

LES 30 PROPOSITIONS

DES NOTAIRES DU GRAND PARIS

POUR UN HABITAT
ACCESSIBLE ET DE QUALITÉ

SEPTEMBRE
2021



www.notairesdugrandparis.fr

 @GdParisNotaires

EDITO

Le 21 septembre dernier, l'ensemble des décideurs économiques et politiques de la Région Ile de France se sont retrouvés au « Sommet du Grand Paris » coorganisés par les Notaires du Grand Paris.

Lors de cette journée riche en débats et en controverses, un constat a fait consensus : la crise du logement en Ile de France persiste et s'accroît.

Les franciliens en sont les premières victimes. Chacun d'entre nous le vit au quotidien. Qui n'a pas dans son cercle familial ou amical des proches confrontés au mal logement et à la difficulté de se loger ?

C'est ce constat qui a poussé les Notaires du Grand Paris à se mettre autour de la table et inventer des solutions pour faciliter l'accès à un logement de qualité.

Praticiens des opérations immobilières, les notaires ont toujours eu pour mission d'adapter aux besoins de leurs clients les règles existantes.

Partenaires de tous les acteurs de l'immobilier (promoteurs, architectes, fonds institutionnels, etc.), ils appréhendent l'ensemble des difficultés qui contraignent l'offre et la demande de logements et, plus encore, les solutions qui s'offrent aux professionnels comme aux particuliers.

Riches d'une expérience diversifiée, celle des marchés de l'immobilier de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de l'Essonne et des Yvelines, les 3000 Notaires du Grand Paris formulent dans ce document 30 propositions articulées autour de 5 grands axes d'action.

Certaines ont déjà été formulées par d'autres acteurs du logement, d'autres sont nouvelles. Toutes sont animées d'une conviction forte et partagée.

Pour être efficace, il faut « faire feu de tout bois » et agir sur tous les fronts : la construction neuve bien évidemment, mais aussi la mobilisation du parc existant, l'accès à la propriété et la digitalisation du marché immobilier.

Nous souhaitons que cette contribution soit la plus partagée possible, qu'elle suscite des débats et qu'elle fasse bouger les lignes. Le Grand Paris en a besoin !

Bonne lecture !



Cédric BLANCHET
Président de la Chambre
des Notaires de Paris



Guy DURAND
Président de la Chambre
des Notaires des Hauts-de-Seine



Olivier TYL
Président de la Chambre
Interdépartementale des Notaires de
Versailles



Dorothée DARNICHE
Présidente de la Chambre des Notaires de
l'Essonne



Julien COURTIER
Président de la Chambre des
Notaires de Seine-et-Marne

Sommaire

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	6
AXE 1. REPENSER LA PROPRIETE POUR LA RENDRE ACCESSIBLE.....	9
I. ENCOURAGER UNE ACQUISITION PROGRESSIVE DE LA PROPRIETE	10
Proposition n° 1 – Améliorer et étendre au parc privé et intermédiaire les mécanismes permettant de réduire le coût d’acquisition de la valeur du bien.....	11
II. FAIRE CONNAITRE LES MODES ALTERNATIFS D’ACCES AU LOGEMENT.....	15
Proposition n° 2 - Communiquer autour des modes alternatifs d’accès au logement	15
AXE 2. RENOVER LES LOGEMENTS ANCIENS	17
I. ASSOUPLIR LES REGLES QUI ENCADRENT LA DECISION DE RENOVER	19
Proposition n° 3 - Créer une servitude d’utilité publique d’isolation thermique par l’extérieur. 19	
Proposition n° 4- Créer un « permis déclaratif » pour les rénovations.....	23
Proposition n° 5 - Prévoir que des travaux de rénovation exigeant la libération des lieux constituent un « motif légitime et sérieux » justifiant le congé donné au locataire	24
II. CHANGER D’ECHELLE.....	26
Proposition n° 6 - Encourager les copropriétés à rénover	26
Proposition n° 7 - Faire financer la rénovation par un opérateur, en rémunérant ce dernier au travers d’une participation aux économies réalisées.....	29
Proposition n° 8 - Mieux diffuser l’information sur les baux à réhabilitation.....	30
III. SOUTENIR L’EFFORT DES PARTICULIERS.....	31
Proposition n° 9 - Créer des outils de financement à destination des particuliers.....	32
Proposition n° 10 - Réformer la fiscalité des particuliers pour faciliter et encourager les travaux de rénovation	34
Proposition n° 11 - Réformer la fiscalité des bailleurs privés afin de les aider à répondre à leur obligation de louer des logements décents	38

AXE 3. ADAPTER, TRANSFORMER LE PARC EXISTANT41

I. ADAPTER LE BATI AUX NOUVEAUX USAGES 42

Proposition n° 12 - Unifier les polices des changements d'usage et de destination au sein du code de l'urbanisme..... 43

Proposition n° 13 - Généraliser le « permis à double détente » 46

Proposition n° 14 - Favoriser la transformation de bureaux en logements..... 47

Proposition n° 15 - Introduire une nouvelle destination, au sein du code de l'urbanisme, au titre des « hôtels et autres hébergements touristiques » 50

II. ENCOURAGER LA SOLIDARITE FONCIERE DANS LES ZONES PAVILLONNAIRES 54

Proposition n° 16 - Transformer le tissu pavillonnaire existant dans le respect de ses caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères 55

Proposition n° 17 - Adapter les règles des PLU à la mise en œuvre de l'objectif de préservation et d'évolution respectueuse du tissu pavillonnaire 58

Proposition n° 18 - Créer un régime de la micro-construction 59

III. PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX MODES DE VIE 62

Proposition n° 19 - Limiter l'obligation de construire des places de stationnements dans les zones caractérisées par une offre importante de transports..... 62

Proposition n° 20 - Créer un bail spécifique permettant aux copropriétés de mettre à disposition de l'ensemble du quartier des locaux inutilisés 63

AXE 4. ACCROITRE L'OFFRE RESIDENTIELLE.....65

I. ASSOULIR LES CONTRAINTES PESANT SUR LE BAIL D'HABITATION 66

Proposition n° 21 - Limiter le droit au maintien dans les lieux du locataire 66

au sens de la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 66

Proposition n° 22 - Supprimer le droit à la prorogation du bail en cas de mise en copropriété du logement 69

II. INCITER LES ACTEURS INSTITUTIONNELS A OFFRIR DES LOGEMENTS ACCESSIBLES 70

Proposition n° 23 - Transformer l'exonération de taxe foncière en crédit d'impôt pour encourager les communes à développer l'offre de logements intermédiaires 71

Proposition n° 24 - Rationaliser l'exercice du droit de préemption urbain 72

Proposition n° 25 - Concentrer des moyens supplémentaires sur l'offre de logements intermédiaires dans les communes non carencées en logements sociaux	73
Proposition n° 26 - Encourager la rénovation de l'ancien pour développer l'offre de logements locatifs intermédiaires.....	74
Proposition n° 27 - Lever les freins juridiques à la constitution de sociétés dédiées au logement intermédiaire.....	75

AXE 5. FLUIDIFIER LES PROCESSUS IMMOBILIERS GRACE A LA NUMERISATION77

Proposition n° 28 - Créer une plateforme commune aux fins d'instruction des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA)	78
Proposition n° 29 – Mettre en œuvre la plateforme commune d'instruction des demandes de permis de construire	79
Proposition n° 30 - Organiser la transparence des informations relatives aux copropriétés	80

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS.....82

AXE 1. REPENSER LA PROPRIETE POUR LA RENDRE ACCESSIBLE	82
AXE 2. RENOVER LES LOGEMENTS ANCIENS	82
AXE 3. OPTIMISER LE PARC EXISTANT	83
AXE 4. ACCROITRE L'OFFRE RESIDENTIELLE	84
AXE 5. FLUIDIFIER LES PROCESSUS IMMOBILIERS GRACE A LA NUMERISATION	85

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES86

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Marc CAGNIART, Vice-président de la Chambre interdépartementale des Notaires de Paris

Guy DURAND, Notaire à Courbevoie, Représentant de la Chambre des Notaires des Hauts-de-Seine

Jean-Michel HAUTEBAS, Notaire à Avon, Représentant de la Chambre des Notaires de Seine-et-Marne

Frédéric LEVEL, Notaire à Évry, Représentant de la Chambre des Notaires d'Essonne

Anne MUZARD, Notaire à Paris, Rapporteur au Congrès des Notaires du CSN

Michèle RAUNET, Notaire à Paris

Benoît RIQUIER, Notaire à La Celle-Saint Cloud, Représentant de la Chambre des Notaires des Yvelines

Olivier VALARD, Notaire à Paris

Damien ROBERT, Secrétaire général de la Chambre interdépartementale des Notaires de Paris

Marie BLANCHARD, Chargée de mission à la Chambre interdépartementale des Notaires de Paris

Le groupe de travail a bénéficié de l'appui précieux et continu de **Philippe PELLETIER**, Président du Plan Bâtiment Durable.

Dans la plupart des grandes métropoles, les prix des logements et les loyers se sont orientés à la hausse et, de ce fait, le coût du logement constitue une part de plus en plus importante du budget des particuliers. Au cours de la décennie 2005-2015, cette part a ainsi augmenté de cinq points de pourcentage en moyenne pour s'établir à 31% chez les ménages à revenu intermédiaire dans la plupart des pays de l'OCDE¹.

Les ménages se voient parfois dans l'obligation de s'éloigner des centres et des bassins d'emploi pour trouver un lieu d'habitation accessible compte tenu de leurs revenus, ou de se loger dans des conditions inconfortables. Cette contrainte, qui concerne depuis plusieurs années déjà les jeunes et les couples avec enfants à Paris, a été accentuée par la crise liée au COVID-19 et son cortège de mesures de confinement obligatoire².

Cette situation, révélatrice d'une véritable fracture sociale, concentre les difficultés de logement sur une partie de la population. Les ménages modestes tout d'abord, lorsqu'ils ne parviennent pas à accéder au parc locatif social. Mais également de plus en plus les ménages issus de la classe moyenne, dont les revenus sont à la fois trop importants pour leur permettre de bénéficier du parc social et trop faibles pour les autoriser à acquérir un logement dans le secteur privé, et qui apparaissent finalement comme les oubliés de la politique du logement.

Dans le même temps, la double crise climatique et sanitaire nous incite à repenser la manière dont nous habitons et, ainsi, à élargir notre conception du logement : plus seulement patrimoniale, mais aussi sociale et sociétale.

Officier public et acteur au cœur de la chaîne de l'immobilier, le notaire a une responsabilité particulière dans la construction de la ville. C'est la raison pour laquelle les Notaires du Grand Paris ont souhaité se mobiliser et faire des propositions concrètes pour améliorer l'accès au logement en Ile-de-France. Un groupe de travail constitué de représentants des 5 chambres d'Ile-de-France et bénéficiant de l'appui de Philippe Pelletier, Président du Plan Bâtiment Durable, a, après avoir auditionné de nombreux experts³, formulé des propositions autour de 5 axes d'action :

- **Axe 1** : repenser la propriété pour la rendre plus accessible
- **Axe 2** : rénover les logements anciens
- **Axe 3** : optimiser le parc existant
- **Axe 4** : accroître l'offre résidentielle

¹ OCDE, *Pierre par pierre. Bâtir de meilleures politiques du logement*, 31 mai 2021.

² *Id.*

³ Voir liste des personnes auditionnées par le groupe de travail en dernière page de ce document.

- **Axe 5** : fluidifier les processus immobiliers grâce à leur digitalisation

Les propositions qui y figurent ont fait l'objet de débats approfondis, parfois vigoureux. Elles sont, pour certaines, issues de rapports ou contributions récentes auxquelles le notariat a pu participer, directement ou indirectement.

Notre contribution s'adresse à tous les acteurs qui ont une responsabilité dans la production de la ville : Etat, collectivités, architectes, agents immobiliers, promoteurs, investisseurs. Elle n'a vocation à être ni consensuelle ni exhaustive, mais à susciter le débat à quelques mois de l'élection présidentielle sur un sujet que nous considérons au cœur du pacte national.



AXE 1. REPENSER LA PROPRIETE POUR LA RENDRE ACCESSIBLE

Pour résoudre les difficultés d'accès au logement, les réponses formulées se sont longtemps concentrées sur des politiques de promotion du parc locatif et d'encouragement à l'accession résidentielle (prêts à taux zéro, allègement de la fiscalité, etc.).

Mais le contexte du XXI^e siècle n'est plus celui du XX^e siècle et peut-être ces mesures, qui n'ont d'ailleurs pas produit d'effets massifs sur la crise du logement, ne sont-elles plus en phase avec les besoins des individus. Présenter l'acquisition d'un droit de propriété comme l'aboutissement idéal d'un parcours résidentiel ne constitue plus forcément une solution adaptée aux usages contemporains du logement.

Aussi l'une des pistes d'innovation, en matière d'accès au logement, pourrait-elle consister à promouvoir une propriété partielle ou progressive, privilégiant une vision utilitaire du logement plutôt qu'une conception patrimoniale. Restreindre l'acquisition du logement aux droits qui seront réellement utiles pour ses occupants permet en effet de diminuer le coût de l'accession au logement, donc de faciliter celle-ci (I).

Les modes alternatifs d'accès à la propriété, qui autorisent les particuliers à mutualiser certains aspects de l'accession au logement, méritent également d'être mieux connus (II).

I. ENCOURAGER UNE ACQUISITION PROGRESSIVE DE LA PROPRIETE

En accédant à la propriété, les ménages peuvent poursuivre plusieurs objectifs : rechercher leur indépendance, désirer ne pas perdre leur argent dans un loyer, chercher à protéger leur famille par la constitution d'un patrimoine immobilier, ou encore vouloir réaliser un investissement locatif... Diversifiés, ces objectifs peuvent aussi évoluer au cours de la vie.

Les individus ne conserveront donc pas forcément leur logement toute leur vie, du moins pas *un* logement déterminé, d'autant qu'ils sont de plus en plus mobiles professionnellement, géographiquement et au sein de leur famille. A Paris par exemple, les résidences principales sont revendues en moyenne tous les neuf ans.

Or, le droit de propriété inscrit au code civil – un droit de propriété exclusif, perpétuel et absolu –, conçu pour protéger un patrimoine qui était au XIXe siècle essentiellement immobilier, ne permet pas de transmettre un logement selon des modalités suffisamment fluides et réversibles, adaptées aux besoins contemporains. Par ailleurs, l'acquisition d'un tel droit sur le foncier peut être excessivement onéreuse en zone tendue.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas proposer aux ménages d'accéder au logement selon des modalités modernisées, tenant compte de la valeur d'usage du logement autant, voire davantage, que de sa valeur patrimoniale ?

Certains dispositifs permettent déjà de dissocier les composantes du droit de propriété traditionnels afin d'autoriser un particulier à n'acquérir que certains droits : ceux qui lui permettront d'occuper le logement ou de se constituer un premier patrimoine immobilier. Ces droits reposent soit sur une dissociation entre le sol et le bâti, le particulier acquérant principalement des droits sur ce dernier élément (dans le cas du bail réel solidaire) ; soit sur un démembrement entre les prérogatives attachées au droit de propriété, un particulier investisseur acquérant la nu-propriété du bien pour une certaine durée, au terme de laquelle le droit de propriété se reconstituera à son profit, l'usufruit étant détenu par un bailleur social qui peut, sur cette période, louer le logement à d'autres particuliers (dans le cas de l'usufruit locatif social).

Moins étendus que le droit de propriété classique, ces droits réels affichent en contrepartie un prix beaucoup plus abordable, ce qui facilite l'accession à un logement bien situé et adapté aux besoins du ménage.

Principalement prévus dans le secteur du logement social, ces dispositifs pourraient être étendus aux secteurs libre et intermédiaire.

Proposition n° 1 – Améliorer et étendre au parc privé et intermédiaire les mécanismes permettant de réduire le coût d’acquisition de la valeur du bien

- Étendre l’utilisation du bail réel solidaire (BRS) en améliorant son fonctionnement

Créé par une ordonnance du 20 juillet 2016⁴, le mécanisme du BRS repose sur une dissociation du foncier et du bâti.

Alors que le foncier peut représenter près de 40% du prix d’un logement neuf, notamment dans la capitale et sur certains marchés très tendus, le BRS permet à un ménage modeste sous plafond de ressources de n’obtenir de droits que sur la partie bâtie d’un logement. Quant au foncier, il reste détenu par un Organisme de Foncier Solidaire (OFS) qui a construit ou réhabilité le logement, et qui conclut avec le ménage un bail de longue durée pour l’occupation du terrain.

Les droits immobiliers ainsi conférés au ménage ne sont pas perpétuels. Ils reviennent, lorsque le bail expire, à l’OFS⁵. Par ailleurs, outre les frais liés à l’acquisition du bâti, le ménage doit acquitter une redevance pour l’occupation du terrain.

Mais le BRS présente l’avantage de conférer au ménage des droits réels proches de ceux d’un propriétaire. Celui-ci peut vendre ou donner ses droits sur le logement à un autre ménage, lui-même agréé par l’OFS et répondant aux mêmes conditions d’éligibilité, pour une même durée. De même, si le bénéficiaire décède, le bail est transmis à ses ayant-droits dans les mêmes conditions d’éligibilité.

Toutefois, la pratique rencontre de nombreuses problématiques dans la mise en œuvre de ce régime, dont nous donnons ici une liste non exhaustive :

- quant à l’articulation et à l’économie générale du BRS ;
- quant à la possibilité, pour le ménage titulaire du BRS, de pouvoir louer son logement et sur l’existence d’une obligation de louer ledit logement à titre de résidence principale ;
- sur le fait de savoir si les contrats successivement conclus entre l’OFS et l’opérateur qui construit ou réhabilite des logements, d’une part, et entre l’OFS et l’accédant sous l’égide de l’OFS, d’autre part, comportent chacun leur propre économie et portent donc sur des droits réels différents, avec pour enjeu la possibilité de prévoir des durées de contrat différentes ;
- s’agissant de la complexité des rapports entre le BRS la copropriété ;

⁴ Ord. n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire : JO 21 juill.

⁵ CCH, art. L. 255-16.

- quant à la contrepartie du bail, car le BRS suscite deux flux financiers distincts : le prix d'acquisition ou de cession des droits réels et la redevance pour l'occupation du terrain ;
- sur l'interdiction des clauses résolutoires à défaut, pour le preneur, d'exécuter ses obligations contractuelles ;
- sur la possibilité, pour les OFS, de prévoir des critères d'attribution des logements en BRS complémentaires à ceux prévus par la loi (ménages occupants ; plafonds de ressources), notamment en zone tendue et très tendue lorsqu'un grand nombre de ménage répond aux conditions de ressources, etc.

