain fixées par les PLU s'appliquent uniformément pour chaque zone, sans que soit considéré le bâti existant, qui peut comporter des constructions très diversifiées. En conséquence, ces règles peuvent limiter la constructibilité dans des endroits où une bonne intégration du projet dans son environnement immédiat permettrait de construire plus haut ou plus dense.

L'ordonnance lève une des difficultés rencontrées pour ce type de projets et réduit les délais de mise en œuvre des opérations de construction : avant l'ordonnance, la surélévation de bâtiments était possible mais nécessitait la modification du document d'urbanisme, démarche à la fois longue (4 à 6 mois) et coûteuse pour la collectivité.

Pour encourager la densification douce d'espaces déjà urbanisés, l'ordonnance permet aux maires de libérer des règles du plan local d'urbanisme certaines opérations ciblées de construction de logements qui prennent la forme de **surélévations d'immeubles** et **parfois aussi d'alignement de la hauteur** entre bâtiments mitoyens.



## Construire sur les toits

**Ajouter un ou deux étages à un bâtiment**, là où c'est pertinent, permet d'exploiter un gisement foncier existant sans artificialiser davantage les sols et dans le respect de la qualité architecturale et de la morphologie d'un quartier.

Concrètement, dans les zones tendues, là où la demande en matière de logement est très forte au regard de l'offre, l'ordonnance permet au maire d'autoriser la création de logements par surélévation d'immeubles existants, même si :

- ▶ ce bâtiment dépasse la densité maximale de construction autorisée par le plan local d'urbanisme, dans le respect du gabarit existant ;
- ▶ ce bâtiment ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements par le PLU.

Pour ce type de projets de surélévation, certaines configurations architecturales ou techniques peuvent justifier de demander d'autres dérogations. En effet, quand on crée des logements neufs, ce sont des règles spécifiquement prévues pour le neuf qui s'appliquent. Par exemple, le code de la construction et de l'habitation impose qu'un ascenseur soit installé dans les bâtiments d'habitation collectifs comportant plus de trois étages au-dessus du rez-de-chaussée. Dans l'hypothèse d'une surélévation d'un immeuble, qui ne dispose pas déjà d'un tel équipement, il sera possible de déroger à cette obligation afin de ne pas avoir à... installer un ascenseur seulement dans les étages nouvellement créés. De même, en matière de sécurité incendie, l'encloisonnement des escaliers des derniers niveaux construits n'a pas de sens si toute la cage du bâtiment préexistant ne peut l'être.

Pour ces demandes spécifiques de dérogation aux règles de la construction, qui seront décidées par le préfet, le décret d'application de l'ordonnance précise que la commission départementale de sécurité et d'accessibilité et les services concernés émettront un avis sur ces demandes.

---

### Aligner la hauteur de bâtiments mitoyens

Concrètement, dans les zones tendues, un projet de construction prévoyant une hauteur identique à celle d'un **bâtiment mitoyen** déjà existant peut désormais déroger aux dispositions du plan local d'urbanisme relatives au volume de construction, à la condition que cette option ne compromette pas la qualité urbaine du secteur. Il s'agit là d'**ajouter quelques étages sur les « dents creuses »**.

Grâce à cette ordonnance, un maire peut autoriser un projet qui prévoit d'ajouter quelques étages à un bâtiment de façon à aligner son faitage sur la hauteur d'un bâtiment voisin, même si l'application automatique des règles de hauteur, de gabarit ou de densité, prévues par le règlement d'urbanisme, est plus restrictive.

La hauteur du bâtiment mitoyen constitue la nouvelle limite à ne pas dépasser pour garantir une intégration harmonieuse de la nouvelle construction : on peut ainsi construire un peu plus haut, sans toutefois porter atteinte aux caractéristiques morphologiques du quartier, et produire plusieurs logements sans consommer de foncier supplémentaire.

# Ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 relative à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement : **sécuriser les acquéreurs**

Cette ordonnance, présentée en Conseil des ministres le 2 octobre 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, comprend des dispositions qui visent à **sécuriser les acheteurs en cas de défaillance du promoteur en mettant fin à la pratique de la garantie intrinsèque.**

Cette ordonnance sera applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2015, après une **période transitoire** permettant aux promoteurs de s'adapter aux nouvelles règles en vigueur.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025729](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025729)

## Le cas particulier des ventes en l'état futur d'achèvement

Créer les conditions favorables à l'achat pour les acquéreurs de logements neufs passe par la **sécurisation de leur parcours et de leurs investissements en cas de défaillance du promoteur**, ainsi que la restauration d'un climat de confiance entre les candidats à l'acquisition et les promoteurs. C'est particulièrement le cas pour les ventes en l'état futur d'achèvement (Véfa) pour lesquelles les risques peuvent être plus importants.

