

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages*

Sous-direction des politiques de l'habitat

Bureau des politiques locales de l'habitat,
de la programmation et du renouvellement urbain

**Circulaire du 8 février 2011 relative à la mise en œuvre de la procédure de constat de carence
dans le cadre du bilan triennal de la troisième période triennale 2008-2010**

NOR : DEVL1101456C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services.

Domaine : logement.

Mots clés liste fermée : <logement_construction_urbanisme/>.

Mots clés libres : bilan triennal – prélèvement – carence.

Références :

Articles L. 302-8 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

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 ;

Article 39 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Date de mise en application : dès sa publication.

Annexes :

Annexe I. – Schéma de procédure.

Annexe II. – Modèle de bilan de réalisation de logements sociaux.

Annexe III. – Tableau récapitulatif par département.

Annexe IV. – Modèle d'arrêté prononçant la carence.

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour exécution) ; Madame et Messieurs les préfets de région (pour information).

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, codifiée aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, a prévu que dès 2002 les communes n'atteignant pas le seuil de 20 % de logements sociaux participent financièrement à l'effort de solidarité nationale et s'engagent dans un plan de rattrapage pour tendre vers cet objectif. La détermination par période de trois ans des objectifs de construction de logements sociaux prévoit théoriquement un rattrapage sur vingt ans, toutefois les objectifs sont réévalués à chaque période afin de tenir compte de l'évolution du parc de résidences principales et plus particulièrement des logements sociaux.

En application des articles L. 302-9 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), les communes soumises aux obligations de réalisation de logements sociaux sont tenues d'établir, tous les trois ans, un bilan portant sur le respect des engagements pris en application de l'article L. 302-8 du même code. La troisième période triennale s'étant achevée à la fin de l'année 2010, il vous appartient d'organiser l'élaboration du bilan triennal pour chacune des communes concernées et, le cas échéant, prononcer 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.

La présente circulaire vise à préciser les modalités d'établissement du bilan triennal pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010, 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 les conséquences de la carence ainsi que le rôle des commissions départementales et nationale.

1. L'établissement du bilan triennal : précisions sur l'objectif triennal et évaluation du nombre de logements sociaux à prendre en compte

Les communes soumises (1) aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH sur au moins une année de la période 2008-2010 sont concernées par la production d'un état de réalisation. De fait, les communes dites DALO (2) soumises depuis le 1^{er} janvier 2008 et les communes entrées ou sorties du dispositif en cours de période sont concernées.

Il vous appartient de solliciter sans délai les maires de l'ensemble des communes soumises, afin qu'ils établissent le bilan de la réalisation de logements sociaux sur leur territoire entre 2008 et 2010.

À cette occasion, vous leur rappellerez l'objectif triennal de réalisation de logements sociaux qui leur a été assigné, soit par l'application du taux de 15 % au nombre de logements sociaux manquants au 1^{er} janvier 2007 ayant servi d'assiette au prélèvement effectué en 2008, soit par le programme local de l'habitat (PLH).

Lorsque la commune est couverte par un PLH exécutoire, l'objectif triennal correspond aux objectifs de réalisation de logements sociaux inscrits dans ce document, ramenés sur trois ans. Dans le cas où le 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, l'objectif triennal correspond aux objectifs du PLH pour les années couvertes et un taux de 5 % est appliqué par année non prise en compte dans le PLH.

Pour les communes ayant intégré ou quitté le dispositif en cours de période triennale, l'objectif est ramené au nombre d'années d'application selon ces mêmes modalités.

Le bilan triennal est établi par :

- la différence entre l'inventaire des logements sociaux au 1^{er} janvier 2010 et celui au 1^{er} janvier 2007 ;
- l'ajout des logements sociaux financés sur la période triennale et ne figurant pas à l'inventaire au 1^{er} janvier 2010 ;
- le retrait des logements sociaux déjà pris en compte dans le calcul du précédent bilan en tant que logements financés et figurant à l'inventaire au 1^{er} janvier 2010.

Vous trouverez, en annexe, la fiche modèle de bilan à transmettre à la commune ainsi que le modèle de tableau récapitulatif que vos services auront à préparer.