Certes, l'article 28 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (projet de loi « 3DS ») prévoit d'apporter à ce dispositif diverses améliorations.

Mais nous pensons possible et nécessaire d'étendre et de parfaire ces améliorations.

- Étendre au parc privé et intermédiaire le BRS

D'autre part, ainsi que le rappelle le Rapport « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments », ce dispositif permet de « solvabiliser presque 30% de ménages de plus pour accéder à la propriété dans des conditions maîtrisées, encadrées et raisonnables »⁶.

Il est donc proposé d'étendre le bénéfice de cet outil en prévoyant la création d'Offices Fonciers Libres, ouverts aux financements tant publics que privés, susceptibles de faciliter l'accès des ménages moyens au logement dans le parc privé et intermédiaire.

Mesures proposées :

1) Insérer au code de l'urbanisme un article L. 329-2 ainsi rédigé :

« Les organismes de foncier libre ont pour objet, pour tout ou partie de leur activité, d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, au moyen de baux de longue durée, en tenant compte des caractéristiques des marchés et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements.

⁶ Ph. Pelletier, F. Hovorka, « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments : Amplifier et accélérer », septembre 2020, v. sous proposition n° 6.

Ces organismes sont détenus à majorité par une ou plusieurs personnes publiques.

L'organisme de foncier libre reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

2) Insérer au code de la construction et de l'habitation un article L. 329-2 ainsi rédigé :

« Constitue un contrat dénommé "bail réel libre" le bail par lequel un organisme de foncier libre consent, dans les conditions prévues à l'article L. 329-2 du code de l'urbanisme et pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec s'il y a lieu obligation pour ce dernier de construire ou réhabiliter des constructions existantes.

Ces logements sont destinés, pendant toute la durée du contrat, à être occupés à titre de résidence principale. »

3) Insérer au Livre II, Titre V du code de la construction et de l'habitation un Chapitre VI créant le régime du « bail réel libre » prévoyant :

- la dissociation de la propriété du bâti du preneur et de la propriété du foncier des organismes de foncier libre ;
- les conditions par lesquelles le bail réel mentionné au 2° accorde au preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété, sous des conditions dans les zones tendues, de loyers ou de prix de cession
- la possibilité pour le preneur de proroger le bail et les conditions de cette prorogation ;
- les modalités d'évolution de ce bail ainsi que de la valeur des droits réels en cas de mutations successives ;
- la définition des règles applicables en cas de résiliation ou de méconnaissance des obligations propres à ce contrat.

- Étendre le champ d'application de l'usufruit locatif social (ULS)

Créé par la loi ENL du 13 juillet 2006⁷ pour lutter contre la crise du logement dans le secteur social, l'ULS recourt à la technique du démembrement de propriété entre un acquéreur (un particulier) et un bailleur professionnel.

La nue-propriété du logement est acquise par un particulier pour un prix décoté, là encore, de 30 à 40 % par rapport à celui d'un bien acquis en pleine propriété. Quant à l'usufruit, il revient à un bailleur social : celui-ci peut louer le bien aux conditions habituelles d'attribution des logements locatifs sociaux et percevoir les loyers. Il assure également la gestion locative et supporte la totalité des frais de gestion, les loyers impayés ou l'absence de locataire.

Le démembrement se poursuit 15 à 20 ans durant lesquels, n'ayant pas la jouissance du bien, le particulier nu-propriétaire ne peut en retirer de revenus locatifs. Mais le jour où le démembrement prend fin, cet investisseur récupère la pleine propriété du logement (qu'il peut alors habiter, vendre, louer, etc.) sans verser de supplément de prix.

Considérant que la technique du démembrement de propriété permet à l'acquisition d'un logement à terme, tout en développant le parc locatif, il est proposé d'en étendre le champ d'application au parc intermédiaire ou libre. Il convient aussi de l'encourager au moyen d'un financement aidé, en contrepartie de l'obligation, pour le bénéficiaire, de louer durant 15 ans au moins le bien acquis, dans le respect des plafonds de loyer du parc intermédiaire.

Mesures proposées :

- Déroger aux al. 2 et 4 de l'article 595 du code civil pour prévoir que les baux consentis par l'usufruitier dans le cadre d'un ULS ne prendront pas fin de plein droit lors de l'extinction de l'usufruit.
- Imposer un engagement de location pour une durée minimale de 15 ans.
- Imposer le respect des plafonds de loyers intermédiaires.
- Introduire une obligation de relogement à la charge de l'usufruitier.

⁷ L. n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (JO 16 juill.), ayant inséré au code de la construction et de l'habitation les art. L. 253-1 et s.

II. FAIRE CONNAITRE LES MODES ALTERNATIFS D'ACCES AU LOGEMENT

Pour se loger, les particuliers ne sont plus enfermés dans le choix entre location et propriété. D'autres modes d'accès au logement offrent aujourd'hui des alternatives. Innovantes, mais trop souvent ignorées, ces solutions méritent d'être portées à une connaissance plus large.

Proposition n° 2 - Communiquer autour des modes alternatifs d'accès au logement

- Mieux faire connaître la co-acquisition d'un logement par un particulier et un investisseur institutionnel

Dans ce modèle, le ménage acquiert son logement avec l'aide d'un investisseur professionnel. Ce dernier finance la majeure partie du logement, tandis que 7% environ sont acquis par le ménage. Les parts de chacun sont détenues au travers d'une société, propriétaire du bien.

Pendant la durée de l'opération, le ménage verse à l'institutionnel une indemnité d'occupation pour la partie non encore acquise, tout en rachetant progressivement à l'institutionnel, à son propre rythme, la part que celui-ci détient sur le logement. Inversement, le ménage peut choisir de revendre sa part à l'institutionnel s'il préfère quitter le logement.

- Mieux faire connaître la flexi-propriété (ou « propriété à vie »)

La flexi-propriété permet à un ménage d'obtenir l'usage d'un logement pour une durée de 50 ans, moyennant la conclusion d'un bail avec un investisseur institutionnel, propriétaire et bailleur du bien. Le ménage acquiert donc le droit d'occuper le logement sur le long terme, ainsi qu'il le fait déjà couramment pour d'autres biens (voiture, biens d'équipement, etc.).

Pendant la durée du contrat, le ménage « flexi-propriétaire » dispose sur le bien de droits réels proches de ceux d'un propriétaire : il peut mettre le bien en location, y faire des travaux, vendre la durée restante du contrat à un tiers, etc. Il bénéficie également de la possibilité de conserver la jouissance du bien jusqu'à son décès, sans frais supplémentaires, en tant qu'usufruitier. Si le bail n'est pas encore éteint au moment où le flexi-propriétaire décède, les droits correspondant à la durée restant à courir peuvent être transmis aux héritiers. Ces derniers peuvent en outre demander au bailleur le « rechargement » (prorogation) du contrat de bail. Enfin, une garantie de rachat accompagne la flexi-

propriété : si le ménage ne veut plus demeurer dans le logement, l'investisseur doit le lui racheter à un prix convenu à l'avance, variant selon la date de rachat.

La flexi-propriété constitue ainsi une formule intermédiaire entre propriété et location. Elle procure les mêmes avantages que la propriété, offrant aux flexi-propriétaires l'assurance qu'ils disposeront à leur retraite d'un bien déjà financé, et ce jusqu'à leur mort. Mais, comme la location, elle est accessible aux ménages qui ne disposent pas de l'apport nécessaire à la conclusion d'un crédit immobilier classique.

- Mieux faire connaître l'habitat participatif

L'habitat participatif a émergé pour permettre aux futurs occupants de participer activement à la construction d'un immeuble de logements (recherche des financements, établissement des plans, choix des matériaux, relations avec les différents corps de métier, etc.), puis de mettre en commun certains espaces, destinés à être partagés par tous les résidents : laverie, atelier, chambre d'amis, espace de coworking, salle des fêtes, parking à vélos, jardin, etc.

Qualifiée de « citoyenne » par le législateur⁸, cette démarche a été initialement portée par des particuliers investis d'un fort esprit de partage et de solidarité. Mais l'habitat participatif se diffuse progressivement. Aujourd'hui, rien n'impose plus à ceux que ce concept attire de participer à la phase de construction des logements : il leur est possible de rejoindre un habitat participatif existant en rachetant ses droits à l'un des résidents.

Si bien que l'on pourrait dorénavant concevoir l'habitat participatif comme l'une des solutions permettant de diminuer les coûts de l'accession à la propriété : partageant les pièces dont ils n'ont pas besoin d'avoir un usage exclusif, tout en disposant d'un droit de propriété classique sur leur propre logement (chambres, salon, cuisine, salle de bains, etc.), les occupants acquièrent en quelque sorte plus d'espace pour le même prix.

Mesures proposées :

- Mener une campagne de communication auprès des professionnels autour des modes alternatifs d'accès au logement.
- Informer les particuliers et des clients des offices notariaux sur les particularités et les modalités de mise en œuvre de ces modes alternatifs d'accès au logement.

⁸ CCH, art. L. 200-1.



AXE 2. RENOVER

LES LOGEMENTS ANCIENS

Seuls 320 000 nouveaux logements sortent en moyenne de terre chaque année. Apporter une réponse massive à la crise du logement impose donc de s'intéresser à l'habitat existant.

Or, force est de constater que tous les biens d'habitation ne sont pas occupés : selon les données de l'INSEE, le nombre de logements vacants était en 2018 de plus de 3 millions et ce chiffre va croissant⁹. Dans le même temps, un logement sur six pouvait être qualifié de « passoire thermique » (soit 4,8 millions sur un parc de 29,7 millions de résidences principales) ce qui correspond aux étiquettes F et G du DPE¹⁰.

Ces ordres de grandeur respectifs laissent penser qu'un lien de cause à effet existe entre les mauvaises performances énergétiques d'un logement et le fait que ses propriétaires ne l'occupent pas ou, plus probablement, ne parviennent ni à le louer, ni à le revendre¹¹.

Dès lors, massifier la rénovation des bâtiments anciens pourrait permettre de répondre à une partie de la demande qui s'exprime sur le marché résidentiel.

Si moins de 1 % du parc immobilier est actuellement rénové chaque année, l'objectif de performance énergétique est sans doute en passe de devenir une priorité.

La directive 2010/31/UE du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments a en effet déterminé des critères de performance minimaux afin, comme l'indiquent ses considérants, de réduire les consommations d'énergie des bâtiments, leurs émissions de gaz à effet de serre et, finalement, respecter les exigences imposées à l'Union européenne par le protocole de Kyoto et la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. De même, la directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, révisant la directive de 2010, précise que « la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques de l'Union est liée aux efforts qu'elle déploie pour rénover son parc immobilier en donnant la priorité à l'efficacité énergétique,

⁹ INSEE, Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2018.

¹⁰ Commissariat général au développement durable (CGDD), Service des données et études statistiques (SDES), Ministère de la Transition écologique, Document de travail n° 49, septembre 2020.

¹¹ V. en ce sens rapport « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments, préc., p. 11.

en appliquant le principe de la primauté de l'efficacité énergétique et en étudiant le déploiement des énergies renouvelables »¹².

En droit interne, la loi n° 2009-967, « Grenelle I », du 3 août 2009, énonçant « *les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique* »¹³, prévoit que les « *mesures nationales de lutte contre le changement climatique porteront en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments* ». C'est à ce titre qu'« *elle s'attachera à susciter une évolution technologique et industrielle significative dans le domaine de la conception et de l'isolation des bâtiments* »¹⁴. De même, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre, a prévu la création d'un « *service public de la performance énergétique de l'habitat* », afin d'accompagner les consommateurs dans la rénovation énergétique de leur habitat. La loi « Elan » n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 a imposé, dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments publics, de prendre en compte les exigences de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de stockage du carbone et de veiller au recours à des matériaux issus des ressources renouvelables, obligation révisée en dernier lieu par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Si la France n'a pas réussi à inscrire à l'article 1^{er} de sa Constitution que la France « *agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004* »¹⁵, le moment demeure néanmoins propice pour adopter des mesures fortes afin de concrétiser, au travers de la rénovation des logements, les objectifs environnementaux de la France.

Les Notaires du Grand Paris souhaitent proposer plusieurs pistes de réflexion afin de répondre à cette ambition :

- d'une part, lever les multiples obstacles réglementaires à la décision de mettre en œuvre des travaux de rénovation, en simplifiant les règles applicables à la prise de décision (I) ;
- d'autre part, changer l'échelle des travaux afin de massifier l'effort de rénovation (II) ;
- enfin, soutenir plus efficacement l'effort de rénovation des ménages, compte tenu du coût considérable que représente, au niveau individuel, l'amélioration énergétique d'un logement (III).

¹² Consid. 7.

¹³ Art. 1^{er}.

¹⁴ Art. 4.

¹⁵ Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement. Le Premier ministre a annoncé, le 6 juillet 2021, l'abandon du processus de révision constitutionnelle.

I. ASSOUPLIR LES REGLES QUI ENCADRENT LA DECISION DE RENOVER

Proposition n° 3 - Créer une servitude d'utilité publique d'isolation thermique par l'extérieur

Le logement est le premier poste de dépense des ménages et contribue à la consommation de près de la moitié de l'énergie dont nous disposons dans l'Hexagone et à l'émission de 27% des gaz à effet de serre¹⁶. Améliorer les performances énergétiques de nos bâtiments apparaît donc comme une exigence écologique, autant que comme une voie d'amélioration du pouvoir d'achat des ménages.

Or, plus de la moitié des passoires sont des maisons individuelles et les travaux entrepris ne sont pas toujours à la hauteur des besoins¹⁷. Ainsi, seuls 32% du parc de maisons individuelles a fait l'objet de travaux de rénovation et 75% des travaux effectués n'ont pas eu d'impact sur l'étiquette énergétique du logement¹⁸.

Rénover efficacement une maison individuelle suppose de pouvoir isoler thermiquement les façades des bâtis antérieurs à 1974, date de la première réglementation thermique et, pour ce faire, de privilégier l'isolation thermique par l'extérieur.

L'isolation thermique par l'extérieur est en effet considérée comme beaucoup plus efficace que l'isolation intérieure. Elle offre une réduction de la consommation de chauffage supérieure de 15% en moyenne, en raison du fait qu'elle permet de pallier les ponts thermiques liés à d'éventuelles ruptures d'isolation. Elle évite également une perte de surface intérieure du logement et évite aux occupants d'avoir à quitter les lieux durant les travaux.

Mais l'isolation extérieure impose aussi d'accroître le volume du bâtiment d'une quinzaine de centimètres, ce qui soulève des difficultés lorsque l'ouvrage est édifié en limite séparative du fonds voisin : le propriétaire de ce fonds perd la jouissance de la partie supportant l'ouvrage d'isolation. On conçoit donc qu'il puisse s'opposer à la mise en œuvre du projet.

¹⁶ Cf. Rapport de l'ADEME et Stratégie française pour l'énergie et le climat, Programmation pluriannuelle de l'énergie, Ministère de la transition écologique, janvier 2020.

¹⁷ ADEME, Enquête Trémi (Travaux de Rénovation Energétique des Maisons Individuelles) 2017 sur des travaux réalisés entre 2014 et 2016, les tendances sur 2020 étant d'après les auteurs plus ou moins similaires.

¹⁸ *Id.*

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (ci-après « loi Climat et résilience ») améliore notablement les règles permettant de vaincre cette opposition¹⁹. Son article 172 prévoit l'insertion, après l'article L. 113-5 du code de la construction et de l'habitation, d'un article L. 113-5-1, dont le I confère au propriétaire d'un bâtiment existant qui procède à son isolation thermique par l'extérieur « *un droit de surplomb du fonds voisin de trente-cinq centimètres au plus* », moyennant une indemnité préalable due au propriétaire du fonds surplombé. Les modalités de mise en œuvre de ce droit seront constatées par acte authentique ou par décision de justice.

La mise en œuvre de ce droit répond par ailleurs aux principes suivants : « *II. - Le droit de surplomb emporte le droit d'accéder temporairement à l'immeuble voisin et d'y mettre en place les installations provisoires strictement nécessaires à la réalisation des travaux.*

« *Une indemnité est due au propriétaire de l'immeuble voisin.*

« *Une convention définit les modalités de mise en œuvre de ce droit.* »

Ce droit de surplomb comporte toutefois des insuffisances.

Il ne permet de réaliser l'isolation en surplomb « *qu'à deux mètres au moins au-dessus du pied du mur, du pied de l'héberge ou du sol, sauf accord des propriétaires des deux fonds sur une hauteur inférieure* ». Faute d'un tel accord, il demeurera donc des cas dans lesquels l'isolation ne pourra être mise en œuvre en-deçà des deux mètres de hauteur, et demeurera donc incomplète.

Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre de ce droit sont restrictives puisque c'est à celui qui projette les travaux de justifier le choix d'une isolation par l'extérieur en démontrant qu'aucune autre solution technique ne permet d'atteindre un niveau d'efficacité énergétique équivalent, ou qu'une autre solution présenterait un coût ou une complexité excessifs.

Le propriétaire du terrain surplombé conserve également, durant six mois à compter de la notification de l'intention de son voisin de procéder auxdits travaux pour un « *motif sérieux et légitime tenant à l'usage présent ou futur de sa propriété ou à la méconnaissance des conditions prévues au premier alinéa du I* » (aucune autre solution technique ne permet d'atteindre un niveau d'efficacité énergétique équivalent ou que cette autre solution présente un coût ou une complexité excessifs). Le législateur lui laisse aussi la possibilité, sous certaines conditions, de s'opposer au droit d'accès à son fonds et à la mise en place d'installations provisoires.

¹⁹ JO n° 196 du 24 août.

Enfin, c'est à l'auteur des travaux qu'incombent, en sus de l'indemnisation préalable de son voisin qui demeure acquise, les frais de dépose de l'ouvrage d'isolation lorsque ce voisin réalise des travaux de construction autorisés par l'administration en limite séparative ou en usant de ses droits mitoyens.

Si bien que le droit de surplomb instauré par la loi Climat et résilience engage à la circonspection, plutôt qu'à la mise en œuvre des travaux d'isolation, celui qui projette d'améliorer les performances énergétiques de son logement, à rebours des objectifs du législateur.

Il est donc proposé de créer un dispositif législatif réellement incitatif en substituant au droit de surplomb une servitude d'utilité publique d'isolation par l'extérieur, fondée sur un motif d'intérêt général d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Un régime de servitude d'utilité publique permettrait d'imposer les travaux d'isolation sur toute la surface du bâtiment à isoler, sans nécessité de justifier de l'absence de solution alternative ni offrir au propriétaire du fonds surplombé un droit d'opposition, sous réserve de respect des conditions prévues par le dispositif. La mise en œuvre de la servitude supposerait notamment la fourniture, par un bureau d'études, d'un document attestant de la qualité de la conception du projet et des travaux projetés, et de leur conformité aux exigences de performance fixés par un décret en Conseil d'Etat.

