

Application dans le temps de la loi Égalité et Citoyenneté – volets attributions et gestion de la demande

Question : *Y aura-t-il un décret relatif aux orientations et à la CIA ?*

Réponse : Non il n'y aura pas de décret. Les dispositions de la loi du 27 janvier 2017 (articles L441-1-5 et L441-1-6 du CCH issus de l'article 70 de la loi) sont d'application immédiate. Il en est de même pour la disposition relative à l'obligation de consacrer 25 % des attributions réalisées hors QPV à des demandeurs du 1^{er} quartile ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain, disposition qui ne nécessite qu'un arrêté préfectoral fixant le seuil applicable sur le territoire de l'EPCI. Ces arrêtés sont en cours de publication.

Question : *Les dispositions relatives au 25 % d'attributions hors QPV et aux quart des attributions pour les DALO et prioritaires nécessitent-elles un décret d'application ?*

Réponse : Les dispositions essentielles ne nécessitent aucun décret. La règle du minimum d'attributions suivies de baux signés hors QPV (25 % par défaut de fixation d'un % différent dans les orientations) à des demandeurs du 1^{er} quartile ne nécessite qu'un arrêté préfectoral. Elle est d'application immédiate, même si les bailleurs peuvent répartir la « charge » de cette obligation de manière différenciée via la CIA.

L'obligation de consacrer au moins un quart des attributions aux ménages bénéficiant du DALO ou à défaut à des demandeurs prioritaires est aussi d'application immédiate.

Le décret du 5 mai 2017 a essentiellement pour objet de faire de la mise à jour de la partie réglementaire du CCH et d'apporter des précisions.

Convention intercommunale d'attribution (CIA)

Question : *Quels sont les délais de mise en œuvre des dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté relatives à la convention intercommunale d'attribution ?*

Réponse : Les dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté relatives à la convention intercommunale d'attribution (CIA) sont d'application immédiate. La loi le précise expressément à propos de la disposition (V de l'article 70 de la loi, non codifié) selon laquelle la CIA fixe, en tenant compte de l'occupation sociale de leur patrimoine respectif et afin de favoriser la mixité sociale dans l'ensemble du parc concerné, la répartition entre les bailleurs sociaux des attributions à réaliser pour atteindre le pourcentage minimum d'attributions hors QPV à des ménages du 1^{er} quartile des demandeurs sous réserve que le taux applicable au territoire concerné soit globalement respecté.

Le V de l'article 70 dispose en effet : « Sans préjudice des 20^e à 27^e alinéas de l'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de la présente loi, qui sont d'application immédiate, »...

Enfin, la loi donne un délai de 2 ans à compter de sa promulgation aux EPCI qui auraient élaboré ou signé une CET et/ou un accord collectif pour se mettre en conformité, c'est-à-dire se doter d'un document cadre sur les orientations et d'une CIA (V de l'article 70 de la loi : - Sans préjudice des 20^e à 27^e alinéas de l'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de la présente loi, qui sont d'application immédiate, les EPCI [...] ayant engagé l'élaboration ou adopté des orientations sur les attributions mentionnées à l'article 441-1-5 du même code ou qui disposent d'un accord collectif mentionné à l'article L441-1-1 [...] et ceux qui ont élaboré ou signé une convention mentionnée à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine doivent mettre ces documents en conformité avec la présente loi dans un délai de 2 ans à compter de sa promulgation).

En conséquence, la CIA doit être élaborée dans les meilleurs délais. C'est seulement dans le cas où l'EPCI, avant la promulgation de la loi (27 janvier 2017) :

- avait engagé l'élaboration ou adopté des orientations sur les attributions mentionnées à l'article 441-1-5 du CCH
- ou qu'il dispose d'un accord collectif mentionné à l'article L441-1-1
- ou qu'il avait élaboré ou signé une convention d'équilibre territorial (CET) mentionnée à l'article 8 de la loi Ville du 21 février 2014

que la loi donne un délai pour la mise en conformité de ces documents avec ladite loi. Ce délai est de 2 ans à compter de la promulgation de la loi.

Question : *Quelles sont les différences entre la procédure applicable aux orientations et la procédure applicable à la CIA ?*

Réponse : Les orientations sont adoptées par la conférence intercommunale, puis approuvées par le préfet et le président de l'EPCI. Les orientations approuvées (seulement celles qui sont approuvées, le préfet pouvant ne pas toutes les approuver) sont mises en œuvre via la CIA.