2. L'engagement de la procédure de constat de carence

Conformément à l'article L. 302-9-1 du CCH, vous informerez, au plus tard en avril, les maires de toutes les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs de votre « *intention d'engager la procédure de constat de carence* ».

Suivant la procédure décrite à l'article L. 302-9-1, cette information doit être assortie :

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

(1) Une commune est dite soumise sur l'année n si celle-ci dispose de moins de 20 % de logements sociaux au 1^{er} janvier de l'année n - 1 et ne remplit pas les conditions d'exemption.

(2) La loi DALO a étendu le champ d'application des articles L. 302-5 et suivants du CCH aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et situées hors d'une agglomération de même taille.

En outre, cette information est complétée par la proportion de logements sociaux sur l'ensemble des logements mis en chantier, sur la période 2008-2010, à l'échelle de la commune ou le cas échéant, à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dès lors que celui-ci est doté d'un PLH.

3. La prononciation de la carence : prise en compte du contexte communal et implications

Au cours de cette phase de la procédure, je vous demande de faire preuve de fermeté quant à la prononciation de la carence dès lors que la situation communale le justifie.

La nécessaire prise en compte du contexte communal

Au-delà du taux de réalisation de l'objectif triennal, vous disposez de critères supplémentaires pour apprécier la volonté des communes ou les difficultés qu'elles ont rencontrées dans l'atteinte de leur objectif de réalisation de logements sociaux :

- d'une part, vous vous assurerez que sur la période 2008-2010, la proportion de logements sociaux mis en chantier ne soit pas inférieure à 30 % de la totalité des logements mis en chantier. Conformément à l'article L. 302-8 du CCH, cette proportion est calculée à l'échelle de la commune ou, le cas échéant, à l'échelle de l'EPCI, dès lors que celui-ci est doté d'un PLH ;
- d'autre part, votre analyse, tiendra compte des mesures prises par la commune en faveur du développement de l'offre locative sociale notamment en matière d'urbanisme (majoration du COS, emplacements réservés, secteurs prescrivant un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de logements, mise en œuvre du droit de préemption urbain, etc.) ainsi que des difficultés objectives rencontrées par la commune telles que la multiplication des recours des riverains ayant entraîné des contentieux, et donc des retards, la réelle complexité à monter des opérations du fait de la rareté des terrains urbanisables et des contraintes dues à des servitudes diverses.

Cependant, ces motifs ne sauraient justifier l'absence totale de création de logements sociaux puisque la production de ces logements peut également se faire *via* une politique d'acquisition de logements existants.

La prononciation de la carence et ses implications

Le caractère automatique de la carence est à proscrire (1), c'est la raison pour laquelle vous jugerez de l'opportunité de prononcer la carence en fonction des résultats de votre analyse.

Dès lors, 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. Cet arrêté reprendra l'ensemble des motivations (résultats chiffrés, contexte communal, etc.) qui vous ont amené à prononcer la carence et précisera les délais et voies de recours.

La majoration du prélèvement, définie à l'article L. 302-9-1 du CCH, peut être fixée par ce même arrêté. Pris pour une durée d'une à trois années, le taux de majoration ne peut excéder le rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal fixé.

J'attire particulièrement votre attention sur l'implication de la carence sur l'exercice du droit de préemption urbain. En effet, conformément à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, l'exercice du droit de préemption urbain vous est transféré pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence pour toutes opérations affectées au logement ou destinées à l'être dans le cadre de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 du CCH. Il peut être délégué à un établissement public foncier, une société d'économie mixte ou à un bailleur HLM.

4. La tenue des commissions départementales et de la commission nationale

Les commissions départementales, prévues à l'article L. 302-9-1-1 du CCH, se réunissent afin d'examiner la situation de toutes les communes n'atteignant pas leur objectif, qu'elles fassent ou non l'objet d'un constat de carence.

En tant que président de ces commissions, vous devez veiller au respect de leur composition définie au premier alinéa de l'article L. 302-9-1-1 du CCH (2) et vous vous assurez que, pour les commissions déjà existantes, leurs membres remplissent encore les fonctions pour lesquelles ils ont été nommés.