S'agissant d'une servitude d'utilité publique, l'Etat pourrait par ailleurs apporter un soutien au propriétaire finançant les travaux, au titre de la contribution de ce propriétaire à un objectif d'intérêt général.

Mesure proposée :

Prolongeant les propositions formulées au 114^e Congrès des notaires par la Commission « Demain la ville »²⁰, ainsi que par le Rapport « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments »²¹, les Notaires du Grand Paris proposent de substituer à l'article L. 113-5-1 du code de la construction et de l'habitation, créé par l'article 172 de la loi Climat et résilience, un article L. 113-5-1 ainsi rédigé²² :

²⁰ 114^e Congrès des notaires, *Demain le territoire*, Cannes, 2018. V. Commission « Demain la ville », Proposition n°3, suggérant de créer servitude légale d'isolation permettant au propriétaire d'un bâtiment édifié en limite de propriété, n'ayant pas atteint la norme BBC, de procéder à des travaux d'isolation par l'extérieur avec emprise au sol ou aérienne sur le fonds voisin.

²¹ Rapport préc., v. proposition n° 9, suggérant de faciliter l'isolation par l'extérieur en créant une servitude d'utilité publique de surplomb d'un foncier voisin.

²² Nous reprenons ici la proposition du professeur B. PARANCE relative à la création d'une servitude d'utilité publique en faveur de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, annexée au rapport préc. « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments », p. 83, spéc. p. 87.

« I. Dans l'objectif de participer à l'effort collectif d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, le propriétaire d'un immeuble peut solliciter du propriétaire de la parcelle voisine la conclusion d'une servitude l'autorisant à réaliser une isolation en saillie des façades ou une installation de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades, dans les limites fixées par le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du présent article.

Le propriétaire qui entend faire réaliser les travaux décrits dans le premier alinéa de cet article fait attester de la qualité de la conception du projet et des travaux projetés par un bureau d'étude certifié.

Afin de garantir la qualité de la conception du projet et de la réalisation des travaux, de l'installation ou de la pose des équipements, matériaux et appareils, le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du présent article précise les travaux pour lesquels est exigé le respect de critères de qualification du bureau d'étude technique et de l'entreprise, ainsi que l'attestation par le bureau d'étude du respect des exigences de performance définies par le même décret.

II. A défaut d'accord du propriétaire, la mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par l'autorité administrative après que les propriétaires et tout intéressé ont été, dans un délai qui ne peut être inférieur à deux mois, informés des motifs qui justifient l'institution de la servitude, des modalités selon lesquelles seront réalisés les travaux, et mis à même de présenter leurs observations sur le sujet.

L'installation de l'isolation, la pose des équipements ou la réalisation de ces travaux ne peuvent faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever son édifice.

Lorsque, pour l'étude, la réalisation des travaux, l'introduction des salariés de l'entreprise qui va les réaliser dans les propriétés privées est nécessaire, elle est, à défaut d'accord amiable, autorisée par le Président du Tribunal judiciaire, statuant en matière de référé, qui s'assure que la présence des salariés est nécessaire.

III. Le propriétaire est tenu d'indemniser l'ensemble des dommages et préjudices certains causés tant par les travaux d'installation que par l'existence de l'isolation ou des équipements. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal judiciaire.

IV. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ».

Proposition n° 4- Créer un « permis déclaratif » pour les rénovations

Des travaux de rénovation peuvent requérir un permis de construire. Or, le délai nécessaire à l’instruction de la demande de permis requiert en pratique deux à trois mois, ce qui retarde le démarrage des travaux et, surtout, peut décourager les ménages d’entreprendre les démarches nécessaires.

Un tel formalisme apparaît excessif dans les cas où la rénovation n’entraîne aucune modification de l’emprise au sol du bâtiment ou de son volume. L’immeuble étant déjà construit, les tiers en appréhendent en effet déjà les caractéristiques essentielles.

Comme le suggère le rapport « Nouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments »²³, il est donc proposé de substituer au permis de construire actuellement exigé une simple déclaration préalable de travaux afin d’accélérer les démarches administratives nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Il est également proposé que le renforcement de l’isolation thermique (changement des menuiseries) ne soit plus défini comme un changement de façade.

Mesure proposée :

Insérer au code de l’urbanisme un article R. 421-17-2 indiquant ce qui suit :

« Les travaux de rénovation, visant à la rénovation énergétique performante d’un bâtiment, au sens du 17° bis de l’article L. 111-1 du code de la construction et de l’habitation, y compris ceux ayant pour effet de modifier la façade du bâtiment, ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R. 421-1 à R. 421-16 du présent code lorsqu’ils n’entraînent aucune modification de l’emprise au sol dudit bâtiment ni de son volume. Ils sont précédés d’une déclaration préalable. »

²³ V. rapport préc., proposition n° 10.

Proposition n° 5 - Prévoir que des travaux de rénovation exigeant la libération des lieux constituent un « motif légitime et sérieux » justifiant le congé donné au locataire

Le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 13 août 2021²⁴, censuré comme « cavalier législatif » – c’est-à-dire comme adopté selon une procédure contraire aux exigences de l'article 45 de la Constitution – l’article 161 de la loi Climat et résilience.

Visant à compléter l’article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs²⁵, cette disposition apportait toutefois une utile précision en prévoyant explicitement que « *la réalisation de travaux d'économie d'énergie dans les parties privatives et permettant d'atteindre le niveau de performance minimal au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation* » peuvent constituer un motif légitime et sérieux justifiant de donner congé à un locataire.

Il convient donc d’introduire expressément dans la loi la possibilité de donner congé au locataire pour des travaux de rénovation exigeant la libération des lieux, tout en assurant la protection du locataire. Le préjudice important que ce locataire est amené à subir, dans le cas où les travaux entrepris l’obligent à quitter son logement pour une certaine durée, doit en effet être minimisé.

Mesure proposée :

Insérer à la suite du premier paragraphe du I de l’article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 les paragraphes suivants :

« Si les travaux d’économie d’énergie mentionnés à l’alinéa précédent nécessitent l’éviction provisoire des occupants, il doit être pourvu à leur relogement provisoire dans un local satisfaisant aux caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, compatible avec leurs besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels, à leurs possibilités et à leurs ressources. Il doit en outre être situé :

- Dans le même arrondissement ou les arrondissements limitrophes ou les communes limitrophes de l'arrondissement où se trouve le local, objet des travaux, si celui-ci est situé dans une commune divisée en arrondissements ;

²⁴ Déc. n° 2021-825 DC du 13 août 2021

²⁵ JO 8 juill.

- Dans le même canton ou dans les cantons limitrophes de ce canton inclus dans la même commune ou dans les communes limitrophes de ce canton si la commune est divisée en cantons ;
- Dans les autres cas sur le territoire de la même commune ou d'une commune limitrophe, sans pouvoir être éloigné de plus de 5 km.

Nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, le relogement provisoire peut donner lieu à un bail à titre précaire pour la durée des travaux.

Les occupants disposent d'un droit à réintégration après les travaux dans le local qu'ils ont évacué. Les baux des locaux évacués pendant la période d'exécution des travaux sont considérés comme ayant été suspendus et reprennent cours à la date à laquelle la réintégration aura été possible. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le bailleur et l'occupant ont décidé d'un commun accord le report définitif du bail sur un local équivalent.

Les occupants sont remboursés de leurs frais normaux de déménagement et de réinstallation.

A défaut, pour le précédent locataire, de réintégrer le local, le propriétaire est tenu de relouer le bien en location nue, non meublée, pendant 6 ans après achèvement des travaux. »

II. CHANGER D'ECHELLE

Proposition n° 6 - Encourager les copropriétés à rénover

- Cristalliser l'éligibilité des aides à la rénovation à la date de la décision d'assemblée générale de la copropriété

La réalisation des travaux à l'échelle d'une copropriété permet de donner à la rénovation une ampleur bien plus vaste que lorsque les travaux sont réalisés lot par lot.

Pourtant, les modalités d'octroi des aides publiques à la rénovation n'encouragent pas, actuellement, ce changement d'échelle. Au jour où ils votent les travaux en assemblée générale, les copropriétaires ne sont en effet pas en mesure de prendre ne compte les aides publiques existantes dans leur plan de financement, car l'éligibilité aux aides n'est en principe acquise qu'au jour de l'engagement effectif des travaux. La distribution ultérieure des aides présente, de ce fait, un effet d'aubaine.

Suivant le rapport « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments »²⁶, il est donc proposé que le régime des aides applicables aux travaux soit celui en vigueur au jour de la décision collective des copropriétaires, et ce pour une durée de trois ans.

Une telle prévisibilité ne peut que favoriser la prise de décision de procéder aux travaux en copropriété.

Mesure proposée :

Modifier les règles relatives aux différentes aides accessibles aux copropriétés, susceptibles de financer la réalisation de travaux de rénovation, en vue de prévoir que celles disponibles au jour de l'adoption de la décision d'assemblée générale de la copropriété le demeureront pour une durée de 3 ans au plus.

²⁶ V. proposition n° 16.

- Mutualiser le coût des travaux de rénovation au sein des copropriétés

Afin de rationaliser et d'optimiser les initiatives en matière de rénovation, il est indispensable de disposer d'outils juridiques autorisant les copropriétés situées à l'intérieur d'un même ilot urbain à mutualiser leurs efforts.

Certains dispositifs sont déjà censés permettre la collaboration entre plusieurs copropriétés, mais leur mise en œuvre effective se trouve freinée par la nécessité de recueillir l'accord de chacun des copropriétaires.

Il est donc proposé d'élargir l'objet de l'union de syndicats, inscrit à l'article 29 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, qui permet de faire travailler ensemble des copropriétés afin de créer, gérer ou réparer des équipements communs.

L'occasion est ainsi donnée de relancer cet outil, dont la pratique ne s'est pas encore réellement emparée, en vue d'encourager et de faciliter la réalisation des travaux de rénovation à l'échelle des copropriétés. L'union de syndicats pourrait par exemple trouver une réelle utilité dans les cas où les travaux sont susceptibles de bénéficier à plusieurs bâtiments à la fois (notamment en matière de géothermie) ou d'être réalisés simultanément pour plusieurs bâtiments (par exemple lorsqu'il est nécessaire de ravalier un pâté de bâtiments).

Les Notaires du Grand Paris proposent concrètement d'inclure dans l'objet des unions de syndicats la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation, dès lors que cette union comprend la majorité des copropriétés d'un même ilot.

Mesures proposées :

- Modifier l'article 29 de la loi du 10 juillet 1965, relatif à l'objet de l'union de syndicats.
- Prévoir, dans l'hypothèse où l'union de syndicats décide de prendre en charge cette responsabilité, que le syndic de l'union de syndicats doit recevoir un agrément spécifique délivré par l'Etat, afin de garantir qu'il dispose des compétences nécessaires pour procéder à cette maîtrise d'ouvrage.
- Sensibiliser les municipalités aux avantages des unions de syndicats pour mener des travaux de rénovation à plus grande échelle.

- **Encourager les copropriétaires à utiliser le fonds de travaux mis en place par la loi ALUR**

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la loi ALUR²⁷ impose à toutes les copropriétés de disposer d'un fonds de travaux. Ce fonds d'épargne de prévoyance a vocation à anticiper le financement de futurs travaux, notamment ceux destinés à la rénovation énergétique. Il est alimenté par une cotisation annuelle à laquelle sont soumis tous les copropriétaires. Son montant minimal est équivalent à au moins 5% du budget prévisionnel de la copropriété.

Toutefois, la loi ALUR a rattaché ce fonds de travaux au lot et non à la personne. Il en résulte que ce fonds est en pratique remboursé en cas de vente. De ce fait, les copropriétaires ont tendance à se contenter d'abonder ce fonds à hauteur du minimum légal de 5%.

Il est donc proposé de rattacher le fonds au copropriétaire plutôt qu'au lot, et d'octroyer au copropriétaire un bonus d'aide conditionné par l'utilisation des fonds pour la rénovation énergétique et la constitution d'un fonds dépassant le minimum légal.

Mesure proposée :

Remplacer le dernier alinéa de l'article 14-2, II de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis par les dispositions suivantes :

« Les sommes versées au titre du fonds de travaux sont attachées aux lots copropriétaires et. Elles sont définitivement acquises au syndicat des copropriétaires à hauteur des sommes affectées par l'assemblée générale au financement des travaux mentionnés aux 1° et 2° du présent II. Toutefois, la partie de la somme versée par un copropriétaire qui n'a pas encore été affectée auxdits travaux, au jour où celui-ci cède son lot, doit lui être remboursée par le syndicat. »

²⁷ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : JO du 26 mars.

Proposition n° 7 - Faire financer la rénovation par un opérateur, en rémunérant ce dernier au travers d'une participation aux économies réalisées

Dans la mesure où les travaux de rénovation représentent un coût considérable au niveau individuel, les ménages peuvent légitimement hésiter à y procéder. Lorsqu'ils se lancent, ils risquent de ne le faire que de manière partielle.

Afin de surmonter cette difficulté financière, un autre changement d'échelle peut être proposé au travers du recours à des acteurs susceptibles de financer et de réaliser les opérations de rénovation globale en contrepartie d'une participation aux économies d'énergie réalisées.

Ces opérateurs ensembliers – entreprises privées, sociétés d'économie mixte ou de tiers-financement... – pourraient être sélectionnés par la puissance publique (État ou collectivités territoriales) suivant un cahier des charges précis. Cette sélection garantirait non seulement la qualité des travaux, mais également une diminution des coûts unitaires de la massification des opérations de rénovation. Selon France Stratégie, ce dispositif pourrait à terme contribuer à une baisse de 30 % à 40 % du coût de la rénovation²⁸.

Sollicité par le ménage demandeur, l'opérateur serait chargé de réaliser le DPE du logement, de calculer la rentabilité anticipée de l'opération de rénovation, d'avancer la totalité du financement des travaux et de réaliser ceux-ci. Il se rembourserait – ou serait rémunéré – par un partage, pour une longue durée (10 à 30 ans), des économies d'énergie réalisées.

Mesures proposées :

- Sensibiliser les collectivités à l'opportunité d'utiliser un dispositif de ce type pour changer d'échelle dans la rénovation, ce qui suppose une contribution des collectivités sous forme d'entrée au capital des opérateurs ensembliers, de garantie financière, etc.
- Création d'une subvention publique susceptible d'être versée à l'opérateur ensemblier afin de rendre l'opération rentable. La subvention ne serait mobilisée qu'à condition d'être

²⁸ France Stratégie, V Aussilloux et A. Baïz. Accroître l'investissement dans la rénovation énergétique des logements du parc privé, n° 2020-14, octobre 2020.

nécessaire pour rentabiliser et donc déclencher davantage d'opérations ; elle serait remboursée si l'opération se révèle rentable.

- Compte tenu de la nécessité de garantir une certaine efficacité économique à l'opérateur, il convient d'imaginer un dispositif susceptible de permettre aux opérateurs de rentabiliser les rénovations réalisées sur la durée :
 - ⇒ Identification des opérateurs ensembliers capables de mener à bien des opérations de rénovation moyennant une participation aux économies réalisées ;
 - ⇒ Consécration d'un droit réel de jouissance spéciale (DRJS), s'inscrivant dans le titre de propriété comme une servitude dont la durée serait conventionnellement définie et perdurant donc en cas de cessions successives du bien à de nouveaux acquéreurs, afin de garantir la stabilité des droits de l'opérateur sur les économies d'énergie réalisées par le logement.

Proposition n° 8 - Mieux diffuser l'information sur les baux à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est un contrat par lequel le preneur (une personne morale, cf. CCH, art. L. 252-1 s.) s'engage à réaliser des travaux d'amélioration sur l'immeuble du propriétaire et à le conserver en bon état d'entretien, en vue de le louer pendant la durée du bail, au minimum de 12 ans.

Le temps de rembourser le montant des travaux, le propriétaire ne perçoit plus les loyers et il ne jouit plus du bien.

De même que le bail à construction permet de construire un immeuble sur le terrain d'autrui et de l'exploiter durant un temps long, le bail à réhabilitation confère au preneur à bail des droits réels, par exemple pour consentir à son tour des baux à des personnes à faibles ressources.

Institué il y a trente ans²⁹, le bail à réhabilitation ne s'est pas déployé à la hauteur des espérances de ses initiateurs. Mais ce dispositif pourrait aujourd'hui être relancé en tant qu'outil de la rénovation environnementale des bâtiments, d'autant qu'il s'adresse en pratique essentiellement à des bailleurs

²⁹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 11 : JO 2 juin.

sociaux ou à des foncières qui, gérant de nombreux logements, sont susceptibles de massifier les travaux de rénovation au sein du parc qu'ils gèrent.

C'est pourquoi, à l'instar du rapport « Nouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments »³⁰, les Notaires du Grand Paris proposent de :

- mobiliser les bailleurs sociaux pour qu'ils participent au développement de ce contrat, qui peut permettre à l'effort de rénovation de prendre davantage d'ampleur ;
- communiquer sur les potentialités de ce bail.

Mesure proposée :

- Mener une campagne de communication auprès des bailleurs sociaux sur le thème du bail à réhabilitation.

III. SOUTENIR L'EFFORT DES PARTICULIERS

Encourager la rénovation du parc de logements anciens passe, enfin, par l'adoption et la mise en œuvre de mesures susceptibles d'alléger le coût des travaux de rénovation.

Parmi les ménages résidant dans des passoires thermiques, près de la moitié (soit un peu plus de 2 millions) disposent en effet de revenus modestes, voire très modestes, et 62% ont plus de 60 ans. Or, si un ménage dépense en moyenne 4% de ses revenus annuels pour payer ses factures d'énergie (soit environ 1 519 € par mois), le taux d'effort peut représenter plus de 10% pour les ménages modestes³¹.

Dans ces conditions, les foyers moyens ou modestes peuvent avoir du mal à supporter le coût supplémentaire que représente la mise en œuvre de travaux de rénovation.

Soutenir l'effort des particuliers en la matière suppose donc que l'Etat les accompagne au travers d'une fiscalité encourageant la rénovation des logements anciens.

Mais cela suppose également un soutien des acteurs privés qui accompagnent l'effort des ménages, en particulier la mobilisation des banques qui distribuent des prêts aux particuliers. Car aucun effort d'ampleur ne sera possible sans la mise à disposition d'outils de financement dédiés et l'extension de ceux qui existent déjà, afin de permettre aux particuliers de contribuer à leur niveau à une indispensable transition écologique.

