

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire du 26 février 2008 relative à la mise en œuvre de la procédure de constat de carence dans le cadre du bilan de la deuxième période triennale 2005-2007 (art. L. 302-8 et suivants du code de la construction et de l'habitation)

NOR : *MLVU0805212C*

Références :

Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Article 65 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Le ministre du logement et de la ville à Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement [pour information]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour information]).

Par lettre du 30 janvier 2008, le ministre du logement et de la ville vous a fait part de ses instructions au regard des enjeux de production de logements sociaux sur les communes déficitaires au titre de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH). En tenant compte de ces orientations, vous avez à organiser l'élaboration du bilan de la deuxième période triennale et, le cas échéant, prendre des arrêtés constatant la carence, réunir les commissions départementales et garantir la mise en œuvre de programmes de construction sur les communes n'atteignant pas leur objectif conformément aux articles L. 302-8 et suivants du CCH.

Afin de me permettre de rendre compte au Gouvernement et au Parlement de l'application de la loi, cette instruction vous a également indiqué la nature des informations que vous devez faire parvenir aux différentes étapes de la démarche.

La présente circulaire vise à accompagner cette instruction en vous précisant les modalités d'établissement du bilan triennal ainsi que les critères et indicateurs dont vous disposez pour apprécier la situation des communes lors de la procédure de constat de carence. Elle rappelle également le rôle et la composition des commissions départementales, ainsi que les conséquences opérationnelles de la passation de conventions avec un organisme en vue de la construction de logements.

Bilan de la deuxième période triennale (2005-2007) : précisions sur l'objectif triennal et l'évolution du nombre de logements sociaux à prendre en compte.

Vous avez à solliciter dans les plus brefs délais, auprès des maires des communes concernées, un bilan de la réalisation des logements locatifs sociaux sur leur territoire.

Conformément aux dispositions antérieures au vote de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ce bilan doit comporter l'objectif triennal de réalisation qui leur était assigné, soit dans le cadre d'un PLH, soit par application du taux de 15 % au nombre de logements sociaux manquants au 1^{er} janvier 2004 ayant servi d'assiette au prélèvement effectué en 2005.

Dans le cas où un PLH ne porte pas sur l'intégralité de la période triennale considérée et en l'absence de délibération du conseil municipal conforme au dernier alinéa de l'article L. 302-8 du CCH, le calcul à effectuer est le suivant : les objectifs du PLH sont retenus pour les années couvertes et un taux de 5 % est appliqué conformément aux dispositions évoquées ci-dessus par année non prise en compte dans le PLH.

Ce bilan doit faire apparaître l'évolution du nombre de logements locatifs sociaux et l'effort de construction calculés par différence entre l'inventaire retraçant la situation au 1^{er} janvier 2007 et celui au 1^{er} janvier 2004.

Afin d'éviter tout double compte, il convient d'identifier et de retrancher les logements financés pris en compte pour l'élaboration du premier bilan triennal et qui depuis ont été mis en service et donc intégrés dans l'inventaire au 1^{er} janvier 2007. De la même manière, le bilan prend en compte l'ensemble des logements locatifs sociaux financés depuis le 1^{er} janvier 2005 et non encore mis en service et en conséquence non recensés dans l'inventaire au 1^{er} janvier 2007.

Vous trouverez, en annexe, d'une part la fiche modèle de bilan à transmettre à la commune et, d'autre part, le modèle de tableau récapitulatif que vos services auront à préparer.

Constat de carence : déroulement de la procédure, critères et indicateurs à examiner

A la suite de l'analyse qui aura été faite de ce bilan et conformément à l'article L. 302-9-1 du CCH, vous informerez, au plus tard en avril, les maires des communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs de votre « intention d'engager la procédure de constat de carence ». Vous jugerez de l'opportunité de saisir les maires qui, sans atteindre leur objectif, en sont très proches.

Cette information doit être assortie conformément à la procédure décrite à l'article L. 302-9-1 :

- de la présentation des faits qui motivent l'engagement de la procédure : vous y faites état de la comparaison des résultats et de l'objectif, du taux de réalisation qui en découle, ainsi que, le cas échéant, de l'absence de communication du bilan par la commune ;
- d'une invitation au maire à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois. Ces observations portent sur les raisons des retards constatés et la nature des difficultés rencontrées ainsi que les mesures envisagées ou les engagements que l'élu est prêt à prendre pour développer le logement locatif social dans sa commune.

Au cours de la phase suivante de la procédure, vous ferez montre de rigueur dans la décision de prononcer la carence, carence qui entraîne la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du CCH.

Au-delà du seul taux de réalisation de l'objectif triennal, vous disposez, à l'article L. 302-9-1 du CCH, d'un critère supplémentaire d'appréciation de la situation des communes institué par l'article 65 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Il convient d'examiner la proportion de logements sociaux parmi les logements mis en chantier au cours de ces trois dernières années. La loi ENL a prévu que cette proportion, au niveau de la commune ou de l'EPCI dans le cadre d'un PLH adopté, ne puisse être inférieure à 30 % à partir de la troisième période triennale (2008-2010). Ce taux, qui n'a donc pas de caractère obligatoire à ce stade, peut toutefois s'avérer un critère pertinent et légitime pour apprécier la situation des communes.