La vente en l'état futur d'achèvement est une transaction effectuée avant que les logements ne soient construits et la signature du contrat se fait généralement sur plan. Le promoteur a alors l'obligation légale de garantir l'achèvement des travaux.

Le système de protection des acquéreurs se fonde sur la **garantie financière d'achèvement**, qui pouvait jusqu'à présent être :

- ▶ **intrinsèque** et impose des contraintes de financement au promoteur,
- ▶ ou **extrinsèque** lorsque la garantie d'achèvement est prise en charge par un tiers, le plus souvent un assureur.

## Mettre fin au système de la garantir intrinsèque

Même si des améliorations avaient été apportées à la garantie intrinsèque, ce système était resté peu fiable pour **les acquéreurs, qui ne disposaient pas de recours pour financer les travaux restants lorsque le promoteur faisait faillite**. Les failles inhérentes à ce système de garantie ont pu avoir des conséquences humaines et financières parfois catastrophiques.

Pour lutter contre les promoteurs imprudents et protéger des défaillances les acquéreurs en Véfa, **l'ordonnance a supprimé la garantie intrinsèque à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.**

**La garantie extrinsèque est donc désormais la norme** : une garantie financière apportée par un tiers sera exigée et prendra la relève du promoteur défaillant, pour apporter les fonds nécessaires à l'achèvement des travaux.

Les promoteurs ont jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour se garantir auprès d'assureurs, ou d'établissements bancaires.

# Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement : **raccourcir les délais**

Cette ordonnance, présentée en Conseil des ministres le 2 octobre 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, comprend des dispositions qui visent à **raccourcir les délais de construction des logements**.

Les dispositions prévues dans cette ordonnance sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025629](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028025629)

## Une procédure unique pour diviser par deux les délais

Les délais et la lourdeur des procédures sont souvent des freins à la construction de logements compte tenu de la complexité de la législation (environnement, patrimoine, urbanisme), de la pluralité des acteurs et des autorités compétentes.

Le dépôt d'une demande de permis de construire nécessite souvent d'avoir fait évoluer de manière successive les documents d'urbanisme et les schémas de rang supérieur. Ces procédures successives impliquent des délais parfois très longs.

Une **procédure intégrée pour le logement (PIL)** a été créée par ordonnance. Cette procédure unique **facilite la réalisation de projets de construction ou d'aménagement comprenant principalement des logements**, car elle permet, pourvu que le projet soit qualifié d'intérêt général de :

- ▶ rendre compatibles les documents d'urbanisme,
- ▶ d'adapter du même coup les normes de rang supérieur qui pourraient, de ce fait, se retrouver en contradiction.

**La mise en compatibilité des documents se fait après enquête publique et doit être approuvée par le préfet.**

Cette procédure intégrée permet de mener en parallèle, plutôt que les unes après les autres, les procédures requises pour les projets maximisant la construction de logement dans les aires déjà urbanisées. Elle permet ainsi de **diviser parfois par deux les délais nécessaires à la construction** de logements en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables.

## Une procédure réservée aux projets d'intérêt général

La procédure intégrée pour le logement est réservée aux opérations d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements (c'est-à-dire pour au moins 50 %), présentant un caractère d'intérêt général et situées dans une agglomération.

Ces projets doivent en outre permettre d'assurer, à l'échelle de la commune, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat.

La procédure intégrée pour le logement doit comporter une décision motivée et expliciter les motifs justifiant d'un caractère d'intérêt général, en confrontant notamment les éventuels inconvénients du projet aux avantages qu'il apporte.

### Un niveau d'exigence environnementale garanti

---

La procédure intégrée pour le logement permet également d'améliorer la qualité des projets : les études d'impact et les évaluations environnementales sont menées conjointement pour toutes les évolutions requises, dès l'engagement de la procédure. Les recommandations qui en découlent, ainsi faites en amont, s'y trouvent mieux intégrées.

Par ailleurs, le champ d'application de cette procédure est circonscrit aux projets maximisant la construction de logements dans les unités urbaines, qui regroupent une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants et où aucune habitation n'est séparée des autres de plus de 200 mètres.

Cette condition permet d'intégrer les projets urbains uniquement, en préservant les espaces ruraux et naturels et en se prémunissant contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

En outre, les chartes des parcs naturels nationaux ou régionaux ne peuvent pas être impactées dans le cadre de cette procédure.

# Ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique : **créer un géo-portail de l'urbanisme**

Cette ordonnance, présentée en Conseil des ministres le 18 décembre 2013, comprend des dispositions qui visent à améliorer les conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, notamment par la création d'un géo-portail de l'urbanisme.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000028346965&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000028346965&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id)

## Création d'un portail national de l'urbanisme à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016

L'amélioration des conditions d'accès à tous les documents d'urbanisme et aux règles applicables aux projets de construction, via en particulier la **création d'un portail national de l'urbanisme**, vise à permettre aux acteurs du secteur, mais aussi à tous les citoyens, de disposer d'un point d'entrée unique et donnant un accès permanent, facile, rapide, exhaustif et dans un format directement exploitable, aux documents et servitudes d'utilité publique.