³⁰ V. proposition n° 7.

³¹ CGDD, SDES, Ministère de la Transition écologique.

Proposition n° 9 - Créer des outils de financement à destination des particuliers

- Autoriser le prêt viager hypothécaire entre particuliers

Le prêt viager hypothécaire est un contrat par lequel un établissement de crédit ou un établissement financier consent à une personne physique un prêt sous forme d'un capital ou de versements périodiques, avec deux spécificités :

- le prêt est garanti par une hypothèque constituée sur un bien immobilier, à usage exclusif d'habitation, appartenant à l'emprunteur ;
- le remboursement – principal et intérêts capitalisés annuellement – ne peut être exigé qu'au décès de l'emprunteur, ou lors de l'aliénation ou du démembrement de la propriété de l'immeuble hypothéqué s'ils surviennent avant le décès. Les héritiers de l'emprunteur disposent ainsi d'une option : ils peuvent payer la dette plafonnée, ou bien laisser le créancier poursuivre la saisie et la vente de l'immeuble.

Il est proposé d'autoriser formellement le prêt viager hypothécaire entre particuliers afin de sécuriser, notamment, les prêts réalisés entre proches

L'emprunt serait en effet garanti par une hypothèque sur le bien immobilier. Au décès de l'emprunteur, le créancier se rembourserait en capital et en intérêts en revendant le bien immobilier mis en garantie. De manière alternative, l'emprunteur pourrait rembourser le prêt de manière anticipée et acquitter périodiquement le montant des intérêts afin de conserver le bien.

La mise en œuvre de cette proposition suppose toutefois de modifier les dispositions de l'ordonnance du 23 mars 2006³², réservant actuellement aux établissements de crédit le droit de consentir les prêts viagers hypothécaires.

Mesures proposées :

- Autoriser dans la loi les prêts viagers hypothécaires entre particuliers.
- Exclure expressément du champ d'application de l'article 918 du code civil l'aliénation qui pourrait survenir en exécution d'un prêt viager hypothécaire.

³² Ord. n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés : JO 24 mars.

- Relancer le prêt hypothécaire rechargeable pour permettre aux particuliers d'étendre leur prêt immobilier à des travaux de rénovation

Offrir aux nouveaux propriétaires la possibilité de solliciter une extension de leur crédit immobilier permettrait à ceux-ci de réaliser les travaux de rénovation nécessaires et ce, à des conditions financières accessibles. L'application des conditions réglementaires du crédit immobilier sont en effet plus favorables que celles du crédit à la consommation. En étendre le bénéfice au financement d'opérations de rénovation non envisagées lors de la conclusion du crédit immobilier initial ainsi que cela est déjà pratiqué aux Pays-Bas, constituerait une incitation à l'amélioration des performances énergétiques du logement.

L'hypothèque prévue pour l'emprunt immobilier initial pourrait être reprise afin de sécuriser l'emprunt lié aux travaux de rénovation.

La durée d'emprunt et taux d'intérêt seraient définis réglementairement de la même manière que s'agissant du crédit immobilier initial.

Mesures proposées :

1) Sensibiliser le réseau bancaire ;

2) Modifier l'article 2422 du code civil de la manière suivante :

« L'hypothèque constituée par une personne physique ou morale peut être ultérieurement affectée à la garantie de créances professionnelles autres que celles mentionnées dans l'acte constitutif pourvu que celui-ci le prévoie expressément.

Le constituant peut alors l'offrir en garantie, dans la limite de la somme prévue dans l'acte constitutif et mentionnée à l'article 2423, non seulement au créancier originaire, mais aussi à un nouveau créancier encore que le premier n'ait pas été payé.

La convention de rechargement qu'il passe soit avec le créancier originaire, soit avec le nouveau créancier revêt la forme notariée.

Elle est publiée, sous la forme prévue à l'article 2430, à peine d'inopposabilité aux tiers.

Sa publication détermine le rang des créanciers bénéficiaires de la même hypothèque.

Sans préjudice du second alinéa de l'article 2424, le présent article est d'ordre public et toute clause contraire à celui-ci est réputée non écrite. »

- **Etendre aux travaux de rénovation le bénéfice de certains financements bancaires**, par exemple de l'éco-PTZ (éco-prêt à taux zéro).

Il faut à ce titre noter que, pour aider en particulier les propriétaires modestes et/ou âgés à accéder au crédit, la loi Climat et résilience relance le « prêt avance mutation », créé par la loi « de transition énergétique » de 2015³³. Ce prêt hypothécaire présente la particularité de n'être remboursé qu'au moment de la succession ou de la revente du logement. Afin de massifier ce prêt, aujourd'hui peu utilisé, la loi Climat et résilience apporte une garantie publique aux banques, via le Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE)³⁴. Cette garantie de l'Etat couvrira 75% de la perte éventuellement encourue par la banque, afin de diminuer son risque au cas où le produit de la vente du logement ne suffirait pas à rembourser le reste à charge des travaux de rénovation. Un décret pris en Conseil d'Etat et un arrêté, adoptés en application de la loi Climat et résilience, doivent fixer avant la fin de l'année 2021 les conditions concrètes d'obtention de ce prêt.

Proposition n° 10 - Réformer la fiscalité des particuliers pour faciliter et encourager les travaux de rénovation

La fiscalité constitue un instrument traditionnel d'incitation des particuliers.

Plusieurs propositions peuvent être faites pour prioriser les travaux de rénovation des bâtiments permettant d'améliorer leurs performances énergétiques, notamment s'agissant des « passoires thermiques ».

Certaines de celles que nous souhaitons porter s'inspirent d'études préexistantes, notamment du rapport « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments »³⁵ et du rapport d'information de la Commission sur le développement durable sur la rénovation thermique des

³³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, art. 25 (JO du 18 août).

³⁴ Art. 169 de la loi Climat et résilience, préc.

³⁵ Rapport préc.

bâtiments³⁶, lesquels développent de nombreuses pistes pour encourager et massifier la rénovation du bâti.

- **Restituer à l'acquéreur d'un logement tout ou partie des droits de mutation applicables à la transmission du bien, sous condition de la réalisation des travaux de rénovation**

L'acquisition constitue un moment privilégié pour procéder aux travaux permettant d'améliorer la performance énergétique.

C'est pourquoi il est proposé d'encourager les nouveaux propriétaires à procéder aux opérations nécessaires au moment de l'acquisition ou dans la limite de 18 mois suivant l'acquisition, au moyen d'un allègement de la fiscalité applicable à la mutation sous condition de réaliser les travaux permettant au logement d'atteindre un certain niveau de performance.

Mesures proposées :

- Prévoir que l'acquéreur d'un logement peut prendre l'engagement, constaté dans l'acte d'acquisition d'un logement, de faire réaliser par des entreprises agréées des travaux de rénovation permettant d'améliorer le niveau de performance énergétique dans un délai de 18 mois, selon des modalités déterminées par décret ;
- Faire compenser par l'Etat les droits de mutation dans des conditions déterminées par décret, à proportion de l'importance des travaux réalisés et dans la limite des droits de mutation classiques, sous condition que le bénéficiaire produise un DPE justifiant de la réalisation des travaux dans les délais prévus.

- **Prendre en compte le niveau d'ambition des travaux et moduler l'aide en fonction du revenu du ménage**

Les aides actuelles varient selon les niveaux de revenus des ménages, mais ne sont pas proportionnelles au niveau d'ambition énergétique obtenu. Bien au contraire, les taux d'aides sont plus bas pour la rénovation des maisons individuelles F ou G en BBC (63% pour les très modestes) que pour la rénovation des mêmes maisons à l'étiquette C (71% d'aide pour les très modestes). D'après les simulations réalisées par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), les aides à

³⁶ Rapport d'information déposé par la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2021.

la rénovation globale sont par ailleurs, dans la très grande majorité des cas, moins intéressantes que les aides geste par geste³⁷.

Or, prendre en compte le niveau d'ambition énergétique dans le système des aides, tout en conservant une modulation en fonction du revenu, permettrait d'encourager les ménages à réaliser des projets plus ambitieux.

En France, ce modèle impliquerait de revoir les plafonds de certaines aides afin d'éviter des effets de seuil. Le « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », issu de la Mission présidée par Olivier Sichel, indiquait ainsi que le coût de la rénovation énergétique d'une passoire en BBC varie de 15 000 euros par logement (immeuble de bourg chauffé au gaz) à 60 000 euros (pavillon des années 1990), le coût moyen (pondéré par le nombre de passoires dans chaque typologie) étant de 38 000 euros³⁸.

Le Rapport proposait donc de distinguer la situation des maisons individuelles de celle des copropriétés, dont les montants moyens de travaux de rénovation des passoires en BBC sont sensiblement différents, afin de moduler les plafonds d'aides (46 000 euros en moyenne pour les maisons individuelles et 25 000 euros pour les logements collectifs)³⁹.

Cette modulation permettrait d'aboutir à un reste à charge « en euros » comparable dans les deux cas, mais également de le minorer pour les foyers modestes à très modestes. « *Par exemple, pour du BBC pour les très modestes, le reste à charge de 5% correspond à 2 300 euros en maison individuelle (contre 17 000 euros aujourd'hui) et 1 300 euros en appartement. Si les aides sont avancées, ces montants de reste à charge devraient pouvoir être financés par les ménages* »⁴⁰.

Les Notaires du Grand Paris souhaitent soutenir cette proposition.

- **Prolonger le dispositif de l'éco-PTZ individuel et pour les copropriétés, jusqu'en 2030. Multiplier le plafond par 4 et augmenter la durée maximale de remboursement à 30 ans.**

Instauré en 2009 et plusieurs fois modifié depuis, l'éco-prêt à taux zéro (« éco-PTZ ») est une avance de fonds sans condition de ressources, permettant de financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique, sans payer d'intérêts. Dans ce cadre, l'État dédommage sous forme d'un

³⁷ Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés, mars 2021, spéc. pp. 29 et 30.

³⁸ *Id.*

³⁹ V. rapport préc., proposition n° 11.

⁴⁰ *Id.*

crédit d'impôt les établissements de crédit d'un montant égal à la différence actualisée entre le taux d'un prêt immobilier classique et à taux zéro.

Les caractéristiques de l'éco-PTZ, ainsi que la liste des travaux financés, sont définies dans l'article 244 quater U du code général des impôts. Le montant maximal de l'éco-PTZ est compris entre 7 000 euros et 30 000 euros selon les travaux financés. La durée maximale de remboursement de l'éco-PTZ est de 15 ans. Ce prêt peut être accordé sous conditions à un propriétaire bailleur ou occupant et à un syndicat de copropriétaires jusqu'au 31 décembre 2021. Le prêt est également cumulable avec MaPrimeRénov', les aides de l'ANAH, des collectivités territoriales ou encore les CEE.

Si ce prêt offre des conditions attractives aux emprunteurs, la banque n'a toutefois aucune obligation de l'octroyer et peut suspendre sa décision aux mêmes garanties qu'un prêt ordinaire, portant notamment sur la solvabilité de l'emprunteur. A titre d'exemple, seuls 23 000 éco-prêts ont été distribués en 2017, bénéficiant principalement à des ménages aisés.

Reprenant une proposition du Rapport d'information sur la rénovation thermique des bâtiments de février 2021⁴¹, les Notaires du Grand Paris souhaitent que le dispositif de l'éco-PTZ soit prolongé à 2030 et que son montant puisse être augmenté.

Par ailleurs, la formule actuelle de l'éco-PTZ étant unanimement considérée comme trop complexe, il est proposé d'autoriser, suivant l'exemple allemand, le versement de prêts jusqu'à 120 000 euros sur 30 ans afin d'encourager la réalisation des travaux de rénovation par des ménages modestes.

Mesures proposées :

- Prolonger le dispositif de l'éco-PTZ individuel et pour les copropriétés, jusqu'en 2030.
- Multiplier par 4 les plafonds de prêt mentionnés à l'article R. 319-21 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 244 quater U, 4 du code général des impôts.
- Allonger à 30 ans la durée de remboursement du prêt mentionnée à l'article 244 quater U, 9 du code général des impôts.

⁴¹ V. proposition n° 43 du Rapport d'information sur la rénovation thermique des bâtiments.

Proposition n° 11 - Réformer la fiscalité des bailleurs privés afin de les aider à répondre à leur obligation de louer des logements décents

La rénovation du parc locatif ancien apparaît particulièrement urgente, si l'on souhaite permettre aux bailleurs de répondre aux critères de décence qui vont se renforcer à court terme, puisque l'article 160 de la loi Climat et résilience modifie en ce sens l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs⁴². Cette disposition prévoit désormais qu'à compter de 2025, le niveau de performance d'un logement décent doit être compris, au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation, entre la classe A et la classe F, cette exigence se renforçant progressivement jusqu'au 1^{er} janvier 2034 où le niveau de performance devra être compris entre la classe A et la classe D pour qu'un logement soit considéré comme décent.

Or, 45% des propriétaires bailleurs ont plus de 60 ans et ils ne disposent pas toujours des fonds nécessaires aux travaux.

Certaines de nos propositions visent donc particulièrement les propriétaires bailleurs.

- Créer un « Dutreil du logement » pour aider les bailleurs privés à mettre les logements loués aux normes de décence

Il est proposé d'alléger la fiscalité applicable à la transmission, par donation ou succession, des logements du parc locatif peu performants en termes de consommation énergétique, sous condition de leur rénovation et de leur maintien dans le parc locatif. Assimilable à un « Dutreil du logement », ce dispositif permettrait d'encourager les bénéficiaires d'une transmission intra-familiale à titre gratuit à réaliser sur le bien les travaux nécessaires, sous condition de le louer en respectant certains plafonds et une durée minimale de location.

Mesures proposées :

- Exonérer de droits de mutation à titre gratuit, les transmissions à des personnes physiques par donation ou succession, de la pleine propriété de biens immobiliers d'un logement ayant une consommation en énergie finale supérieure à 331 kWh/m².an (Étiquettes F et G), et ce à concurrence de 50% de leur valeur vénale.

⁴² Loi préc.

- Cette exonération s'appliquera également à la transmission de parts de sociétés civiles constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, détenant de tels biens et ce, à due concurrence de leur valeur.
- Cette exonération sera acquise sous condition des engagements suivants :
 - . Engagement de réaliser par des entreprises agréées des travaux de rénovation permettant d'atteindre un niveau de performance énergétique déterminé par décret ;
 - . Engagement de location du bien :
 - dans un délai de 2 ans à compter de la transmission ;
 - pendant 6 ans après achèvement des travaux ;
 - moyennant un loyer encadré selon les mêmes plafonds que le dispositif Denormandie ;
 - à des locataires dont les ressources ne dépassent pas les mêmes seuils que le dispositif Denormandie ;
 - . Engagement de conservation du bien ou des parts, pendant 6 ans, ou, en cas de transmission par décès, reprise desdits engagements par les héritiers ou légataires pour le temps restant à courir.
- Exonérer de l'impôt de plus-value-immobilière des particuliers les cessions à des personnes physiques ou sociétés civiles familiales constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, prenant les mêmes engagements.
- Faire bénéficier de droits réduits de mutation à titre onéreux (au taux de 0,715%) les ventes desdits biens et droits immobiliers auxdites personnes.
- En cas de non-respect de ces engagements l'exonération sera remise en cause, et le nouveau propriétaire sera seul débiteur du remboursement d'impôt qui en résulte, nonobstant toute clause contraire de l'acte.
- L'acquéreur, l'héritier, le légataire ou le donataire qui ne respecteraient pas ces engagements devront rembourser lesdits droits et impôts outre les pénalités et intérêts de retard.

- **Doubler le plafond du déficit foncier des bailleurs privés**

Les dispositifs Pinel ou Denormandie, qui permettent au bailleur d'obtenir une réduction d'impôts dans certaines zones du territoire français s'agissant d'investissements locatifs, encouragent la rénovation des logements dans la mesure où l'octroi du bénéfice fiscal est en partie conditionné par le respect de critères énergétiques.

Ainsi que le suggère le rapport « Nouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments », il est proposé d'encourager la restauration complète d'immeubles ne bénéficiant pas aujourd'hui de ces dispositifs fiscaux. Il pourrait être offert au bailleur de doubler le plafond de son déficit foncier imputable sur le revenu global – actuellement de 10 700 euros – s'il s'engage à procéder à des travaux répondant à deux conditions cumulatives :

- travaux aboutissant à la rénovation globale du bâtiment ;
- respect des critères d'amélioration des performances énergétiques prévus par les dispositifs Pinel et Denormandie.

Le nouveau plafond du déficit foncier – qui serait ainsi porté à 21 400 euros – ne serait cependant pas cumulable avec le bénéfice de l'aide MaPrimeRénov', à laquelle les bailleurs vont être éligibles.



AXE 3. ADAPTER, TRANSFORMER

LE PARC EXISTANT

Une réflexion doit être menée sur la manière dont nous affectons le bâti existant et dont nous construisons – ou ne construisons pas – au cœur même des villes. Il nous faut déterminer si les usages de ce bâti correspondent aux besoins des habitants et des entreprises et, à défaut, distinguer les gisements de logements disponibles.

Mais quand une évolution s'avère nécessaire, encore faut-il pouvoir modifier la réglementation applicable au parc existant.

Pour ce faire, il convient, d'une part, d'assouplir les obstacles qui pèsent sur l'utilisation des bâtiments, notamment en termes de police des usages et des destinations. Une réglementation trop contraignante empêche ou dissuade souvent de transformer des locaux mal utilisés ou inutilisés (bureaux, locaux commerciaux, etc.) en habitations. Le législateur doit donc savoir adapter les règles du jeu pour permettre au tissu urbain d'être plus facilement réversible (I).

Il s'agit, d'autre part, de faciliter un usage optimal des surfaces bâties. La densification des villes ne doit plus être conçue comme un repoussoir. Accroître la densité urbaine et encourager la solidarité foncière en facilitant l'installation de nouveaux logements sur les zones constructibles, limiter l'artificialisation des sols et apporter une réponse adéquate aux besoins d'usages différenciés de l'espace, tout cela peut se faire sans construire des bâtiments collectifs imposants, sans bétonner à outrance ni déprécier la qualité de vie des habitants. Pour cela, un traitement spécifique des zones pavillonnaires s'impose (II).

Enfin, il faut s'interroger sur l'adéquation du bâti aux nouveaux modes de vie (III).

I. ADAPTER LE BATI AUX NOUVEAUX USAGES

Chacun peut facilement constater que les bâtiments existants ne sont pas toujours adaptés aux besoins. Combien de bureaux vides, combien de locaux commerciaux inutilisés quand, dans le même temps, de nombreux ménages peinent à trouver un logement ?