(1) Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000 a censuré, en raison de son automaticité, le dispositif de carence initialement prévu.

(2) L'article 2 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a modifié la composition des commissions départementales en élargissant la représentation des associations à celle des organisations, non nécessairement associatives (par exemple une fondation) dont l'un des objets est l'insertion ou logement des personnes défavorisées.

Ces commissions doivent être réunies dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant la fin du mois de juillet.

Les commissions départementales sont chargées d'examiner les difficultés rencontrées par les communes, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux et de définir un échéancier de réalisation de logements sociaux qui doit permettre aux communes de rattraper leur retard tout en satisfaisant à leurs obligations pour la période triennale en cours.

Pour les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs alors qu'un échéancier de réalisation de logements sociaux avait été élaboré par la commission lors du précédent bilan triennal, la commission peut demander aux communes concernées de justifier de la mise en œuvre de cet échéancier.

Par ailleurs, ces commissions ont la possibilité de doubler le taux de majoration prévu par l'arrêté de carence. Il convient dans ce cas de prendre un arrêté rectificatif tenant compte de cette décision.

Dans l'hypothèse où vous considérez que la situation de la commune nécessite d'être finement appréciée avant de statuer sur la carence, vous pouvez vous appuyer sur ces commissions. En effet leurs travaux peuvent vous aider à juger de l'opportunité de constater la carence et de majorer le prélèvement, tout en conduisant à la décision, ou non, de doubler cette majoration, ce qui relève de leur domaine de compétence.

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

La commission nationale, réunie dans un délai de trois mois à compter de la saisine de la commission départementale, est chargée d'examiner la situation de la commune et les raisons objectives ayant motivé la conclusion de la commission départementale.

La commission nationale peut recommander un aménagement des obligations prévues à l'article L. 302-8 du CCH. À l'inverse, elle peut déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé. Elle élabore alors un échéancier de réalisation de logements sociaux visant à rattraper le retard accumulé, sans préjudice des obligations fixées au titre de la période triennale suivante.

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.

La mise en œuvre du programme de construction défini par la commission départementale ou nationale

Les possibilités de réalisation de logements sociaux déterminées par la commission départementale ou nationale sont formalisées en concertation avec la commune et l'EPCI le cas échéant, dans un programme de construction identifiant clairement les opérations et leur échéance de réalisation. Si ce travail partenarial ne permet pas d'aboutir à un programme de construction satisfaisant, tant en terme de nombre de logements que d'échéancier de réalisation, 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. La convention, dont le cocontractant et le contenu relèvent 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 cette convention sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 € sur le reste du territoire.

Par ailleurs, une telle convention conduit à modifier l'exercice de certaines compétences communales. Outre l'exercice du droit de préemption par le préfet, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur les opérations identifiées dans cette convention conformément à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, les permis de construire relevant de ces opérations seront délivrés par le maire en tant qu'agent de l'Etat, en application de l'article R. 422-2 du même code.

Afin de rendre compte au Gouvernement et au Parlement des différentes étapes de la procédure, vous veillerez à me transmettre les informations nécessaires dans le respect du calendrier suivant :

- 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 trouverez en annexe une schématisation des différentes étapes de la procédure de constat de carence, ainsi qu'un modèle d'arrêté.

Vous me ferez part des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette procédure sous le timbre DHUP/PH2.

Fait le 8 février 2011.

Pour la ministre et par délégation :