Depuis la publication de l'ordonnance, les collectivités (communes, établissements publics de coopération intercommunale et gestionnaires de servitudes d'utilité publique) peuvent transmettre par voie électronique les documents d'urbanisme couvrant leur territoire. Cette mise à disposition est réalisée sur le site de la collectivité la commune, jusqu'à l'ouverture du portail national de l'urbanisme.

À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, les autorités gestionnaires de servitudes d'utilité publique adresseront à l'État sous format électronique les servitudes dont elles assurent la gestion.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les collectivités publiques devront transmettre à l'État, sous format électronique et selon des standards de numérisation des documents, au fur et à mesure des modifications de leurs dispositions, la version en vigueur des documents d'urbanisme concernant leur territoire. Ces documents seront publiés sur le géo-portail national.

Et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la publication électronique sur le géo-portail remplacera l'obligation de publication du document d'urbanisme pour le rendre exécutoire.

## Moderniser et démocratiser l'accès aux données d'urbanisme

En mettant en place les conditions de la transmission dématérialisée et de l'accès à l'information urbanistique à l'ensemble des citoyens, l'ordonnance modernise et démocratise l'accès à ces données, ce qui répond à un enjeu fort en termes d'égalité des territoires.

Cette ordonnance s'inscrit également dans la mise en œuvre de la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite « directive Inspire », qui vise à établir une infrastructure d'information géographique au sein de l'Union européenne afin de favoriser la protection de l'environnement. La directive Inspire impose aux autorités publiques de rendre ces données accessibles au public en les publiant sur internet, et de les partager entre elles.

## Ordonnance n° 2013-1185 du 19 décembre 2013 relative au taux de garantie qui peut être accordé à des emprunts souscrits par un aménageur : **augmenter la garantie pour faciliter le financement**

Cette ordonnance, présentée en Conseil des ministres le 18 décembre 2013, comprend des dispositions qui visent à augmenter le taux maximal de garantie d'emprunts qui peut être accordé par les collectivités pour la réalisation d'opérations d'aménagement présentant un intérêt général particulier, notamment la construction de logements à coûts maîtrisés.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028346999&dateTexte=&categorieLien=id%09](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028346999&dateTexte=&categorieLien=id%09)

### Faciliter le financement de projets comprenant du logement social ou à coûts maîtrisés

---

Pour atteindre l'objectif des 500 000 logements par an, il faut favoriser l'émergence d'opérations d'aménagement importantes qui permettent à la fois la réalisation de véritables quartiers et la construction d'un nombre important et très diversifié de logements. Or, dans certains cas, ces projets ont du mal à trouver leurs financements, et ce d'autant plus qu'ils comprennent une part importante de logement social ou abordable, pour laquelle les perspectives de recettes sont minorées.

Aujourd'hui, les banques demandent le plus souvent aux aménageurs des garanties à 100 % du montant de l'emprunt, alors que la loi autorise les collectivités à souscrire des garanties d'emprunt à hauteur de 50 %. Exceptionnellement, le montant de la garantie peut atteindre 80 % pour les opérations d'aménagement, et 100 % uniquement pour la construction de logements sociaux.

Pour faciliter le financement d'opérations d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements, cette ordonnance augmente le taux maximal de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais, isolément ou conjointement, apporter à des emprunts souscrits par un aménageur auprès des banques.

Désormais, un aménageur qui porte un projet présentant un intérêt général particulier, notamment la construction de logements sociaux ou à coûts maîtrisés, pourra se voir garantir jusqu'à 100 % de son emprunt par les collectivités locales, ce qui facilitera l'obtention de financements auprès des banques.

# Ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire

Cette ordonnance, présentée en Conseil des ministres le 19 février 2014, a pour objectif de favoriser le développement de logements dits « intermédiaires », qui se caractérisent soit par un niveau de loyers situé entre ceux du parc social et ceux du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché.

Plusieurs mesures de nature réglementaire devront être prises suite à l'adoption de l'ordonnance, dont les dispositions entreront effectivement en vigueur d'ici septembre 2014.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000028625911&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000028625911&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id)

## Renforcer le maillon entre logement social et parc privé

Dans les territoires où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et où l'écart se creuse entre les loyers du parc social et ceux du marché privé, il est nécessaire d'encourager l'offre de logements dits « intermédiaires », en location ou en accession.