Pourtant, les normes légales et réglementaires n'encouragent pas la transformation des usages, aujourd'hui engoncés dans deux cadres juridiques rigides : les règles des changements d'usage des locaux prévues par le CCH (articles L.631-7 et s.) et celles relatives aux destinations des locaux organisées par le code de l'urbanisme (art. R.151-27 et s.) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Il en résulte un enchevêtrement inefficace de règles et de compétences.

Les qualifications juridiques qui encadrent les activités pouvant être exercées au sein d'un immeuble (« destination », « usage », « activité », « affectation ») illustrent parfaitement l'imbroglio juridique auquel peut se trouver confronté un porteur de projet – professionnel et plus encore non professionnel – lorsqu'il sollicite une autorisation d'urbanisme :

- le type de demande d'autorisation d'urbanisme à déposer, comme le sens de la décision de l'autorité compétente en la matière, dépendent par exemple du rattachement du bien immobilier à l'une ou l'autre des 5 « destinations » et des 21 « sous-destinations », prévues respectivement par les dispositions de l'article R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme ;
- en fonction de l'affectation du bien à usage d'habitation ou non, une autorisation de changement d'usage, au sens des dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, peut être requise et nécessiter, en fonction de la situation géographique du bien, la mise en place d'un mécanisme de compensation adéquat.

Une telle situation est source d'insécurité juridique, tant pour les collectivités territoriales que pour les porteurs de projets, du fait de la complexité, de la longueur et du risque de contentieux accrus des processus d'autorisations administratives.

Elle génère aussi des stratégies d'évitement, voire de contournement, par certains acteurs de l'immobilier qui s'appuient sur l'appréhension malaisée de certaines activités au regard des réglementations applicables en matière de destination ou d'usage. L'exemple le plus révélateur de ces pratiques est celui fourni par la croissance exponentielle des meublés de tourisme ces dernières années, dont l'emblématique « AirBnB ». Les pouvoirs publics ont tardé à en juguler les effets délétères

sur leurs territoires, car la mobilisation d'outils de régulation adaptés et efficaces suppose un nombre important de modifications textuelles.

Différentes mesures sont donc proposées pour simplifier, mais aussi optimiser, l'utilisation des bâtiments.

Proposition n° 12 - Unifier les polices des changements d'usage et de destination au sein du code de l'urbanisme

La crise sanitaire et ses conséquences économiques durables ont mis en lumière les déséquilibres existant entre les fonctions urbaines : inadéquation entre les bassins de vie et d'emploi, déficit d'offre de logements de qualité, dépendance forte aux transports, disparition des commerces de proximité, inadaptation du niveau d'équipements et de services, insuffisance des lieux de respiration et des espaces verts, etc. Les villes, et plus particulièrement des métropoles, ne correspondent plus aux attentes de la société.

Il est nécessaire de redonner toute leur place aux collectivités dans le processus de fixation et de régulation des activités à l'échelle de chaque territoire. Les collectivités doivent disposer d'outils afin de pouvoir répondre rapidement aux objectifs fixés dans les documents d'urbanisme. En particulier, la transformation de biens immobiliers – notamment de bureaux – en logements doit être facilitée, lorsqu'elle est opportune, afin d'offrir aux administrés des logements de qualité en nombre suffisant.

Nous proposons donc de créer un dispositif juridique unique, clair et sécurisé permettant de maîtriser l'évolution dans le temps de la destination, voire de l'activité exercée au sein des biens immobiliers.

Ce dispositif doit être confié aux autorités administratives compétentes en matière de planification urbaine et d'instruction des autorisations d'urbanisme. Car ce sont elles qui sont chargées de mettre en œuvre la politique territoriale définie par les documents d'urbanisme, principalement en matière d'équilibre entre les différentes fonctions urbaines.

Les principaux attendus de la réforme sont les suivants :

- Offrir de la souplesse et de la flexibilité aux collectivités territoriales pour déterminer les activités à privilégier, maintenir ou protéger sur leur territoire, mais aussi pour prendre en compte l'évolution des enjeux urbains, économiques, environnementaux et sociétaux ;

- Assurer une parfaite sécurité juridique au moyen d'une réglementation unique et claire encadrant la destination et l'usage des biens immobiliers. Cette simplification permettra de limiter les procédures, et par voie de conséquence, les recours contentieux ;
- Simplifier le régime des autorisations liées au changement de destination ou d'usage d'un immeuble au cours de sa vie. Pour ce faire, un régime juridique unique sera créé au sein du code de l'urbanisme ;
- Créer un véritable régime de compensation assurant prioritairement la protection de l'habitation, mais pouvant être étendu à d'autres activités et notamment aux équipements d'intérêt collectif et services publics⁴³. Cet outil donnera aux porteurs de projet la souplesse et la flexibilité nécessaires à la réalisation de leurs projets de transformation de biens immobiliers.

Mesures proposées :

1) Refondre le régime des destinations au sein du code de l'urbanisme en fusionnant les règles relatives à la destination et celles relatives à l'usage :

- ⇒ Suppression pure et simple des dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation relative à l'usage.
- ⇒ Réécriture des destinations et sous-destinations introduites par la réforme de 2015 en conséquence, notamment en faisant de la sous-destination actuelle « hôtels et hébergements touristiques » rattachée à la destination « commerces et activités de service » une destination à part entière afin de réguler l'installation des meublés de tourisme⁴⁴.
- ⇒ Elargissement à l'ensemble du territoire, sous réserve d'en prévoir la justification motivée au sein du document d'urbanisme et une application mesurée, de la procédure de compensation. Pourraient prioritairement bénéficier de ce dispositif de protection le logement, et

⁴³ Ce qui correspond à la catégorie « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif » – CINASPIC – selon la nomenclature prévue par l'ancien article R.123-9 du code de l'urbanisme.

⁴⁴ Cf. note portant proposition de réforme intitulée « adaptation de la réglementation des destinations au sens du code de l'urbanisme afin de réguler l'installation des meublés de tourisme » datée du 16 avril 2021.

accessoirement, les commerces et activités artisanales ainsi que les équipements d'intérêt collectif et services publics.

- ⇒ Création en conséquence d'un régime d'autorisation d'urbanisme unique de changement de destination assorti, s'il est requis, d'un mécanisme de compensation intégré et souple dans sa mise en œuvre par les porteurs de projet (qu'ils soient à l'origine de la compensation ou tributaires de celle-ci) ainsi que dans le contrôle opéré par les autorités administratives.

2) Adaptation des règles du code de l'urbanisme pour permettre une appréciation plus fine des activités exercées dans un bien immobilier afin d'en faciliter la protection :

- ⇒ Réflexions sur l'élargissement des dispositions en faveur de la protection des linéaires commerciaux prévues à l'article L.151-16 du code de l'urbanisme à d'autres destinations et notamment aux logements et aux équipements d'intérêt collectif et services publics⁴⁵.
- ⇒ Toilettage des dispositions prévues par les articles R.151-30 et R.151-31 du code de l'urbanisme semblant autoriser, dans certaines conditions, une appréhension plus fine des « activités » exercées dans le bien et non seulement sa destination.
- ⇒ De manière plus générale, adoption de dispositions transitoires en vue de gérer les situations existantes au jour de la mise en place de ce nouveau régime juridique : qualification juridique des biens au regard des différentes réglementations, autorisations en cours d'instruction, biens ayant déjà bénéficié d'une compensation, etc.

⁴⁵ Un tel élargissement pose toutefois la question de sa licéité en raison de la contrainte forte qu'elle fait peser sur le droit de propriété.

Proposition n° 13 - Généraliser le « permis à double détente »

En l'état du droit, pour faire évoluer l'utilisation d'un bâtiment dans le temps, il est nécessaire de déposer un premier permis de construire autorisant la construction initiale, puis déposer ultérieurement un deuxième permis autorisant le changement de destination (logements, commerces) et les travaux nécessaires à la mutation du bâtiment.

La création du « permis à double détente » (ou « permis à double état ») par la loi du 26 mars 2018 sur les Jeux Olympiques de Paris de 2024⁴⁶, a constitué une première étape en vue de simplifier la transformation de l'utilisation d'un bâtiment.

Ce permis autorise en effet, dès la conception initiale du bien, son évolution future. Concrètement, le permis à double détente prévoit la délivrance d'une autorisation d'urbanisme unique pour une construction ayant deux objets distincts dans le temps. Ainsi, aux termes de l'article 15 de la loi susvisée, « *Lorsqu'un projet de construction ou d'aménagement comporte un état provisoire correspondant aux seules nécessités de la préparation, de l'organisation ou du déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et un état définitif propre à ses affectations ou destinations postérieures au déroulement des jeux, le permis de construire ou d'aménager autorise cet état provisoire et cet état définitif* ».

Nous proposons d'étendre le mécanisme du permis à double détente au-delà de son champ d'application actuel, limité aux Jeux Olympiques. Autorisant la construction d'un bâtiment pour son état provisoire (bureaux), puis sa transformation en un état définitif (logements), un tel instrument juridique constituerait une manière efficace d'éviter certaines situations de vacance.

Il faut toutefois tenir compte de la nécessité d'adapter certains éléments du « permis à double détente » tel qu'il a été conçu par la loi du 26 mars 2018⁴⁷ :

- contrairement aux projets des JO, le premier usage du bâtiment aura vocation à perdurer dans le temps et on ne peut donc pas parler d'un état « *provisoire* » ;

⁴⁶ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 : JO 27 mars.

⁴⁷ V. à ce titre les observations d'I. Pariset, Feuilleton # réversibilité des bâtiments : ép. 03 « Autoriser la réversibilité », 17 sept. 2019 : <https://lexcity.fr/2019/09/17/feuilleton-reversibilite-des-batiments-ep-03-autoriser-la-reversibilite/>

- alors que les constructions liées aux JO n'ont pas vocation à s'inscrire dans le temps et qu'il est possible de prévoir l'état dit « *définitif* » dès le dépôt initial du permis, cela n'est pas toujours possible en dehors de ce contexte spécifique. Aussi est-il préférable d'envisager un permis à double « *destination* », davantage qu'un permis à double « *état* », afin d'autoriser deux destinations sans contraintes temporelles.

Mesure proposée :

Généraliser, au sein du code de l'urbanisme, la possibilité de déposer un permis à double destination.

Proposition n° 14 - Favoriser la transformation de bureaux en logements

Malgré le potentiel de transformation considérable du parc tertiaire existant, la transformation de bureaux en logements (ci-après « TBL ») reste très marginale en Ile-de-France. Plusieurs freins ont été identifiés :

- la localisation, qui empêche la création de logements dans des secteurs sans accessibilité, ou sans marché résidentiel ;
- les caractéristiques techniques du bâtiment (façade, trame, présence d'amiante, épaisseur, etc.) qui peuvent rendre difficile, voire réhibitoire, toute transformation ;
- les difficultés juridiques, liées notamment à la multipropriété des actifs vacants et l'application des normes identiques à la construction neuve ;
- les freins financiers, notamment liés aux coûts élevés de restructuration et à la perte de superficie commercialisable (en moyenne de 15%) ;
- le blocage politique, considéré comme le plus courant (plus d'une opération sur deux est bloquée sur un motif politique), le Maire de la commune concernée pouvant préférer le maintien de l'affectation au motif qu'un retournement de marché pourrait faire revenir des emplois sur sa commune.

Afin d'amplifier et accélérer le processus, plusieurs mesures peuvent être prises pour lever ces freins à la transformation :

- **Permettre temporairement la TBL par simple déclaration préalable accélérée**

Sur le modèle du Royaume-Uni, il s'agirait de permettre la TBL sur simple déclaration préalable, quels que soient les travaux. Ce dispositif pourrait être temporaire pour faire face à la baisse structurelle du niveau de bureaux en Ile-de-France.

Une limite temporaire adaptée pourrait être intégrée (56 jours au Royaume-Uni pour l'avis de la commune, réputé favorable en cas d'absence de réponse).

Le recours à un architecte pour des surfaces supérieures à 150 m² pourrait, en revanche, rester obligatoire.

Mesure proposée :

Supprimer l'alinéa c de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme.

- **Simplifier le changement d'usage dans le cas d'immeubles de bureaux se trouvant en copropriété**

Lorsqu'un immeuble de bureaux est en copropriété, un copropriétaire isolé peut s'opposer au projet de transformation. Le problème concerne d'ailleurs tout changement de destination : si le bien est soumis au régime de la copropriété, la destination de l'immeuble prévue dans le règlement de copropriété ne peut être, en l'état de la législation, modifiée qu'à l'unanimité des copropriétaires.

Mesure proposée :

Modifier le 6^e alinéa de l'article 26 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, uniquement pour les immeubles ou groupe d'immeubles à destination totale autre qu'habitation, en prévoyant que l'assemblée générale de la copropriété peut imposer à un copropriétaire une modification à la destination de ses parties privatives ou aux modalités de leur jouissance, telles qu'elles résultent du règlement de copropriété.

- Faciliter la cession de la commercialité

s Lors de la transformation de bureaux en logements, de la commercialité est générée du fait de la notion de compensation.

En effet, dans le cas d'un changement d'usage de locaux d'habitation, il est nécessaire, dans certaines communes (plus de 200 000 habitants et départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis), de proposer une compensation.

Toute transformation de bureaux en logements pourrait donc être utilisée comme compensation pour des opérations inverses.

Or, aujourd'hui, ce dispositif est très peu utilisé car la commercialité ne peut être cédée que dans le cadre de modalités contraignantes fixées par le règlement municipal. En pratique, la compensation ne peut avoir lieu que dans le même arrondissement⁴⁸.

Mesure proposée :

Modifier les articles L 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, relatifs aux autorisations de changement d'usage, afin d'obliger les règlements municipaux à autoriser des cessions de commercialité hors de l'arrondissement concerné (en particulier l'article L 631-7-1, al. 4).

- Valoriser la vertu écologique de la TBL par un label dédié, ouvrant éventuellement droit à des avantages fiscaux

Il n'y a pas d'analyse en cycle de vie sur la TBL. Celle-ci permet pourtant de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 2 à 2,5 fois par rapport à une construction neuve.

Mesure proposée :

Créer un label spécifique, à l'image du label E+C- (avec appel à projet national DHUP / CDC / USH), qui s'accompagnerait de prêts bonifiés ou de subventions (le label E+C- ouvre par exemple droit à une aide

⁴⁸ Cf. art. 2, I, b du Règlement municipal de la Ville de Paris relatif aux changements d'usage.

de 5 000€/logement pour une opération Energie 3 – Carbone 1), au moyen d'un décret reprenant le modèle du label biosourcé (CCH, art. D. 11-22-3) et renvoyant les détails du dispositif à un arrêté.

- Permettre l'amortissement accéléré pour les TBL

Les sociétés propriétaires d'immeubles de bureaux, ou plus largement d'activités, rechignent souvent à vendre leurs opérations, bien qu'inoccupées depuis plusieurs années, en vue de réaliser des immeubles de logement. La raison en est que cette cession ferait apparaître une perte réelle de valeur attachée à l'opération, même en l'état, donc un appauvrissement en capital (si ce n'est en rendement) de la valeur de part ou d'action pour l'épargnant.

Mesure proposée :

Autoriser, dans le cas de vente pour réaliser une opération de logement, un amortissement comptable de l'immeuble pour une durée à déterminer et compte tenu des règles propres d'amortissement, même après la cession, avec rétroactivité par exemple sur le dernier exercice.

Proposition n° 15 - Introduire une nouvelle destination, au sein du code de l'urbanisme, au titre des « hôtels et autres hébergements touristiques »

L'émergence de plateformes « collaboratives » offrant la location de meublés de tourisme a eu, outre l'accentuation de la pénurie de logements dans les grandes villes touristiques, des impacts économiques majeurs sur les territoires concernés : fragilisation du secteur de l'hôtellerie, spéculation foncière, perte de recettes fiscales conséquentes pour l'Etat, etc.

C'est pourquoi, depuis 2014, le cadre législatif et réglementaire a été progressivement modifié afin de réguler plus efficacement cette activité (procédure d'enregistrement préalable de toute location de meublé de tourisme, possibilité de demander des informations complémentaires, possibilité pour les collectivités de soumettre à autorisation préalable la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme⁴⁹, etc.).

⁴⁹ Introduction d'un IV bis à l'article L.324-1-1 au code de tourisme par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique : JO 28 déc.

Malgré cela, les processus d'évitement, voire de contournement des nouvelles règles sont encore nombreux, car le contrôle se fait à titre principal au regard des destinations et sous-destinations autorisées par chaque PLU.

Certes, le PLU peut interdire ou limiter certaines destinations, voire sous-destinations, dans certains secteurs identifiés du territoire. Par ailleurs, le changement de destination suppose une déclaration préalable (lorsqu'il n'est pas accompagné de travaux) ; quant au changement de sous-destination au sein d'une même catégorie, il peut être opéré librement sans autorisation préalable (sous réserve de l'absence de travaux significatifs).

Mais la difficulté principale tient à ce que l'activité de meublé de tourisme reçoit une qualification fluctuante au regard de la nomenclature des destinations définie par le droit de l'urbanisme, selon que des prestations hôtelières sont ou non prévues :

- si l'activité de location de meublés de tourisme s'accompagne de prestations hôtelières (conciergerie, ménage régulier, voire offre de restauration), elle relève de la destination « commerces et activités de services » et de la sous-destination « hôtels »⁵⁰ ;
- dans le cas contraire, la location est dite « sèche » et entre dans la destination « habitation » et la sous-destination « logement »⁵¹.

Autrement dit, l'utilisation d'un bien immobilier dont la destination était le logement pour une location Airbnb n'emporte de changement de destination que si des services hôteliers sont proposés aux occupants et ce, quand bien même le local concerné ne constituerait pas la résidence principale du loueur.

Au contraire, si la destination initiale du bien était commerciale, son utilisation pour la location Airbnb est susceptible d'emporter soit un changement de destination vers le logement (si la location ne s'accompagne pas de prestations hôtelières), soit un changement de sous-destination vers la catégorie « hôtels et autres hébergements touristiques » (si, au contraire, des services sont proposés aux occupants).

⁵⁰ Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 10 novembre 2016 (JO du 25 nov.), modifié par un arrêté du 31 janvier 2020 (JO du 1^{er} fév.), cette sous-destination recouvre « les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services ».

⁵¹ Au sens de l'article 3 de l'arrêté préc., cette sous-destination recouvre « les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages que ce soit dans des maisons individuelles ou des immeubles collectifs (en dehors des hébergements) ».