La CIA est élaborée par les partenaires qui en seront les signataires. La loi mentionne comme signataires : l'EPCI, [...] les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné, les titulaires de droits de réservation sur ce patrimoine (dont l'État) et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées.

Les communes membres de l'EPCI qui ne sont pas réservataires ne sont pas obligatoirement signataires. Il est toutefois souhaitable qu'elles signent la convention.

Elle est soumise pour avis préalable au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et à la conférence intercommunale du logement. Si ces avis n'ont pas été rendus dans un délai de 2 mois à compter de la transmission de la convention, ils sont réputés favorables.

La CIA signée est annexée, le cas échéant, au contrat de ville.

Enfin, la CIA doit être agréée par le préfet pour être reconnue comme fusionnant et remplaçant la convention d'équilibre territorial (CET) prévue par l'article 8 de la loi Ville et l'accord collectif d'attribution prévu à l'article L441-1-2 du CCH.

Question : *La CIA fixe-t-elle bien des objectifs d'attributions aux bailleurs sociaux à la fois pour l'ensemble du territoire de l'EPCI, mais aussi pour les seuls QPV ?*

Réponse : La CIA doit comporter des engagements des bailleurs et des réservataires, quantifiés et territorialisés. Le terme « territorialisés » signifie que les engagements pris portent sur des objectifs différenciés selon les secteurs, dont les QPV. Les échelles de « territorialisation » proposées pourront être le territoire de l'EPCI, les QPV, mais aussi l'échelle « infra-quartier » (sous-ensembles, secteurs ou résidences spécifiques sur un quartier).

Question : *La loi Égalité et Citoyenneté n'a pas modifié l'article L441-1-1 qui dit que les représentants des organismes titulaires de droits de réservation sur des logements inclus dans ce patrimoine peuvent être signataires de l'accord collectif intercommunal d'attribution (ACI). Cependant, l'article L441-1-5 du CCH modifié par l'article 70 de la loi prévoit une CIA signée entre l'EPCI, les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné, les titulaires des droits de réservation sur ce patrimoine et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées. La loi présente donc la signature des réservataires comme étant obligatoire. Qu'en est-il ?*

Réponse : Le premier alinéa de l'article L441-1-1 du CCH reste valable pour les accords intercommunaux facultatifs (ceux qui ont été passés par les EPCI non inclus dans le champ de la réforme et restent valables le temps que l'EPCI mette ses documents en conformité et absorbe l'accord collectif dans la CIA). En revanche, la signature des réservataires est obligatoire pour la convention intercommunale d'attribution prévue à l'article L. 441-1-6 du CCH.

Question : *La mise en œuvre coordonnée ACD / ACI : 1^{ère} hypothèse : L'accord collectif départemental (ACD) constitue un socle de références dont les objectifs s'imposent à minima aux accords collectifs intercommunaux (ACI) qui peuvent cependant aller au-delà des objectifs de l'ACD, c'est-à-dire être plus volontaristes ou bien être plus précis dans la territorialisation des objectifs assignés aux bailleurs dans leurs politiques d'attribution. 2^e hypothèse : L'ACD s'applique uniquement sur les territoires non pourvus d'accords intercommunaux. En conséquence, dès lors qu'une CIA est signée elle s'applique sur le territoire concerné sans pour autant que les travaux ayant conduits à son adoption ne puissent être liés par l'économie générale et les objectifs d'attributions déclinés dans l'ACD. Quelle interprétation ? Quid de la circulaire UHC/OC N°99-18 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux et à la mise en œuvre des accords collectifs départementaux ?*

Réponse : L'ACD ne constitue pas le socle des ACI qui d'ailleurs doivent s'ils existent se transformer en CIA. L'accord départemental ne s'applique que sur les territoires non couverts par une CIA ou provisoirement un ACI. Rien n'empêche les partenaires qui ont développé des choses intéressantes et volontaristes au niveau départemental et ou qui ont un partenariat bien structuré à cette échelle de reprendre les mêmes types d'objectifs et d'actions au niveau des EPCI concernés par la réforme, sous réserve de l'accord de l'EPCI. La circulaire de 1999 devra être actualisée, notamment dans la mesure où elle évoque des chartes intercommunales... qui n'ont plus lieu d'être. À noter que certaines préconisations sont judicieuses et pourraient être appliquées aux CIA.

