Août
2008

ANIL
HABITAT
ACTUALITE

ANIL / AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

# LA SECURITE JURIDIQUE DES POLITIQUES D'AIDE A L'ACCESSION DES COLLECTIVITES LOCALES

Antonin Ollivier

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10

Depuis 2007, le prêt à 0 % accordé pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf peut être majoré si l'accédant bénéficie d'une aide d'une collectivité territoriale. A cette même condition, l'accédant peut, en outre, bénéficier d'un PASS-FONCIER® du 1 % logement, dispositif qui lui permet de différer l'acquisition du terrain. Ces mesures visent à impliquer les collectivités dans les politiques d'accession à la propriété, partant du principe que les politiques locales peuvent s'appuyer sur une connaissance des besoins en logement et des conditions des marchés locaux, chose qui n'est pas possible dans le cas d'un dispositif piloté au niveau national. Les aides locales peuvent être accordées en-dehors du cadre prévu par ces dispositifs, mais la puissance de l'effet de levier de ces derniers conduit les opérateurs à solliciter de façon active les élus pour les convaincre de mettre en place de telles interventions.
Les collectivités locales contactent souvent les ADIL sur ces questions. Elles doivent en effet veiller à la sécurité juridique des décisions qu'elles prennent en matière d'octroi d'aides.

L'ANIL a déjà publié plusieurs études sur ce sujet :

- ***Des clauses « anti-spéculatives » aux clauses « anti-dépréciation » dans les contrats de vente, Juin 2005***

- ***Les aides locales à l'accession à la propriété. Guide à l'attention des ADIL, février 2006***

- ***Les aides locales à l'accession à la propriété : subventions et prêts aux particuliers des conseils généraux octobre 2006***

- ***Aides à l'accession des collectivités territoriales. Majoration du PTZ et Pass-Foncier : mode d'emploi Janvier 2007***

- ***Aides à l'accession : l'heure des collectivités locales, Avril 2008***

**La présente étude s'intéresse particulièrement à la question de la sécurité juridique des décisions des collectivités locales en matière d'aide à l'accession et de leur mise en oeuvre.**

▼

# Les conditions d'obtention du prêt à taux zéro majoré et du PASS-FONCIER® du 1 % logement

Pour bénéficier de ces dispositifs d'aide à l'accession, le ménage accédant doit respecter des conditions.

## Pour la majoration du PTZ

- disposer de ressources inférieures aux plafonds PLUS ;
- être primo-accédant ;
- acquérir ou faire construire un logement neuf ;
- bénéficier d'une aide à l'accession à la propriété de la part d'une collectivité territoriale.

L'aide est attribuée sous la forme d'une subvention ou d'une bonification de prêt (d'un montant minimum) ou d'une mise à disposition du terrain d'assiette du logement (par bail emphytéotique ou bail à construction).

Il est admis que, dès lors qu'elles bénéficient finalement à l'accédant, ces aides sont recevables indépendamment du fait qu'elles sont directes ou indirectes. Une subvention est ainsi recevable si elle est versée par une collectivité à un opérateur, public ou privé, chargé de la reverser à l'accédant.
En revanche, l'octroi d'un prêt à taux réduit par la collectivité elle-même ou par un organisme créé à cet effet (CODAL…) n'ouvre pas droit à la majoration du PTZ.

Lorsque le ménage bénéficiaire du nouveau prêt à taux zéro satisfait à l'ensemble des conditions d'obtention de la majoration, il en bénéficie de droit. Les contrôles du respect de la réglementation sont confiés à la Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS). L'établissement de crédit apprécie néanmoins la solvabilité et les garanties de remboursement de l'emprunteur et peut refuser l'octroi du prêt à ce titre.

## Pour le PASS-FONCIER®

- disposer de ressources inférieures aux plafonds PSLA ;
- être bénéficiaire de la part d'une collectivité territoriale d'une aide à l'accession à la propriété ouvrant droit au PTZ majoré (en remplissant les conditions prévues à l'exception de celle relative aux ressources).

L'aide est attribuée sous la forme d'une subvention ou d'une bonification de prêt, d'un montant minimum, mais non sous la forme d'une mise à disposition de terrain.

L'opération PASS-FONCIER® doit ensuite être agréée par un Comité Interprofessionnel du Logement (CIL) qui étudie le projet, analyse sa faisabilité et reste libre de l'accepter ou de la refuser.

Le bénéfice de ces dispositifs repose donc sur l'octroi d'une aide publique. La légalité des délibérations des collectivités territoriales en la matière doit être encadrée afin d'éviter toute dérive discriminatoire qui pourrait remettre en cause le principe constitutionnel d'égalité des citoyens.

▼

# La légalité des délibérations autorisant l'octroi d'aides à l'accession à la propriété

Chaque délibération décidant de l'octroi d'aides est soumise au contrôle de légalité du préfet.

La collectivité détermine librement les aides qu'elle souhaite apporter et leurs conditions d'accès. Les critères permettant l'obtention des aides doivent être clairement affichés, ils doivent également poursuivre un intérêt public local.

Ces aides ont pour objet d'apporter un soutien à la réalisation d'opérations d'accession à la propriété par des ménages modestes.