Ainsi, dans la majorité des cas, la transformation de locaux d'habitation ou de commerce en Airbnb ne suppose pas d'accomplir de formalités particulières au regard du droit de l'urbanisme, ce qui prive en pratique les collectivités d'un véritable pouvoir de contrôle et de régulation des transformations de locaux en meublés de tourisme.

L'objectif de notre proposition est donc de faire de la sous-destination « hôtels et hébergements touristiques », aujourd'hui rattachée à la destination « commerces et activités de service », une destination à part entière.

Les autorités administratives, compétentes en matière de documents d'urbanisme et d'instruction des autorisations d'urbanisme, disposeront ainsi d'un outil supplémentaire leur permettant de réguler l'installation des meublés de tourisme. Ce faisant, elles seront en mesure de mieux veiller au respect de l'équilibre global entre les différentes fonctions urbaines sur leur territoire (entre logements, hébergements et activités commerciales notamment)

Mesures proposées :

1) Modifier les dispositions de l'article R.151-27 du code de l'urbanisme pour y ajouter une nouvelle destination :

« Les destinations de constructions sont :

- 1° Exploitation agricole et forestière ;
- 2° Habitation ;
- 3° Commerce et activités de service ;
- 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ;
- 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ;
- 6° Hôtels et autres hébergements touristiques. »

2) Modifier les dispositions de l'article R.151-28 du code de l'urbanisme en supprimant les sous-destinations « hôtel » et « autres hébergements touristiques » de la destination « commerces et activités de service » et en créant plusieurs sous-destinations au sein de la destination « hôtels et autres hébergements touristiques » :

« Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes :

1° Pour la destination " exploitation agricole et forestière " : exploitation agricole, exploitation forestière ;

2° Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ;

3° Pour la destination " commerce et activités de service " : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, cinéma, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle à l'exception des hôtels et autres hébergements touristiques.

4° Pour la destination " équipements d'intérêt collectif et services publics " : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ;

5° Pour la destination " autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire " : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition ;

6° Pour la destination « hôtels et autres hébergements touristiques » : hôtels, résidences de tourisme et maisons de vacances, meublés de tourisme accompagnés ou non de services, autres hébergements touristiques. »

3) Adapter l'article 3 de l'arrêté du 10 novembre 2016 modifié par arrêté du 31 janvier 2020

L'actualisation de l'article 3 de l'arrêté susvisé en conséquence permettrait de donner des précisions quant au champ d'application de cette nouvelle destination et particulièrement de la sous-destination « meublés de tourisme » afin, d'une part, de renvoyer à la définition prévue par l'article L.324-1-1 du code du tourisme et, d'autre part, d'insister sur la qualification retenue que la location soit ou non accompagnée de services hôteliers.

II. ENCOURAGER LA SOLIDARITE FONCIERE DANS LES ZONES PAVILLONNAIRES

Depuis longtemps, la France souhaite lutter contre l'étalement urbain, tout en encourageant la construction immobilière en vue de répondre à la demande de logements.

Depuis 1981, 60 000 hectares – soit un peu plus d'un millième du territoire – sont en moyenne artificialisés chaque année. Les terres artificialisées seraient ainsi passées de 3 millions d'hectares à 5,1 millions, soit sur la période une croissance de 70 %, très supérieure à celle de la population (+19 %) ⁵².

L'une des réponses formulées pour bâtir des habitations moins consommatrices d'espace a consisté à favoriser la densification « douce » des zones pavillonnaires, c'est-à-dire l'insertion de nouveaux logements (division parcellaire, appartements accessoires, division interne, surélévation, extension, restructuration, etc.) sans modification significative des formes urbaines du quartier en mutation, ni destruction du parc existant.

Cette démarche n'est pas nouvelle. Plusieurs programmes de recherche financés par le PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) et l'Agence Nationale de la Recherche (*Build in My Backyard*, Bimby) ont démontré que les zones pavillonnaires pouvaient constituer un gisement important de foncier constructible.

Cette forme de densification urbaine peine pourtant à être mise en œuvre. Son acceptabilité sociale est parfois en cause, les habitants de la zone concernée craignant de perdre en qualité de vie au fur et à mesure de l'édification de nouveaux immeubles et des nouvelles arrivées de population. Les difficultés sont aussi d'ordre urbanistique et, plus largement, réglementaire : les contraintes applicables à la construction en zone pavillonnaires – en matière de stationnement, de gabarit et de prospect, de coefficient d'espaces verts, etc. – peuvent paraître inextricables aux particuliers qui envisagent de construire sur leur parcelle de nouveaux logements. Et s'ils s'y retrouvent, leurs capacités d'emprunt sont parfois trop limitées pour autoriser la réalisation du projet.

C'est pourquoi il est proposé d'affirmer, au sein du code de l'urbanisme, un nouvel objectif d'aménagement favorisant « l'utilisation solidaire de l'espace » en créant des espaces dans lesquels des opérations pourraient être menées plus facilement.

⁵² France Stratégie, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, juillet 2019.

Plusieurs règles des PLU doivent également être modifiées afin de concrétiser cette solidarité foncière.

Il convient, enfin, de créer un véritable statut du micro-constructeur permettant aux particuliers éligibles de bénéficier d'un accompagnement professionnel spécifique, mais aussi d'outils de financement et d'un régime fiscal dédiés.

Proposition n° 16 - Transformer le tissu pavillonnaire existant dans le respect de ses caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères

Il est proposé d'inscrire dans le code de l'urbanisme un nouvel objectif d'aménagement favorisant « l'utilisation solidaire de l'espace », en créant des espaces dans lesquels des opérations de construction de nouveaux logements pourraient être menées plus facilement.

Mesures proposées :

1) Introduire à l'art. L.300-1 du code de l'urbanisme un objectif de préservation et d'évolution respectueuse du tissu pavillonnaire :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, d'organiser la préservation et l'évolution du tissu pavillonnaire dans le respect de ses caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de prise en compte des conclusions de cette étude de faisabilité dans l'étude d'impact prévue à l'article L.122-3 du code de l'environnement. »

2) Introduire à l'article R.151-16 du code de l'urbanisme une nouvelle faculté de créer au sein des PLU de périmètres de « protection du tissu pavillonnaire existant » au sein desquels des dérogations au code de l'urbanisme sont autorisées pour permettre la réalisation de projets d'évolution du tissu pavillonnaire.

« Le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.

Il peut également délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures et d'équipements logistiques est nécessaire et définir, le cas échéant, la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif.

Le règlement peut également identifier et délimiter les quartiers et îlots dans lesquels une évolution du tissu urbain respectueuse du caractère pavillonnaire existant doit être encouragée et définir à cet effet, les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles d'urbanisme applicables dans la zone considérée peuvent être accordées ainsi que, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif. »

3) Introduire à l'article R.442-1 du code de l'urbanisme une nouvelle exclusion du régime du lotissement en cas de division en vue de densifier une parcelle supportant un pavillon

« Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager :

- a) Les divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit de personnes qui ont obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle au sens de l'article L.231-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- b) Les divisions effectuées dans le cadre d'une opération de remembrement réalisée par une association foncière urbaine autorisée ou constituée d'office régie par le chapitre II du titre II du livre III ;
- c) Les divisions effectuées par l'aménageur à l'intérieur d'une zone d'aménagement concerté ;
- d) Les divisions de terrains effectuées conformément à un permis de construire prévu à l'article R*431-24 ;
- e) Les détachements de terrains supportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis ;
- f) Les détachements de terrain d'une propriété en vue d'un rattachement à une propriété contiguë ;
- g) Les détachements de terrain par l'effet d'une expropriation, d'une cession amiable consentie après déclaration d'utilité publique et, lorsqu'il en est donné acte par ordonnance du juge de l'expropriation, d'une cession amiable antérieure à une déclaration d'utilité publique ;
- h) Les détachements de terrains réservés acquis par les collectivités publiques dans les conditions prévues aux articles L.230-1 à L.230-6 ;
- i) Les détachements de terrains résultant de l'application de l'article L. 332-10 dans sa rédaction en vigueur avant la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, ou de l'application de l'article L.332-11-3 ;
- j) les divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire à l'occasion d'un projet d'évolution d'une parcelle supportant une maison individuelle incluse dans un périmètre délimité par le règlement du PLU en vertu de l'alinéa trois de l'article R.151-16 et répondant aux objectifs définis par l'article L.300-1. »

Proposition n° 17 - Adapter les règles des PLU à la mise en œuvre de l'objectif de préservation et d'évolution respectueuse du tissu pavillonnaire

Les règles contenues dans les divers PLU, sources de nombreux blocages, doivent être adaptées pour faciliter la mise en œuvre de projets de préservation et d'évolution respectueux du tissu pavillonnaire. Il faut en particulier surmonter les obstacles les plus fréquemment constatés :

- 1) **En matière d'obligation relatives à la création d'aires de stationnement**, l'article L. 152-6,4° du code de l'urbanisme prévoit la possibilité de dérogations au PLU pour les logements créés dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, dès lors que la construction intervient dans un périmètre de 500 m autour d'une gare ou station de transports publics ou de TCSP. Il est proposé de limiter davantage encore ces exigences dans les périmètres de « protection du tissu pavillonnaire existant » tels que définis au nouvel article L. 151-16 du code de l'urbanisme, afin de favoriser la construction en zone tendue.
- 2) **En matière de dérogations aux règles relatives au gabarit et à la densité**, il est proposé d'inclure les périmètres de « protection du tissu pavillonnaire existant » dans le champ des projets pouvant bénéficier d'une dérogation aux règles du PLU dans un objectif de mixité sociale, au titre de l'article L. 152-6, 1° (hauteur de la construction) et 2° (obligations en matière d'aires de stationnement) du code de l'urbanisme.
- 3) **En matière de division foncière**, il est proposé d'exclure la maison individuelle du champ d'application de la division primaire, constitutive de nombreux blocages. Par ailleurs, l'opposition de certains PLU à l'article R.151-21 du code de l'urbanisme limite les possibilités de densification, même si le projet est conforme à l'échelle de l'unité foncière. Il est donc proposé :
 - d'inclure la maison individuelle dans le champ de la division primaire si le terrain est déjà viabilisé ;
 - de limiter la possibilité de déroger à l'article R.151-21 dans les dispositions du PLU.
- 4) **En matière de mutualisation**. De nombreux PLU excluent les possibilités de mutualisation de certains équipements entre unités foncières, tels les locaux poubelles. Il est proposé d'élargir

le champ des mutualisations possibles dans le cadre de cours communes de servitudes, dans le cadre de la mise en œuvre de projets de construction dans les périmètres de « protection du tissu pavillonnaire existant ».

Proposition n° 18 - Créer un régime de la micro-construction

Selon un sondage IFOP de mars 2021, les Français continuent de voir en la pierre une valeur patrimoniale sûre et rentable⁵³, susceptible de leur fournir un appui solide au jour de leur retraite et pouvant, à leur mort, être transmise à leurs héritiers.

Or, ce patrimoine immobilier pourrait être valorisé, bien plus largement qu'il ne l'est actuellement, au travers de la micro-construction. La micro-construction consiste à construire un ou plusieurs logements supplémentaires sur son foncier par une surélévation, une construction à l'arrière de son terrain, une extension, la restructuration et la division d'un logement existant, etc. Étendu à plusieurs logements – qui peuvent être loués ou vendus – au lieu d'un seul, le patrimoine immobilier se trouve optimisé.

Certaines études suggèrent que c'est particulièrement à l'occasion d'une transmission du bien – soit à des héritiers, soit en vue d'acquérir un autre bien – que les particuliers réalisent un projet de micro-construction⁵⁴.

Mais cet outil d'optimisation patrimoniale peut aussi être utilisé, plus largement, dans un objectif de transmission successorale, pour réaliser un projet onéreux ou encore faire face à une situation financière difficile. Conserver son pavillon à l'occasion d'un divorce, offrir à ses enfants des études et/ou un premier logement, affronter une maladie ou un licenciement, accueillir facilement un parent dépendant, financer sa propre retraite ou son maintien à domicile, etc. La micro-construction peut, en particulier, être mise en lien avec l'objectif de rénovation globale d'un bâtiment ancien, qu'elle permettrait de financer.

⁵³ <https://www.aspim.fr/article/communiquede-presse/sondage-ifop-pour-l-aspim-les-francais-plus-que-jamais-attaches-a-l-immobilier.html>

⁵⁴ A. Morel-Brochet, « Les transformations morphologiques et sociales des quartiers pavillonnaires et leur réception sociale », 2012, rapport final sous la direction d'É. Charmes, programme ANR Ville durable 2009 : Projet « Stratégie de densification, de diversification et de régénération des tissus pavillonnaires ».

Un autre atout de la micro-construction est qu'elle offre au propriétaire de la parcelle l'occasion de participer activement à la reconfiguration et à l'évolution de son quartier et, plus largement, de sa ville. Chaque propriétaire est en effet en mesure, au travers de son projet particulier, de contribuer à la création de logements à taille humaine, avec les matériaux qu'il aura choisis et qui respecteront sa vision de la densification souhaitable. Chacun peut ainsi participer au projet d'une ville plus solidaire et durable.

Compte tenu de ce que 58% des ménages étaient en 2020 propriétaires de leur résidence principale et du fait que l'habitat individuel représente 55% des logements⁵⁵, la micro-construction offre un gisement considérable de nouveaux logements.

C'est pourquoi les Notaires du Grand Paris proposent d'encourager la micro-construction en :

- sensibilisant les professionnels de la construction immobilière aux nouveaux débouchés que la micro-construction peut leur offrir ;
- promouvant auprès des particuliers le gisement de valorisation patrimoniale que constitue la micro-construction et la possibilité d'agir directement sur le visage futur de leur quartier ;
- créant un statut du micro-constructeur, destiné à encourager les particuliers à devenir acteurs de la densification pavillonnaire au travers de l'adoption et de la mise en œuvre de ce que l'on pourrait appeler une « loi Loucheur inversée »⁵⁶.

Mesures proposées :

- 1) Sensibiliser les collectivités locales et des acteurs de la construction ;
- 2) Communiquer auprès des particuliers et informer les clients des offices ;
- 3) Créer un statut du micro-constructeur permettant :
 - . d'encourager les initiatives individuelles au travers d'incitations fiscales (extension du bénéfice de la TVA à 5,5% aux micro-constructions ; allègement ou exonération de droits de mutation pour les transmissions à titre onéreux ou à titre gratuit de maisons

⁵⁵ INSEE, 37 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2020, 8 décembre 2020.

⁵⁶ En référence à la loi du 13 juillet 1928 établissant un programme de constructions à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation, dite « Loucheur » : JO 17 juill.

individuelles, sous condition que le nouveau propriétaire s'engage à réaliser un ou plusieurs logements en micro-construction sur sa parcelle dans un délai de 2 ans ; création d'une exonération ou d'un abattement sur les plus-values en cas de vente d'un terrain divisé en vue de réaliser une micro-construction, etc.) ;

. de créer un accompagnement financier accessible à toutes les personnes éligibles au statut de micro-constructeur : cet accompagnement serait proposé sous forme d'accès à des subventions d'amorçage et/ou des prêts garantis par l'Etat ;

. de créer un accompagnement additionnel pour les projets de micro-construction de logements sociaux et / ou intermédiaires répondant à l'objectif de mixité sociale poursuivi par le législateur. Le financement des études pré-opérationnelles serait financé au travers de la création d'un fonds public spécifique (diagnostic, ingénierie, architecture, etc.), sous condition que le micro-constructeur s'engage à respecter les niveaux de loyers sociaux ou intermédiaires et/ou, durant une certaine durée, un prix de vente limité. La violation des critères relatifs aux niveaux de loyer ou au prix de vente serait sanctionnée par le remboursement du trop-perçu.

L'éligibilité au statut de micro-constructeur serait conditionné par le respect des conditions cumulatives suivantes :

- . **Bénéficiaires** : propriétaires occupants de la maison individuelle (ou personnes physiques associées de la SCI familiale propriétaire du bien), à l'exclusion des personnes assujetties à l'IFI ;
- . **En vue de la construction de nouveaux logements respectant certains critères**, et notamment leur localisation dans un périmètre de « protection du tissu pavillonnaire existant » ;
- . **Accompagnement** d'un notaire pour assurer le montage juridique du projet et de professionnels susceptibles de le réaliser (architecte, assistant à la maîtrise d'ouvrage, promoteur délégué...). Serait ainsi assurée la conformité du projet aux différentes normes applicables.

III. PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX MODES DE VIE

Proposition n° 19 - Limiter l'obligation de construire des places de stationnements dans les zones caractérisées par une offre importante de transports

L'essor des nouvelles mobilités, l'essor de la mutualisation des parkings en ouvrages ou encore le développement d'outils numériques permettant d'améliorer la connaissance et la gestion de l'offre de transports... Ces évolutions posent la question de savoir si l'on doit toujours accompagner la construction de nouveaux logements de places supplémentaires de stationnement, notamment dans les zones denses où les habitants disposent d'une pluralité d'alternatives onéreuses à la détention d'une voiture, accessibles et peu : véhicules en partage, locations entre particuliers, vélos et scooters en free-floating, etc.

Dans le cadre de la mise en place du Grand Paris en particulier, le maillage en transports doit, d'ici 2030, répondre à l'organisation d'une métropole diversifiée, desservir les lieux de travail et les bassins de vie, offrir à tous des déplacements plus efficaces. La région francilienne verra à terme apparaître 68 nouvelles gares, offrira de multiples correspondances avec le RER ou le métro, connectera aux transports en commun de nouveaux quartiers... Plus de 95 % des habitants et des emplois de la Métropole du Grand Paris devraient en 2030 se situer à moins de 2 km d'une gare RER-TER ou Grand Paris Express, soit à 10 minutes en vélo. Plus de 85 % se trouveront même à 1 km d'une gare ou d'une station de métro.

La multiplication des alternatives à la voiture individuelle ainsi que l'accès à l'information sur les modes de transports disponibles via des applications digitales vont donc continuer à encourager un changement des comportements. La baisse de la motorisation des ménages et la diminution de l'usage de la voiture dans les déplacements sont déjà sensibles à Paris, mais aussi dans sa métropole.

C'est pourquoi il est aujourd'hui possible de mettre en cause le rôle et l'usage des parkings dans les zones caractérisées par une offre importante de transports en commun.

Une étude de l'APUR⁵⁷ montre qu'à Paris, 621 600 places sont à la disposition des résidents sur la voirie et dans les parkings, alors que le parc de voitures des ménages ne représente plus que 462 700

⁵⁷ APUR, Évolution du stationnement et nouveaux usages de l'espace public - volet 3 : évolutions des parkings en ouvrage, mai 2019.

véhicules. Il serait donc déjà possible d'envisager l'évolution d'environ 150 000 places résidents – près de 96 ha ou environ 96 terrains de rugby ! – vers d'autres usages de stationnement, de nouveaux services (autopartage, covoiturage, deux-roues, mobilités actives, etc.), voire de transformer les espaces correspondants au profit de la logistique urbaine, de l'agriculture, des équipements sportifs, etc.