Question : *Agrément de la CIA par le Préfet : je n'ai pas compris si toutes les CIA devaient être agréées par le Préfet ? Quelle forme prend cet agrément ?*

Réponse : La loi prévoit (article L441-1-6 du CCH) : Si elle est agréée par le représentant de l'État dans le département, cette convention se substitue à l'accord collectif prévu à l'article L441-1-1 et à la convention mentionnée l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine sur le territoire des EPCI auxquels le même article 8 est applicable et, sur le territoire où il s'applique, à l'ACD prévu à l'article L441-1-2.

La CIA doit être agréée par le préfet pour pouvoir se substituer à l'ACI et à la CET et tenir lieu d'ACD sur le territoire de l'EPCI.

Cette disposition a été introduite pour éviter que soit revendiquée l'appellation de CIA faisant office des deux conventions (CET et accord collectif) pour des CIA incomplètes et notamment ne comportant pas le volet « accord collectif ». En fait, la CIA doit, non seulement accoler les deux types de stipulations (celles sur l'équilibre territorial des attributions et celles sur l'accès au logement des personnes défavorisées), mais les combiner.

Donc, selon la lettre de la loi, seules les CIA qui rempliront cette condition pourront être agréées. Et le fait d'avoir dénommé la convention « CIA » antérieurement à la publication de la loi ne suffit pas à conférer à la dite convention le caractère de CIA susceptible d'être agréée.

Les CIA élaborées d'emblée et qui ne se substituent pas à un accord et/ou une convention existante doivent être signées par le préfet, mais n'ont pas à être agréées.

Question : *Pour les secteurs concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), quelle convention doit être présentée à l'appui du dossier de RU à l'ANRU et dans quel délai ?*

Réponse : Pour les quartiers bénéficiant de l'intervention de l'ANRU, le règlement général de l'Agence, adopté par arrêté ministériel du 7 août 2015, dispose que la stratégie définie en matière de relogement et d'attribution, ainsi que celle relative à la reconstitution de l'offre de logement, devront traduire les objectifs inclus dans la convention d'équilibre territorial, mentionnée par l'article 8 de la loi Ville. Cette convention est remplacée par la loi Égalité et Citoyenneté par la CIA mentionnée aux articles L441-1 (24^e alinéa) et L441-1-6 du CCH. Cette convention, selon le 5^o de l'article L441-1-6, définit « Les modalités de relogement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ».

La CIA constitue un préalable à l'engagement des conventions pluriannuelles de renouvellement urbain. Elle doit donc être élaborée parallèlement à la mise en œuvre du protocole de préfiguration et signée au plus tard lors de la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, à laquelle elle pourra être annexée.

Dans l'attente de la signature d'une CIA, la CET peut être acceptée, dans la limite du délai de deux ans précité, à condition que l'EPCI soit bien dans l'une des situations prévues par la loi pour donner droit à cette période transitoire.

Question : *S'agissant de la CIA, pouvez-vous me préciser qu'elle est un préalable obligatoire à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain ? Quel est le point réglementaire qui le prévoit ?*

Réponse : Le document qui doit être joint à la convention pluriannuelle de RU et préparé au préalable dans la phase protocole :

Il est précisé que « le projet de CET est intégré au dossier de présentation du projet de renouvellement urbain déposé auprès du délégué territorial de l'ANRU en vue de son examen ; la CET est annexée à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain lors de sa signature. »

La loi Égalité et Citoyenneté fixant à fin janvier 2019 (deux ans après la publication de la loi) comme délai de mise en conformité et donc de transformation de la CET en CIA incorporant les volets actuellement traités par l'ACI, cela signifie qu'au stade de la signature de la convention pluriannuelle de RU, l'ANRU pourra accepter une CET jusqu'à fin janvier 2019 ou une CIA à partir de janvier 2017, à condition que l'EPCI soit bien dans l'une des situations prévues par la loi pour donner droit à cette période transitoire.