Le secrétaire général,
J.-F. MONTEILS

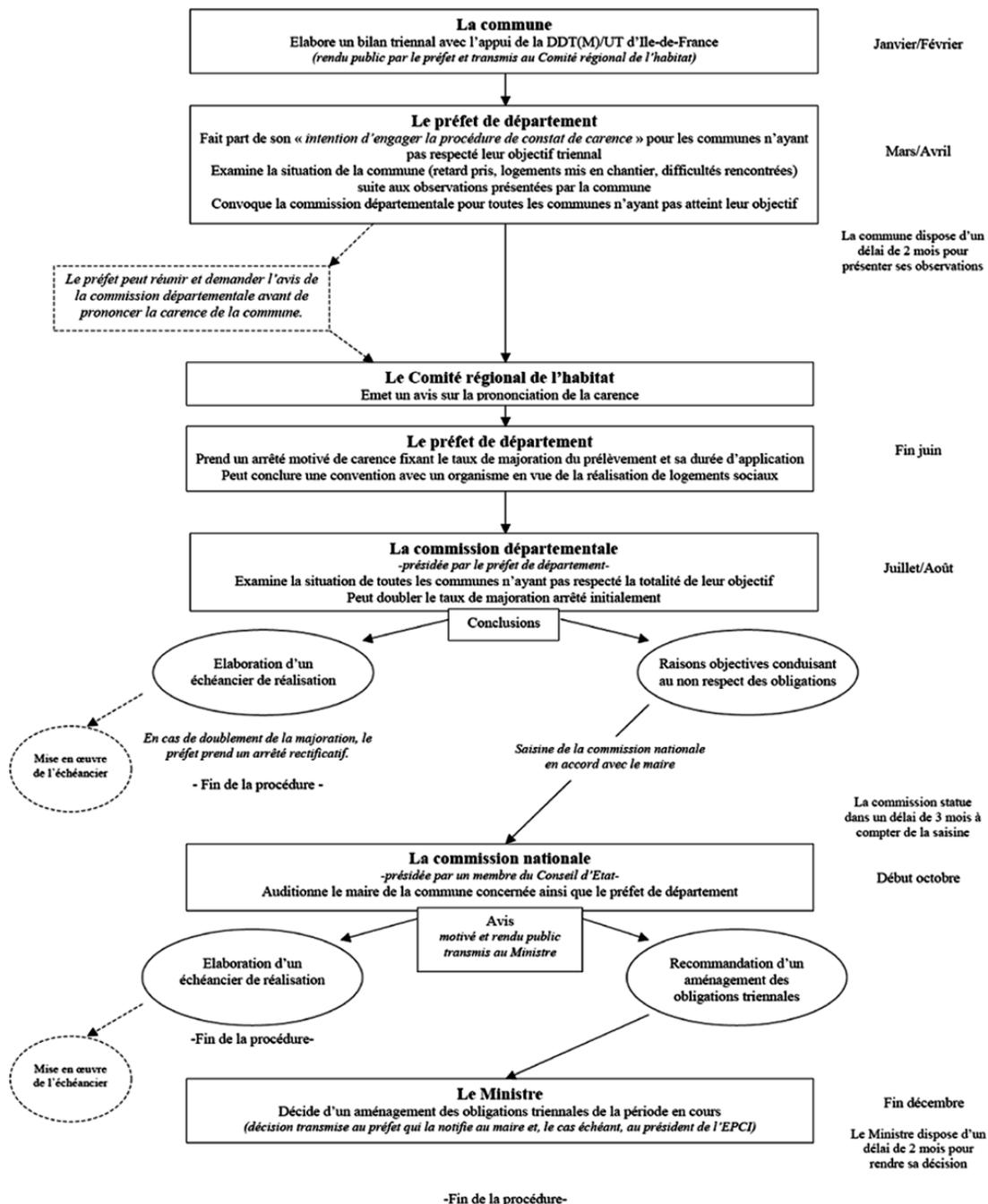
*Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages,*
É. CRÉPON

ANNEXE I

SCHÉMA DE PROCÉDURE

LA PROCÉDURE DE CONSTAT DE CARENCE
Articles L. 302-9 à L. 302-9-1-1 du CCH

Echéances/Délais



ANNEXE II

MODÈLE DE BILAN DE RÉALISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Bilan triennal 2008-2010 de la commune de :

Objectif de réalisation 2008-2010 :

Calcul du bilan triennal :

Variation du nombre de logements sociaux décomptés aux inventaires des
1^{er} janvier 2007 et 2010 : (a).

Nombre de logements financés et comptabilisés sur la période 2005-2007 et décomptés
à l'inventaire 2010 : (b).