Partant de ce constat, les Notaires du Grand Paris proposent de limiter l'obligation de construire des places de stationnement pour la création de logements nouveaux, en particulier dans les zones les mieux desservies par les transports communs.

Mesures proposées :

Assouplir l'art. L. 152-6, 4° du code de l'urbanisme qui prévoit actuellement que des dérogations peuvent être apportées par le PLU aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements « *lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre* », dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, figurant sur des listes.

Il convient de limiter la proximité du réseau de transports en laissant à l'auteur du PLU le soin de définir la distance par rapport au réseau de transport à compter de laquelle il est possible d'apporter des dérogations aux obligations en matière d'aires de stationnement pour la création de nouveaux logements.

Proposition n° 20 - Créer un bail spécifique permettant aux copropriétés de mettre à disposition de l'ensemble du quartier des locaux inutilisés

Sans aller jusqu'à envisager la transformation des copropriétés en habitats participatifs, il pourrait être proposé de promouvoir le partage d'espaces inutilisés mais susceptibles d'être mis à disposition de l'ensemble du quartier, via la création d'un bail spécifique.

Ces espaces pourraient être mutualisés entre plusieurs copropriétés afin de répondre aux attentes nouvelles des habitants qui n'avaient pu être imaginées au moment de la conception de chaque

bâtiment, et auxquelles il est aujourd'hui parfois difficile de répondre au niveau de chaque copropriété.

Cette tendance a déjà commencé à prospérer avec des jardins entretenus en commun par les occupants d'un immeuble. Elle pourrait aujourd'hui s'étendre à la création de parkings à vélo, de buanderies collectives, d'espaces de compostage des déchets alimentaires, de locaux de coworking, etc.

Une telle mutualisation permettrait, d'une part, de diminuer les coûts de l'accession à la propriété puisqu'elle rendrait inutile l'acquisition de mètres carrés supplémentaires pour, par exemple, travailler chez soi.

Elle autoriserait, d'autre part, une réduction des charges des copropriétaires dans la mesure où l'espace partagé serait mis à disposition du quartier moyennant un loyer perçu par la copropriété.

Mesures proposées :

- Créer un bail spécifique ;
- Prévoir un régime fiscal favorable pour la mise en place et la réalisation des travaux nécessaires : exonération des recettes réalisées par les copropriétés ;
- Inciter les collectivités locales à créer un régime d'aides spécifique.



AXE 4. ACCROITRE L'OFFRE RESIDENTIELLE

Les deux dernières années ont marqué un triste record à la baisse dans la production de logements neufs en France, avec une situation particulièrement atone en Ile-de-France, où les besoins sont pourtant les plus pressants.

Dans le même temps, les acteurs institutionnels (foncières, SCPI, banques, assurance, etc.) ont manifesté leur souhait de rééquilibrer leur portefeuille d'actifs en faveur d'actifs résidentiels, qu'ils avaient massivement vendus depuis deux décennies.

Comment créer les conditions pour que les investisseurs institutionnels concrétisent leur souhait et interviennent de manière forte et durable sur le marché résidentiel ? Comment créer les conditions pour que ce réinvestissement soit un facteur d'accélération de la production de logements neufs et d'amélioration de la qualité des logements produits ?

A ces questions, les Notaires du Grand Paris souhaitent apporter deux pistes de réponse en proposant plusieurs mesures susceptibles d'assouplir les contraintes pesant sur le bail d'habitation (I) et d'inciter les acteurs institutionnels à accroître leur offre de logements accessibles (II).

I. ASSOUPLIR LES CONTRAINTES PESANT SUR LE BAIL D'HABITATION

Proposition n° 21 - Limiter le droit au maintien dans les lieux du locataire au sens de la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948

La loi du 1^{er} septembre 1948⁵⁸ a été inspirée par le souci de protéger, voire de sanctuariser le logement afin de répondre au contexte difficile qui suivit la 2nde Guerre mondiale : celui d'une crise économique doublée d'une crise du logement.

Cette loi s'est présentée comme un texte d'exception, tout autant qu'un texte destiné à demeurer provisoire. D'exception, car le législateur de 1948 a apporté à la liberté contractuelle, pilier fondateur du code civil, des atteintes importantes en érigeant l'encadrement du montant des loyers et le droit du locataire au maintien dans les lieux. Provisoire car, bien que le législateur n'ait pas expressément limité l'application de ce texte dans le temps, celui-ci devait cesser d'être mis en œuvre une fois la crise passée.

Reste que la loi de 1948 n'a jamais été abrogée, malgré l'adoption en 1989 de la grande loi sur le logement (loi du 6 juillet 1989, préc.). Toujours appliqué, le texte de 1948 a même été modifié par le législateur, en dernier lieu en 2016⁵⁹.

Ses défauts sont néanmoins apparus de plus en plus manifestes au fil du temps. Ainsi qu'il a été dit à maintes reprises, la loi de 1948 « *[a découragé] l'investissement locatif et l'entretien des immeubles, en même temps qu'elle [a établi] un privilège au profit des locataires en place, au détriment des plus jeunes* »⁶⁰. Le système de révision du loyer, extrêmement contraignant et lui-même plafonné⁶¹, ne permet pas de restaurer la rentabilité du bien, moins encore d'inciter le bailleur à le rénover.

Les solutions jusque-là proposées par le législateur pour résorber les difficultés liées à la persistance des baux de 1948 n'ont pas eu de portée suffisante.

⁵⁸ Loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement : JO du 2 sept.

⁵⁹ Ord. n° 2016-131 du 10 fév. 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations : JO du 11 fév.

⁶⁰ J. Raynard et J-B. Seube, *Droit des contrats spéciaux*, 10^e éd., LexisNexis, 2019, n° 296.

⁶¹ V. L. 1948, art. 32 bis.

La loi de 1948 prévoyait en particulier un transfert successoral du bail très limité et seulement à la première génération⁶². La loi du 13 juillet 2006⁶³ a pris soin de préciser que l'article 1742 du code civil – qui prévoit que « *le contrat de louage n'est point résolu par la mort [...] du preneur* » – ne s'appliquait pas aux baux de la loi de 1948 en cas de décès du locataire. Mais la Cour de cassation en a décidé autrement : par une jurisprudence récemment réaffirmée⁶⁴, elle a précisé que les héritiers, même majeurs et quelle que soit la génération, pouvaient se fonder sur le droit commun (l'article 1742 du code civil) pour continuer à jouir des baux de la loi de 1948, sans distinction d'âge ni de ressources⁶⁵, et alors même que cette loi ne fut érigée que dans l'objectif bien précis de répondre à la crise du logement de l'immédiat l'après-guerre.

Certes, le temps fait malgré tout son œuvre et ces baux spéciaux s'éteignent progressivement. L'enquête nationale « logement » réalisée par l'INSEE en 2013 a fait apparaître que le nombre d'habitations encore régies par la loi du 1^{er} septembre 1948 avait diminué de 51% par rapport à 2006. Mais ce chiffre demeure significativement élevé : 131 400 logements seraient encore concernés par ce statut d'exception selon cette enquête de l'INSEE, même si les experts du secteur immobilier ne parviennent pas à s'entendre sur le nombre précis de « baux 1948 ».

Nous proposons donc d'ajouter à la loi de 1948 une mention expresse permettant d'écarter la jurisprudence de la Cour de cassation d'une part, et d'accélérer l'intégration des baux concernés dans le statut de droit commun de la loi de 1989 d'autre part.

Mesures proposées :

Modifier l'article 5 de la L. 1^{er} sept. 1948 relatif au droit au maintien dans les lieux des héritiers du locataire comme suivant :

« I. - Le bénéfice du maintien dans les lieux pour les locaux visés à l'article premier appartient, en cas d'abandon de domicile ou de décès de l'occupant de bonne foi, au conjoint ou au partenaire lié à lui par un pacte civil de solidarité, et lorsqu'ils vivaient effectivement avec lui depuis plus d'un an, aux ascendants, aux personnes handicapées visées au 2° de l'article 27.

Le maintien reste acquis au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou au concubin de l'occupant, lorsque cet occupant a fait l'objet d'une condamnation devenue définitive, assortie

⁶² Pour l'héritier encore mineur, habitant avec le locataire, cf. L. 1948, art. 5.

⁶³ L. n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, préc., art. 85, 1°, b.

⁶⁴ Civ. 3^e, 24 sept. 2020, n° 19-17.068.

⁶⁵ V., not., Civ. 3^e, 26 juin 1996, n° 94-17.238, *Bull. civ.* III, n° 155 ; Civ. 3^e, 23 juin 1998, n° 96-21.872 ; Civ. 3^e, 25 juin 2003.

d'une obligation de résider hors du domicile ou de la résidence du couple, pour des faits de violences commis sur son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou sur leurs enfants.

I bis. – Les dispositions de l'article 1742 du code civil ne sont pas applicables aux locaux définis à l'article 1er, le contrat de location étant résilié de plein droit par le décès du locataire. Le contrat de bail est également résilié de plein droit en cas d'abandon du domicile par le locataire, même en l'absence de délivrance d'un congé.

Toutefois, le bénéfice du maintien dans les lieux appartient aux personnes visées au I du présent article.

II. - Nonobstant les dispositions du I ci-dessus, le maintien dans les lieux reste acquis aux personnes qui en bénéficiaient antérieurement à la publication de la présente loi.

En cas d'instance en divorce ou en séparation de corps, la juridiction saisie attribuée à l'un des époux l'éventuel droit au maintien dans les lieux en considération des intérêts sociaux ou familiaux en cause. Si l'époux qui en est bénéficiaire n'est pas celui au nom duquel étaient délivrées les quittances, notification de la décision devra être faite au bailleur dans le délai de trois mois de son prononcé par lettre recommandée avec avis de réception. La juridiction prévue au chapitre V reste compétente sur toute contestation du bailleur quant à l'application des conditions exigées par la présente loi.

Toutefois, le bénéfice du maintien dans les lieux ne s'appliquera pas aux locaux à usage exclusivement professionnel, à moins que l'une des personnes visées aux alinéas précédents ne continue à y exercer la profession à laquelle ces locaux étaient affectés. »

Proposition n° 22 - Supprimer le droit à la prorogation du bail en cas de mise en copropriété du logement

En matière de baux d'habitation, les relations entre bailleurs et locataires sont principalement régies par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, précitée.

Pensée pour faire face à des débordements localisés, cette loi s'applique pourtant à tous les bailleurs : personnes physiques, personnes morales, professionnels et non-professionnels.

Or, cette mise en œuvre indifférenciée de la loi de 1989 n'est pas adaptée à la situation de certains bailleurs, se trouvant dans une situation économique et financière tout aussi modeste que celle de leurs locataires. Ainsi le droit à la prorogation du bail, originellement consacré pour pallier les conséquences dommageables de la pratique de la vente à la découpe, pour l'essentiel mise en œuvre par des professionnels, trouve-t-il application pour tous les baux d'habitation.

Dans la mesure où la protection renforcée du locataire, en cas de vente à la découpe, est déjà assurée par plusieurs textes⁶⁶, il est proposé de supprimer le droit à la prorogation du bail en cas de mise en copropriété du logement.

Mesure proposée :

Supprimer l'article 11-2 relatif à la prorogation du bail en cas de mise en copropriété, inséré dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

⁶⁶ V. l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation (*JO* 4 janv.), par l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, préc., et par les accords collectifs issus des procédures de concertation locatives édictées par les articles 41 à 44 *quater* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (*JO* 24 déc.).

II. INCITER LES ACTEURS INSTITUTIONNELS A OFFRIR DES LOGEMENTS ACCESSIBLES

L'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont conduit en avril 2021 une mission chargée d'apprécier les déterminants d'une montée en charge des investisseurs institutionnels dans le champ du logement locatif intermédiaire (LLI).

Cette mission a évalué le besoin de logements intermédiaires entre 180 000 et 420 000 unités nouvelles sur une décennie, soit un investissement en fonds propres de l'ordre de 20 à 45 Md€ sur la période⁶⁷. Ce besoin en logements intermédiaires découle à la fois de l'insuffisance en nombre de logements sociaux et de la cherté des loyers du marché libre, notamment en zone tendue.

Il était également relevé que les acteurs institutionnels « *tendent à considérer que le marché pourrait financer 50 000 logements intermédiaires par an sous réserve de capacités de production adéquates. Les 2,0 à 4,5 Md€ qu'il conviendrait de consacrer en fonds propres chaque année ne semblent pas constituer un obstacle majeur* »⁶⁸. Cela suppose toutefois que les fonds institutionnels prennent effectivement la décision de réallouer une partie considérable de leurs ressources au secteur résidentiel, qu'ils ont déserté au profit du tertiaire au détour des années 1980. Au 31 décembre 2019, seul 1% de leurs actifs était en effet détenu dans le secteur du logement.

Or, selon les auditions menées par les Notaires du Grand Paris, le réinvestissement de ce secteur n'est pas subordonné à une aide massive de l'Etat, mais plutôt à l'établissement d'un contexte législatif, réglementaire et fiscal stable, ce que confirme également la mission de l'IGF et du CGEDD⁶⁹.

C'est pourquoi nos propositions, dont certaines s'inspirent directement du rapport de l'IGF et du CGEDD précité, visent à favoriser un contexte sûr, favorable au retour des acteurs institutionnels dans le secteur du logement, notamment intermédiaire.

⁶⁷ IGF et CGEDD, Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels, avril 2021.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Ibid.*

Proposition n° 23 - Transformer l'exonération de taxe foncière en crédit d'impôt pour encourager les communes à développer l'offre de logements intermédiaires

L'une des raisons qui poussent les communes à refuser la réalisation de logements locatifs intermédiaires, par des investisseurs institutionnels, sur leur territoire, tient à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient ces logements pendant 20 ans, aux termes de l'article 1384-0 A du code général des impôts. C'est ce qu'a vérifié la mission, menée par l'IGF et le CGEDD, sur le développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels⁷⁰.

Dès lors, les Notaires du Grand Paris soutiennent la proposition de transférer la charge financière représentée par l'exonération de TFPB sur l'Etat, au travers de la transformation de cette mesure en un crédit d'impôt.

Mesure proposée :

Créer un crédit d'impôt répondant aux caractéristiques suivantes :

- bénéfique aux seuls organismes éligibles aux dispositifs prévus à l'article 279-0 bis A du CGI ;
- alignement de l'avantage fiscal sur la durée d'exonération de TFPB aujourd'hui prévue par les textes, soit vingt ans ;
- début de l'avantage fiscal dès la troisième année si le bien considéré a bénéficié de l'exonération de taxe foncière pour les logements neufs. En ce cas la durée maximale du crédit d'impôt serait de dix-huit ans ;
- fin du crédit d'impôt dès vente du bien ;
- taux retenu compris entre 4 % et 5% applicable sur une base correspondant au montant toutes taxes comprises de l'investissement, soit entre 0,3 % et 0,4 % par an pour une durée de détention de vingt ans.

⁷⁰ Ibid.

Proposition n° 24 - Rationaliser l'exercice du droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain (DPU) oblige le propriétaire d'un bien situé dans une zone définie par une collectivité (commune ou établissement public de coopération intercommunale) à proposer la vente de son bien, en priorité, à cette collectivité.

Ce droit est justifié par des objectifs d'intérêt général, car il concerne une zone où il peut être nécessaire de réaliser certaines opérations d'aménagement urbain telles que la création de logements sociaux ou d'équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité ou de reconstruire des quartiers...

Le DPU représente toutefois, pour les investisseurs institutionnels, un risque important, puisqu'il peut anéantir la mise en œuvre d'un projet immobilier représentant des mois de travail pour l'investisseur.

Le propriétaire vendeur n'est, quant à lui, pas sûr que la collectivité acceptera d'acquérir le bien aux mêmes conditions – notamment de prix – que celles négociées avec l'acquéreur.

En fonction de la fréquence à laquelle les collectivités recourent à cet instrument, le DPU peut donc peser négativement sur l'alimentation du marché des transactions immobilières.

Or, l'intérêt, pour les collectivités, de mettre en œuvre ce droit peut être mis en balance dès lors que l'acquéreur s'engage à construire des logements sociaux ou intermédiaires, voire des logements dans une zone qui en manque, objectifs précisément au nombre de ceux qui fondent le DPU.

Proposition est donc faite de modifier les dispositions du code de l'urbanisme relatives au DPU en prévoyant que celui-ci ne trouve pas application lorsque le nouveau propriétaire du logement s'engage à transformer des bâtiments à usage autre que d'habitation en des logements répondant à certains critères.

Mesures proposées :

Modifier l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme en ajoutant à la suite du c) les dispositions suivantes :

« d) A l'aliénation d'un bâtiment à usage autre que d'habitation, lorsque le nouveau propriétaire prend l'engagement, dans l'acte constatant l'opération, de créer ou de maintenir des logements répondant aux critères des logements sociaux ou intermédiaires pendant une certaine durée, ou de créer des logements dans une zone où il n'y en a pas.

Le non-respect de l'engagement mentionné à l'alinéa précédent sera sanctionné suivant des modalités fixées par décret »

Proposition n° 25 - Concentrer des moyens supplémentaires sur l'offre de logements intermédiaires dans les communes non carencées en logements sociaux

En application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (« loi SRU »)⁷¹, les collectivités territoriales sont astreintes au respect de quotas de logements sociaux.

Il en découle que le foncier disponible est souvent utilisé préférentiellement par les communes pour satisfaire à leurs obligations de production de logements sociaux, ou encore pour la production de logements non exonérés de TFPB tels les logements de type Pinel.

De tels arbitrages ne permettent pas de développer autant que nécessaire les logements locatifs intermédiaires alors que, au moins dans les communes respectant déjà largement les quotas de construction de logements sociaux, leur réalisation permettrait de diversifier l'offre résidentielle.

C'est pourquoi, à l'instar de la mission sur le développement de l'offre de LLI⁷², les Notaires du Grand Paris souhaitent proposer la mise en place de mesures temporaires, afin de concentrer rapidement des moyens en vue de relancer l'offre de logements locatifs intermédiaires. Afin de ne pas préjudicier pour autant au développement du parc social, qui demeure indispensable, le champ d'application de ces mesures serait limité aux communes non carencées en logements sociaux.