Parmi les motifs pouvant être pris en compte pour ne pas prononcer la carence, peuvent être retenues la multiplication des recours des riverains ayant entraîné des contentieux, et donc des retards, la difficulté réelle à monter des opérations du fait de la rareté des terrains urbanisables et des contraintes dues à des servitudes diverses. Cependant, ces motifs ne doivent jamais justifier l'absence totale de création de logements locatifs sociaux d'autant que la production de ces logements peut se faire via une politique d'acquisition de logements existants.

En fonction des résultats de votre analyse, il vous appartiendra, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 de prendre, après avis du Comité régional de l'habitat ou d'une de ses formations, un arrêté motivé prononçant la carence de la commune et fixant le taux de majoration du prélèvement. Ce taux est égal au plus au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal qui était fixé.

Analyse du contexte communal : rappel du rôle des commissions départementales et nationale

Le législateur a tenu, à travers l'article 65 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, à ce que l'analyse de la situation des communes soumise à votre appréciation soit la plus complète possible et débouche sur des solutions adaptées. A cet effet, il a créé une commission départementale chargée d'examiner les difficultés rencontrées par la commune, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur son territoire et de définir des solutions permettant d'atteindre son objectif. Cet examen doit ainsi permettre de distinguer les communes désireuses de produire des logements sociaux, sans forcément en avoir la possibilité, des communes ne respectant pas leurs obligations. Le législateur a alors prévu que la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté de carence mais aussi aider les communes en difficulté, n'appartenant pas à un EPCI et ne disposant pas des moyens techniques nécessaires, à se conformer à leurs obligations avec le soutien des services de l'Etat.

J'attire votre attention sur le fait que la situation de toutes les communes n'atteignant pas leur objectif, qu'elles fassent ou non l'objet d'un constat de carence, est appelée à être examinée par cette commission.

En tant que président de cette commission, vous devez veiller au respect de sa composition définie au premier alinéa de l'article L. 302-9-1-1 du CCH et à la réunir dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant la fin du mois de juillet.

Dans le cas où la situation nécessite d'être finement appréciée, vous pouvez attendre ses conclusions afin de juger de l'opportunité de constater la carence. Dans cette hypothèse, vous êtes alors conduits à la réunir une seconde fois pour décider éventuellement du doublement de la majoration.

Vous pouvez le cas échéant être amenés, avec l'accord du maire concerné, à saisir la commission nationale qui doit être réunie dès lors que la commission départementale a jugé que la commune examinée ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale.

Rendant ses conclusions dans les trois mois, la commission peut suivre l'avis de la commission départementale et recommander un aménagement des obligations prévues à l'article L. 302-8 du CCH. Dans le cas contraire, elle s'emploie à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé et à élaborer un échéancier de réalisation de logements sociaux visant à rattraper le retard accumulé.

En vertu des dispositions des articles L. 302-9-1-1 et R. 302-26 du CCH, vous sont transmises, selon les cas, les recommandations de la commission nationale sur l'élaboration d'un échéancier de réalisation de logements sociaux ou la décision du ministre sur les aménagements des obligations qu'elle a proposés. Vous êtes chargés de notifier ensuite ces conclusions au maire de la commune concernée et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Mise en œuvre d'un programme de construction

Les possibilités de réalisation déterminées par la commission départementale ou nationale sont à formaliser, en concertation avec la commune et l'EPCI le cas échéant, dans un programme de construction identifiant clairement les opérations de logements sociaux et leur échéance de réalisation.

Rappel des possibilités ouvertes par la conclusion d'une convention avec un organisme en vue de la construction de logements sociaux

Le recours à la conclusion d'une convention, définie à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-9-1 du CCH, peut s'avérer nécessaire si le travail partenarial ne permet pas d'aboutir à un programme de construction satisfaisant, tant en termes de nombre de logements que d'échéancier de réalisation. La convention, dont le contenu relève de votre responsabilité, comprend une programmation des logements à produire (nombre, localisation à une échelle adaptée, échéancier de réalisation). Il est prévu, dans ce cas, une participation financière de la commune égale à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 Euro par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 Euro sur le reste du territoire.

Par ailleurs, une telle convention conduit à modifier l'exercice de certaines compétences communales. D'une part, le droit de préemption défini à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme ne s'applique pas aux immeubles ou aux terrains destinés à être affectés à une opération qui en ferait l'objet. D'autre part, l'article L. 422-2 du même code transfère à l'autorité administrative de l'Etat la compétence pour délivrer le permis de construire sur une telle opération.

Cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre à ce jour, elle constitue néanmoins un outil approprié à utiliser en cas d'échec du travail partenarial.

La nécessité absolue de produire rapidement des logements sociaux, notamment dans les communes déficitaires, a conduit à l'élaboration d'un calendrier précis dont les échéances sont, comme indiqué dans mon courrier précité, les suivantes :

- pour le 30 mars, l'état de la réalisation des objectifs triennaux et les procédures de constat de carence que vous envisagez d'engager ;
- pour le 30 juillet, l'ensemble des arrêtés pris ;
- pour le 1^{er} septembre, les conclusions des commissions départementales que vous aurez réunies et, le cas échéant, votre intention de saisir la commission nationale.

Vous me ferez part des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette procédure.

Fait à La Défense, le 26 février 2008.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur, adjoint
au directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
E. Crepon*