Pour répondre à ce besoin, le Gouvernement a déjà mis en place un cadre financier favorisant la production des logements locatifs intermédiaires :

- ▶ pour les particuliers, avec le dispositif d'aide à l'investissement locatif, qui offre une réduction d'impôt en contrepartie de l'engagement de louer pendant 9 ans à un loyer inférieur de 20 % aux prix du marché ;
- ▶ pour les investisseurs institutionnels avec le dispositif de la loi de finances 2014 permettant de bénéficier d'un taux de TVA réduit à 10 % et d'une exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie, en contrepartie d'un engagement de location de 15 ans minimum à des loyers également inférieurs de 20 % aux prix du marché.

Avec l'ordonnance présentée le 19 février en Conseil des ministres, le Gouvernement poursuit son action et construit un cadre unifié du logement intermédiaire, qui va permettre aux collectivités de fixer, dans leurs documents de programmation, des objectifs de construction pour ce type de logements.

## La définition du logement intermédiaire

Afin d'unifier les différents régimes de logements intermédiaires sous **un seul et même statut**, le logement intermédiaire, en location ou en accession, se définit selon trois conditions :

- ▶ **il fait l'objet d'une aide directe ou indirecte** de l'État ou d'une collectivité locale, accordée **en contrepartie d'un engagement de pratique des prix modérés** ;
- ▶ **il est destiné aux classes moyennes**, c'est-à-dire situées sous un plafond de ressources, qui sera identique à celui des locataires du dispositif de soutien à l'investissement locatif (dit « Duflot ») ;
- ▶ **son prix ou son loyer est plafonné à un niveau intermédiaire défini par décret** ; pour les logements locatifs, le plafond de loyer sera identique à celui du dispositif de soutien à l'investissement locatif (dit « Duflot »).



L'ordonnance crée également un nouveau contrat de bail de longue durée, dit « bail réel immobilier », qui va diminuer le coût des opérations de construction de logements intermédiaires en dissociant le foncier et du bâti.

Ce nouveau bail repose sur le même principe que le bail à construction ou le bail emphytéotique logement) : plutôt que d'avoir à acheter le terrain avant de construire, le bailleur ou le promoteur conclut un bail avec le propriétaire foncier par lequel il s'engage à verser une redevance sur une longue durée en contrepartie de l'autorisation de construire des logements abordables.

Il s'applique uniquement aux opérations de logements intermédiaires et est particulièrement novateur en matière d'accession puisqu'il permet d'organiser la possibilité de cession du bâti entre acquéreurs successifs. L'acquéreur s'acquitte d'un prix moins élevé, mais sa propriété est limitée dans le temps. Il a un droit réel sur son logement et peut le revendre.

L'ordonnance prévoit un certain nombre de garde-fous : encadrement des conditions de vente ou du maintien dans les lieux des locataires, gestion des transmissions successorales, sanction en cas de non respect du caractère intermédiaire des logements, etc.

### Le cadre d'intervention des organismes de logement social : la création de filiales dédiées

---

Pour développer massivement les logements intermédiaires, il faut des opérateurs qui disposent des compétences de maîtrise d'ouvrage et de gestion, or il n'existe quasiment plus de grand bailleur privé qui continue à avoir un parc important de logements locatifs.

Les organismes de logement social possèdent toutes les compétences requises pour cette tâche et gèrent déjà aujourd'hui, pour certains, un parc de logements intermédiaires. Non motivés par des impératifs de rentabilité de court terme et mus par l'intérêt général, ils constituent des opérateurs pertinents pour le développement du logement intermédiaire.

L'ordonnance confère ainsi aux organismes de logement social la capacité de créer des filiales dédiées à la réalisation et la gestion de logements intermédiaires, sous deux conditions :

- ▶ ils ne peuvent posséder que 10 % de logements intermédiaires par rapport à leur parc de logements sociaux ;
- ▶ ils ne peuvent pas faire appel à des investisseurs privés pour financer ces opérations et doivent donc engager un volume important de fonds propres dans ces opérations.

En leur permettant de créer des filiales dédiées au logement intermédiaire, le Gouvernement donne aux organismes de logement social un cadre sécurisé, fondé sur une séparation claire entre l'activité de logement social et l'activité de logement intermédiaire.

Pour garantir cette « étanchéité » complète, des garde-fous sont mis en place :

- ▶ les fonds nécessaires pour créer les filiales ne peuvent provenir que des activités du bailleur social hors service d'intérêt économique général (SIEG) ou de son parc existant de logements intermédiaires => **Pas un euro de l'activité de logement social ne peut être versé à la filiale** ;
- ▶ le ministre en charge du Logement peut s'opposer à la création d'une filiale de logements intermédiaires par un bailleur qui ne remplirait pas correctement ses missions en matière de logement social => **La priorité reste bien le logement social** ;
- ▶ le préfet de Région peut s'opposer à toute augmentation de capital ultérieure qui ne respecterait pas les règles précédentes => **Le principe d'étanchéité est assuré dans la durée.**