Dans les 2 cas (CET, CIA), l'ANRU pourra accepter un document à l'état de projet, à condition que ce projet soit suffisamment abouti sur le fond, c'est-à-dire que :

- la politique des attributions, et sa déclinaison sur les quartiers en renouvellement urbain, y apparaisse clairement
- si tout n'y figure pas, le calendrier de mise en conformité soit affiché

La base juridique de l'obligation d'annexion de la CET/CIA à la convention pluriannuelle de RU : RGA, convention type validée par le CA de l'ANRU du 10 mars 2016.

Le Règlement Général de l'ANRU relatif au NPNRU, publié par arrêté du 7 août 2015 :

Conformément à l'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'ANRU, Dans le

Atelier « Politiques locales de l'habitat » de l'ORHL du 28 juin 2017

cadre du NPNRU, la stratégie de relogement et d'attributions est un critère de recevabilité des projets de RU.

L'article 4 du titre I précise que la stratégie de relogement et d'attribution est formalisée dans la convention intercommunale prévue à l'article 8 de la loi du 21 février 2014 (la « convention intercommunale définit les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain »).

Le CA de l'ANRU du 10 mars 2016 et la convention type : Le Conseil d'administration de l'ANRU du 10 mars 2016 a mis en avant les points suivants :

- « La CET constitue un préalable à la convention pluriannuelle de RU et, en tant que telle, lui est annexée. Au plan opératoire, cela signifie que la CET est préparée dans le cadre de la CIL, parallèlement à l'élaboration et la mise en œuvre du protocole de préfiguration du PRU

- L'article 6 de la convention pluriannuelle de RU rappelle la stratégie de relogement et d'attributions prévue dans la CET en cohérence avec le(s) projet(s) de RU, qui explicite les orientations territoriales en la matière, ainsi que les points clés liés à leur pilotage et déclinaison opérationnelle.

Ainsi, le modèle type de convention pluriannuelle validé par le CA de l'ANRU le 10 mars 2016 indique que cette convention (la CET dans la rédaction) « doit être conclue avant la signature » de la convention pluriannuelle de RU et qu'« elle figure en annexe D1 ».

Enfin, conformément à la décision du CA du 10 mars 2016, la note d'instruction du directeur général de l'ANRU du 22 juillet 2016 précise que la convention prévue à l'article 8 de la loi du 21 février 2014 doit être annexée à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain.

Il convient désormais de lire le règlement comme prévoyant que c'est la CIA qui doit être annexée ou, à défaut, dans les conditions précitées, la CET.

Question : *Un EPCI est en voie de finalisation de sa CET, dénommée « Convention Intercommunale d'Équilibre Territorial » (CiET), qui sera approuvée à la fin novembre 2016 (État + Agglo). Cette CiET sera jointe à l'instruction « ANRU » du projet de convention pluriannuelle de RU. Suite à la CIL qui s'est tenue en novembre 2016, la DD s'interroge sur l'articulation avec les dispositions de la loi qui introduit la fusion des documents contractuels au travers de la CIA. En effet, l'ANRU peut-elle tenir compte, lors de l'instruction du dossier de RU (au cours du 1^{er} semestre 2017), de la CiET adoptée par l'agglomération à la fin 2016 ? Me confirmez-vous l'absence de nécessité à fournir une CIA telle que définit dans « E & C » ?*

Réponse : Les EPCI qui sont dans cette situation ont deux ans après la promulgation de la loi Égalité et Citoyenneté pour mettre leurs documents en conformité. Donc, l'EPCI peut fournir, dans un dossier RU qui sera examiné au 1^{er} semestre 2017, une CET antérieure à la promulgation de la nouvelle loi.

La mise en conformité signifie :

- sur le fond : que la convention devra comporter de véritables engagements et pas seulement des bailleurs, mais aussi des EPCI, communes et réservataires sur les aspects d'équilibres territoriaux, que le contenu devra viser à une amélioration de l'accès des personnes prioritaires dans des conditions permettant de ne pas aggraver les déséquilibres éventuels entre les secteurs, voire au contraire à restaurer progressivement un équilibre, c'est-à-dire avoir la double approche : droit au logement et mixité sociale, non plus séparée mais combinée.

- Sur la forme, s'il y avait deux conventions = une CET et un accord collectif, il faudra les fusionner avant la fin du délai de 2 ans et s'il n'y en avait qu'une (accord collectif ou CT), il faudra la compléter pour qu'elle devienne une CIA.