Mesure proposée :

Supprimer l'obligation de 25% de logements sociaux applicable aux réalisations de LLI dans les communes satisfaisant aux obligations imposées par la loi SRU en matière de production de logements sociaux.

⁷¹ JO 14 déc. 2000.

⁷² V. Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels, préc.

Proposition n° 26 - Encourager la rénovation de l'ancien pour développer l'offre de logements locatifs intermédiaires

Le logement locatif intermédiaire est en pratique un logement neuf ou un local non affecté à l'habitation ayant fait l'objet d'une transformation en logement. En effet, la rénovation de logements anciens comporte de nombreux inconvénients par rapport à la production de logements neufs, notamment parce que le coût des opérations de rénovation ne permet pas toujours de mettre les biens sur le marché locatif à des niveaux de loyer intermédiaire.

Or, il est possible d'améliorer la rentabilité des opérations de rénovation en permettant aux acteurs institutionnels de bénéficier des mêmes avantages fiscaux que ceux qui leur sont accordés pour la construction de logements intermédiaires neufs, à condition que les logements rénovés soient mis sur le marché dans le respect des plafonds de loyers intermédiaires.

Cette proposition, formulée par la mission sur le développement de l'offre de LLI⁷³, est soutenue par les Notaires du Grand Paris, d'autant plus qu'elle concourt à l'objectif de rénovation du parc de logements anciens développé dans l'axe 2 des présentes propositions.

Mesure proposée :

Elargir l'application de l'article 1384-0 A du code général des impôts à la rénovation des logements anciens, à condition qu'ils soient mis sur le marché après la réalisation desdits travaux et dans le respect des plafonds de loyers intermédiaires.

⁷³ *Id.*

Proposition n° 27 - Lever les freins juridiques à la constitution de sociétés dédiées au logement intermédiaire

Ensemble, CDC Habitat et les filiales IN'LI d'Action Logement représentent 64 % des logements intermédiaires agréés entre 2014 et 2020⁷⁴.

Les bailleurs sociaux, entreprises sociales pour l'habitat essentiellement, ne représentent que 32 % des logements intermédiaires agréés sur la même période⁷⁵.

Quant aux organismes de logements sociaux (OLS), qu'il s'agisse d'Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) ou d'Offices Publics de l'Habitat (OPH), ils sont quant à eux confrontés à certaines difficultés pour se lancer dans la production de logements locatifs intermédiaires.

D'une part, au moment de la constitution de la filiale, les OLS doivent avoir le contrôle et donc la majorité des droits de vote dans la filiale. Ils ne peuvent prendre des participations minoritaires au capital de sociétés filiales dédiées au logement intermédiaire que sous réserve que cette société soit contrôlée par un autre organisme HLM. En ce sens les OLS sont exclus de la création de filiales détenues majoritairement ou également avec des acteurs privés. Les ESH, en particulier, ne peuvent bénéficier d'apports significatifs de fonds en capital de leurs propres actionnaires.

D'autre part, le cadre juridique actuel ne permet pas aux OLS d'être gestionnaires des logements que produisent ou acquièrent leurs filiales. Cette impossibilité freine la création de la filiale, lorsque le parc est en devenir et ne permet pas de supporter des charges de personnel spécialisé. En outre, cette impossibilité peut être contre-productive dans la durée, dans la mesure où les programmes réalisés par les OLS sont de plus en plus souvent mixtes et nécessitent alors une gestion commune.

Les Notaires du Grand Paris souhaitent donc reprendre la proposition de la mission sur le développement de l'offre de LLI de faciliter un accroissement de l'activité des bailleurs sociaux sur le marché du logement intermédiaire⁷⁶. Il convient pour ce faire de permettre aux investisseurs privés de réaliser un apport majoritaire de fonds au capital de filiales créées par un OLS, et d'autoriser celui-ci à être le gestionnaire des logements.

⁷⁴ IGF, Bilan et perspectives du label « Investissement Socialement Responsable », décembre 2020.

⁷⁵ Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels, préc.

⁷⁶ *Id.*

Mesures proposées :

Lever les freins juridiques à la constitution de filiales dédiées au logement intermédiaire par les OLS :

- en leur permettant d'en être actionnaire minoritaire, des obligations de reversement minimum de résultats à l'actionnaire OLS, affecté à la construction de logements sociaux et à la rénovation, notamment thermique, de leur patrimoine, pourraient ainsi être envisagées ;
- et en autorisant les OLS à être le gestionnaire des logements.



AXE 5. FLUIDIFIER LES PROCESSUS IMMOBILIERS GRACE A LA NUMERISATION

Le marché de l'immobilier a depuis longtemps entamé sa révolution digitale, entraînant des bénéfices incontestables pour le client final (gain de temps, transparence, baisse des coûts), mais aussi une part de nouveaux risques (sécurité des transactions, concentration du marché, confidentialité des données).

Force est néanmoins de constater que de nombreux maillons de la chaîne immobilière résistent encore à une pleine et entière numérisation, que ce soit en amont, dans l'instruction et la construction / réhabilitation de logement ou, plus en aval, dans la vente et la gestion des biens immobiliers.

Les Notaires du Grand Paris ont identifié, parmi les différents chantiers encore en suspens, ceux qui doivent être traités prioritairement afin de garantir la sécurité et l'amélioration des processus immobiliers.

Proposition n° 28 - Créer une plateforme commune aux fins d'instruction des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA)

Le dépôt et l'instruction en ligne de toutes les demandes d'autorisations d'urbanisme, dit programme Démat. ADS, répond aux enjeux de simplification et de modernisation des services publics, à l'heure où une grande majorité de services sont accessibles en ligne. La loi dite « Elan » de 2018 prévoit que toutes les communes ont l'obligation légale de recevoir sous forme électronique les demandes d'autorisation d'urbanisme au 1^{er} janvier 2022. Celles de plus de 3500 habitants doivent également, à cette date, assurer leur instruction sous forme dématérialisée⁷⁷.

En Ile-de-France, la Ville de Paris a mis en place un projet pilote de dématérialisation, en cours d'expérimentation, en lien avec la Chambre des notaires de Paris. D'autres démarches similaires ont été initiées par des collectivités, aujourd'hui sans coordination entre elles, si bien que le risque est d'aboutir à des systèmes de dépôt des DIA très hétérogènes.

Mesures proposées :

- A court terme, généraliser à l'ensemble de l'Ile-de-France le prototype mis en place à Paris, une fois l'expérimentation achevée.
- A plus long terme, définir un standard d'échange (format de données commun) qui puisse être intégré dans le système d'information de chaque collectivité.
- Intégrer la DIA dans les logiciels de rédaction d'acte de vente immobilière.

⁷⁷ V. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (JO 24 nov.), art. 62 ayant modifié l'art. L. 423-3 du code de l'urbanisme.

Proposition n° 29 – Mettre en œuvre la plateforme commune d’instruction des demandes de permis de construire

PLAT’AU (ou « PLATeforme des Autorisations d’Urbanisme ») est une plateforme d’échange et de partage des dossiers entre les acteurs de la chaîne d’instruction, mise en place par l’Etat dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne d’instruction des autorisations d’urbanisme.

PLAT’AU doit permettre de faire communiquer les systèmes d’information des collectivités avec ceux de l’ensemble des acteurs impliqués dans l’instruction des actes d’urbanisme (services instructeurs des collectivités, services déconcentrés de l’Etat, UDAP, SDIS, contrôle de légalité, etc.).

Elle doit également garantir à l’ensemble des acteurs intéressés davantage de temps, de sécurité et d’efficacité dans l’instruction des demandes d’urbanisme en évitant les indications erronées et/ou incomplètes, en assurant une transmission rapide des données, en évitant les frais liés au port de dossiers physiques ou à leur stockage physique, etc.

Toutefois, cette connexion unique à l’ensemble de l’écosystème de l’instruction (services consultables, contrôle de la légalité, statistiques, etc.) suppose que les différents systèmes d’information des collectivités locales soient effectivement raccordés à cette plateforme, et au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

Un arrêté du 27 juillet 2021 vient récemment de préciser les modalités de mise en œuvre des téléprocédures, ainsi que la mise à disposition de PLAT’AU pour faciliter le traitement dématérialisé des demandes d’autorisation d’urbanisme, des certificats d’urbanisme et la réalisation des formalités associées⁷⁸. Il définit les exigences fonctionnelles auxquelles doit répondre la téléprocédure (constitution et dépôt de la demande d’autorisation d’urbanisme ; enregistrement des demandes ; échanges d’informations ; consultation du dossier par le demandeur, etc.), ainsi que les exigences techniques (garantie de la fiabilité, de l’intégrité, de la sécurité et de la confidentialité des comptes utilisateurs ; établissement de la date et de l’heure de réception de la demande, etc.).

L’arrêté réaffirme par ailleurs l’échéance du 1^{er} janvier 2022.

Les Notaires du Grand Paris souhaitent donc appeler à la mise en œuvre effective, à la date prévue par le législateur et confirmée par l’exécutif, de la plateforme qui permettra la dématérialisation de l’instruction des dossiers d’urbanisme. Cette dématérialisation doit apparaître comme une priorité,

⁷⁸ A. n° LOGL2106395A, 27 juill. 2021 : JO 29 juill.

d'autant que les collectivités sont d'ores et déjà parfaitement rompues à la dématérialisation des dossiers relatifs à leurs contentieux (système d'échanges entre les avocats et les greffes des tribunaux administratifs) ou à celle de la commande publique. L'accélération de la dématérialisation de l'instruction des dossiers d'urbanisme ne devrait donc pas susciter de difficultés techniques insurmontables.

Le notariat francilien apportera tout son concours à ce chantier essentiel.

Mesure proposée :

Faire de la dématérialisation de l'instruction des demandes de permis de construire une priorité.

Proposition n° 30 - Organiser la transparence des informations relatives aux copropriétés

Un temps considérable doit actuellement être consacré par le notaire pour la recherche de l'ensemble des documents relatifs à une copropriété (règlement, plans, annexes, modificatifs, etc.), lorsqu'il est chargé établir un acte relatif à cette copropriété (par exemple une modification de son règlement) ou à l'un des lots qu'elle comporte (par exemple pour la vente de ce lot). Ces investigations chronophages ont vocation à se répéter à chaque fois qu'un notaire différent est requis de rédiger un nouvel acte.

Or, le recours systématique à un portail numérique des copropriétés permettrait d'épargner temps et énergie à condition que l'ensemble des documents relatifs à chaque copropriété puisse s'y trouver recensé. Un tel outil, offrant aux notaires des informations exhaustives et parfaitement à jour, faciliterait la pratique notariale et garantirait la fiabilité de la base documentaire.

C'est pourquoi les Notaires du Grand Paris proposent de rendre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2023 le dépôt des actes relatifs à une copropriété francilienne, ou à l'un des lots qu'elle comporte, sur un portail dédié, et de mettre en open data les données contenues sur ce portail afin de permettre à tous les usagers de pouvoir y accéder librement.

Mesures proposées :



*Les 30 propositions des Notaires du Grand Paris
pour un habitat accessible et de qualité*

- Créer un portail notarial des copropriétés franciliennes librement consultable par tous ;
- Imposer aux notaires requis d'instrumenter un acte relatif à une copropriété francilienne de déposer sur ce portail les informations y relatives à compter du 1^{er} janvier 2023 ;
- Etablir un calendrier pour organiser le dépôt progressif des informations relatives aux copropriétés franciliennes non encore recensées.

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

AXE 1. REPENSER LA PROPRIETE POUR LA RENDRE ACCESSIBLE

I. ENCOURAGER UNE ACQUISITION PROGRESSIVE DE LA PROPRIETE

Proposition n° 1 – Etendre au parc privé et intermédiaire les mécanismes permettant de réduire le coût d'acquisition de la valeur du bien

- Etendre l'utilisation du bail réel solidaire (BRS) en améliorant son fonctionnement
- Étendre au parc privé et intermédiaire le BRS
- Étendre le champ d'application de l'usufruit locatif social (ULS)

II. FAIRE CONNAITRE LES MODES ALTERNATIFS D'ACCES AU LOGEMENT

Proposition n° 2 – Communiquer autour des modes alternatifs d'accès au logement

- Mieux faire connaître la co-acquisition d'un logement par un particulier et un investisseur institutionnel
- Mieux faire connaître la flexi-propriété (ou « propriété à vie »)
- Mieux faire connaître l'habitat participatif

AXE 2. RENOVER LES LOGEMENTS ANCIENS

I. ASSOULIR LES REGLES QUI ENCADRENT LA DECISION DE RENOVER

Proposition n° 3 – Créer une servitude d'utilité publique d'isolation thermique par l'extérieur

Proposition n° 4 – Créer un « permis déclaratif » pour les rénovations

Proposition n° 5 – Prévoir que des travaux de rénovation exigeant la libération des lieux constituent un « motif légitime et sérieux » justifiant le congé donné au locataire

II. CHANGER D'ECHELLE

Proposition n° 6 – Encourager les copropriétés à rénover

- Cristalliser l'éligibilité des aides à la rénovation à la date de décision d'assemblée générale de la copropriété
- Mutualiser le coût des travaux de rénovation au sein des copropriétés
- Encourager les copropriétaires à utiliser le fonds de travaux mis en place par la loi ALUR

Proposition n° 7 – Faire financer la rénovation par un opérateur, en rémunérant ce dernier au travers d'une participation aux économies réalisées

Proposition n° 8 – Mieux diffuser l'information sur les baux à réhabilitation

III. SOUTENIR L'EFFORT DES PARTICULIERS

Proposition n° 9 – Créer des outils de financement à destination des particuliers

- Autoriser le prêt viager hypothécaire entre particuliers
- Relancer le prêt hypothécaire rechargeable pour permettre aux particuliers d'étendre leur prêt immobilier à des travaux de rénovation
- Etendre aux travaux de rénovation le bénéfice de certains financements bancaires

Proposition n° 10 – Réformer la fiscalité des particuliers pour faciliter et encourager les travaux de rénovation

- Restituer à l'acquéreur d'un logement tout ou partie des droits de mutation applicables à la transmission du bien, sous condition de la réalisation des travaux de rénovation
- Prendre en compte le niveau d'ambition des travaux et moduler l'aide en fonction du revenu du ménage
- Prolonger le dispositif de l'éco-PTZ individuel et pour les copropriétés, jusqu'en 2030. Multiplier le plafond par 4 et augmenter la durée maximale de remboursement à 30 ans.

Proposition n° 11 – Réformer la fiscalité des bailleurs privés afin de les aider à répondre à leur obligation de louer des logements décents

- Créer un « Dutreuil du logement » pour aider les bailleurs privés à mettre les logements loués aux normes de décence
- Doubler le plafond du déficit foncier des bailleurs privés

AXE 3. ADAPTER, TRANSFORMER LE PARC EXISTANT

I. ADAPTER LE BATI AUX NOUVEAUX USAGES

Proposition n° 12 – Unifier les polices des changements d'usage et de destination au sein du code de l'urbanisme

Proposition n° 13 – Généraliser le « permis à double détente »

Proposition n° 14 – Favoriser la transformation de bureaux en logements

- Permettre temporairement la transformation de bureaux en logements (TBL) par simple déclaration préalable accélérée
- Simplifier le changement d'usage dans le cas d'immeubles de bureaux se trouvant en copropriété

- Faciliter la cession de la commercialité
- Valoriser la vertu écologique de la TBL par un label dédié, ouvrant éventuellement droit à des avantages fiscaux
- Permettre l'amortissement accéléré pour les TBL

Proposition n° 15 – Introduire une nouvelle destination, au sein du code de l'urbanisme, au titre des « hôtels et autres hébergements touristiques »

II. ENCOURAGER LA SOLIDARITE FONCIERE DANS LES ZONES PAVILLONNAIRES

Proposition n° 16 – Transformer le tissu pavillonnaire existant dans le respect de ses caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères

Proposition n° 17 – Adapter les règles des PLU à la mise en œuvre de l'objectif de préservation et d'évolution respectueuse du tissu pavillonnaire

Proposition n° 18 – Créer un régime de la micro-construction

III. PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX MODES DE VIE

Proposition n° 19 – Limiter l'obligation de construire des places de stationnements dans les zones caractérisées par une offre importante de transports communs

Proposition n° 20 – Créer un bail spécifique permettant aux copropriétés de mettre à disposition de l'ensemble du quartier des locaux inutilisés

AXE 4. ACCROITRE L'OFFRE RESIDENTIELLE

I. ASSOULPIR LES CONTRAINTES PESANT SUR LE BAIL D'HABITATION

Proposition n° 21 – Limiter le droit au maintien dans les lieux du locataire au sens de la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948

Proposition n° 22 – Supprimer le droit à la prorogation du bail en cas de mise en copropriété du logement

II. INCITER LES ACTEURS INSTITUTIONNELS A OFFRIR DES LOGEMENTS ACCESSIBLES

Proposition n° 23 – Transformer l'exonération de taxe foncière en crédit d'impôt pour encourager les communes à développer l'offre de logements intermédiaires

Proposition n° 24 – Rationaliser l'exercice du droit de préemption urbain

Proposition n° 25 – Concentrer des moyens supplémentaires sur l'offre de logements intermédiaires dans les communes non carencées en logements sociaux

Proposition n° 26 – Encourager la rénovation de l'ancien pour développer l'offre de logements locatifs intermédiaires

Proposition n° 27 – Lever les freins juridiques à la constitution de sociétés dédiées au logement intermédiaire

AXE 5. FLUIDIFIER LES PROCESSUS IMMOBILIERS GRACE A LA NUMERISATION

Proposition n° 28 – Créer une plateforme commune aux fins d’instruction des demandes de DIA

Proposition n° 29 – Mettre en œuvre la plateforme commune d’instruction des demandes de permis de construire

Proposition n° 30 – Organiser la transparence des informations relatives aux copropriétés

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Dominique ALBA, Directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme

Benjamin AUBRY, Co-fondateur d'IUDO

Cyril AULAGNON, Fondateur d'ACQER

Maryse AULAGNON, Présidente de la Fédération des Sociétés Immobilières et Foncières

Gilles BOUVELOT, Directeur général de l'Établissement public foncier Ile-de-France

Delphine CHARLES-PERONNE, Déléguée générale de la Fédération des Sociétés Immobilières et Foncières

Jean-Marc COLY, Président de l'Association Française des Sociétés de Placement Immobilier

François DEVOS, Directeur de l'Institut d'Études Juridiques du Conseil Supérieur du Notariat

Eliane FREMEAUX, Notaire à Paris

Stéphanie JANKEL, Directrice des études logement et quartiers de gare (Atelier Parisien d'Urbanisme)

Xavier LEPINE, Président de l'Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière

Olivier ORTEGA, Avocat, LexCity Avocats