Détail :

ORGANISME	OPÉRATION	NOMBRE de logements	ANNÉE d'entrée à l'inventaire

Nombre de logements financés sur la période 2008-2010 non décomptés à
l'inventaire 2010 : (c).

Détail :

	ORGANISME	OPÉRATION	NOMBRE de logements
2008			
2009			
2010			

Bilan triennal obtenu : (a) – (b) + (c)

Récapitulatif :

Bilan triennal :

Objectif de réalisation :

Taux de réalisation :

ANNEXE IV

MODÈLE D'ARRÊTÉ PRONONÇANT LA CARENCE

PRÉFECTURE DE [département]

Arrêté préfectoral n° du prononçant la carence définie par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation au titre de la période triennale 20NN-20NN pour la commune de [commune]

Le préfet de [département],

Vu le code de la construction et de l'habitation, et notamment ses articles L. 302-5 à L. 302-9-2 et R. 302-14 à R. 302-26 ;

Vu le code de l'urbanisme, et notamment son article L. 210-1 dans sa rédaction résultant de l'article 39 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, notamment modifiée par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier et par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;

Vu la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale ;

Vu le courrier du préfet en date du [date] informant la commune de [commune] de son intention d'engager la procédure de constat de carence ;

Vu le courrier du maire de [commune] présentant ses observations sur le non-respect de l'objectif triennal pour la période 20NN-20NN ;

Vu l'avis du comité régional de l'habitat, réuni en date du [date] ;

Considérant qu'en application de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation l'objectif de réalisation de logements sociaux pour la période triennale 20NN-20NN est de [X] logements ;

Considérant que le bilan triennal 20NN-20NN fait état d'une réalisation de [X] logements sociaux, soit un taux de réalisation de l'objectif triennal de [X] % ;

Considérant le non-respect des obligations triennales de la commune de [commune] pour la période 20NN-20NN ;

[La liste suivante des « considérants » est à adapter en fonction de la situation de la commune et ne saurait constituer une liste limitative ou exhaustive. L'objectif est de présenter le plus complètement possible les différents éléments de motivation de la décision.]

Considérant [taux des logements mis en chantier destinés au logement social sur la période 20NN-20NN] ;

Considérant [éléments avancés par la commune] ;

Considérant [en réponse aux observations de la commune] ;

Considérant [état des moyens mis en œuvre par la commune en matière d'urbanisme pour favoriser la production de logements sociaux] ;

Considérant que l'atteinte de l'objectif de réalisation peut se traduire par le biais d'opérations de constructions neuves et d'opérations d'acquisition-amélioration ;

Considérant que les éléments avancés par la commune ne justifient pas le non-respect de son objectif de réalisation pour la période 20NN-20NN [et/ou justifient une majoration moindre du prélèvement] ;

Sur proposition de M. le secrétaire général de la préfecture,

Arrête :

Article 1^{er}

La carence de la commune de [commune] est prononcée en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Article 2

Le taux de majoration visé à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, égal au plus au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal, est fixé à XX %.

Article 3

Le taux de majoration fixé à l'article 2 est appliqué sur le montant du prélèvement par logement manquant à compter du 1^{er} janvier 20NN [*année suivant l'année de signature de l'arrêté de carence*], et ce pour une durée de X ans [*1, 2 ou 3 ans*].

Article 4

M. le secrétaire général de la préfecture de [*département*] et M. le directeur départemental des territoires sont chargés, chacun pour ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de l'État et notifié aux intéressés.

Fait le

Le préfet,

Délais et voies de recours :

Conformément à l'article R. 421-1 du code de justice administrative, la présente décision peut faire l'objet d'un recours contentieux, dans le délai de deux mois à compter de sa notification, devant le tribunal administratif de [*adresse du TA*]. Elle peut également faire l'objet d'un recours gracieux auprès de M. le préfet de ... Cette démarche interrompt le délai de recours contentieux, ce dernier devant être introduit dans le délai de deux mois suivant une décision implicite ou explicite de l'autorité compétente (le silence de l'administration pendant un délai de deux mois valant décision implicite de rejet).