L'intervention publique en la matière n'est pas spécifiquement encadrée. Le régime général d'intervention des collectivités territoriales trouve son fondement dans la compétence générale conférée par l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). En outre, il est prévu que les collectivités territoriales peuvent apporter une aide aux personnes accédant à la propriété (CCH : art. L. 312-2-1).

La légalité des aides repose donc sur la politique affichée par la collectivité en matière de logement. La satisfaction d'un intérêt public local est le critère essentiel lui permettant d'agir.

Plusieurs collectivités locales peuvent décider d'intervenir sur des secteurs identiques et pour des objectifs similaires. Ainsi, par exemple, une commune peut décider l'octroi d'une aide pour permettre la majoration du PTZ, et le département peut vouloir la compléter. Le département peut se référer aux critères déjà établis par la commune, mais il peut aussi fixer ses propres critères. Cependant, son intervention devra elle-même être justifiée par un intérêt local particulier.

Il apparaît donc indispensable d'identifier les besoins et les objectifs en matière d'accession sociale.

L'intérêt public local trouvera son fondement dans les caractéristiques particulières du territoire préalablement exposées.

Dès lors, la collectivité pourra légitimement décider d'apporter une aide particulière à des accédants qui devront répondre à des conditions précises.

Ce cadre devra être établi en cohérence avec la politique locale d'urbanisme.

## Exposé de la politique d'accession de la collectivité

La collectivité territoriale doit clairement et préalablement identifier les besoins et les objectifs en matière d'accession sociale à la propriété.

Il est donc préférable pour la collectivité, dans un premier temps, de dresser l'état des lieux du territoire d'un point de vue démographique, économique ou encore urbanistique, puis d'analyser le fonctionnement du marché immobilier local afin d'établir un diagnostic des carences en la matière et des besoins de la population.

A titre d'exemples, il peut s'agir de mentionner que la hausse des prix de l'immobilier empêche certaines catégories de ménages de s'installer ou de devenir propriétaire, ou que la mixité sociale n'est pas garantie sur le territoire.

A partir de ce constat, la collectivité doit fixer des objectifs permettant de développer l'accession sociale.

Elle détermine la population ciblée, l'aide financière globale qu'elle est susceptible d'accorder, le type d'opérations visé et les modalités selon lesquelles les opérations pourront se réaliser.
En pratique, la collectivité a tout intérêt à agir en concertation avec les opérateurs afin de déterminer la faisabilité des opérations.

Outre les critères d'éligibilité des candidats, la politique d'accession sociale doit être envisagée en cohérence avec la politique locale d'urbanisme. En effet les politiques d'accession sociale sont largement tributaires des disponibilités foncières sur le territoire que les outils existants en matière d'urbanisme permettent de contrôler.

## Intérêt public local et respect de l'égalité de traitement des citoyens

Dans le cadre de sa compétence générale d'intervention sur le territoire, la collectivité dispose d'une importante marge de manœuvre. Elle doit néanmoins justifier son intervention sur le fondement d'un intérêt public local, apprécié au regard des besoins de la population (nécessité de trouver un logement) ou en raison de la carence de l'initiative privée (le marché local exclut de l'accession les ménages modestes).

L'octroi d'une aide doit permettre de pallier cette difficulté et doit s'inscrire au cœur de la politique locale d'accession sociale. La collectivité peut donc décider d'aider une catégorie spécifique de la population, mais elle doit respecter le principe d'égalité des citoyens en définissant clairement les critères d'éligibilité à l'aide à l'accession.

Elle a intérêt à prévoir le cadre urbain dans lequel pourront s'insérer ces opérations d'accession, afin d'éviter l'étalement urbain.

La réalité d'un intérêt public local justifiant l'octroi d'une aide est appréciée par le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité. En effet, les actes des collectivités territoriales n'acquièrent un caractère exécutoire qu'après leur transmission au préfet. Toutes les délibérations doivent ainsi être transmises, et le préfet peut déférer au tribunal administratif ceux des actes locaux qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

## Bénéficiaires de l'aide

La collectivité doit veiller à ne pas porter atteinte au principe d'égalité des citoyens.

Celui-ci implique que, sauf considérations d'intérêt général, soient traitées de la même façon des personnes placées dans des situations similaires et que la différence de traitement, lorsqu'elle existe, soit proportionnée à la différence de situation.

Le principe d'égalité n'interdit pas de traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes en droit ou en fait, et d'instituer une discrimination proportionnée à cette différence fondée sur des éléments objectifs : le lieu du domicile ou de la résidence peut, par exemple, constituer un élément discriminant (CE : 2.12.87, « Commune de Romainville »).

Plusieurs critères peuvent être envisagés pour déterminer les bénéficiaires des aides : ressources, statut d'occupation du candidat (ex. locataire du parc social), conditions relatives à l'âge (elle peut être admise afin d'attirer ou de maintenir des jeunes ménages sur le territoire) et à la composition familiale. Ces critères ne posent pas de difficultés et peuvent justifier l'octroi d'une aide à certaines catégories de personnes.

Moins aisée à utiliser est la condition d'ancienneté de résidence sur la commune.

De nombreuses collectivités locales en font un critère d'éligibilité à l'octroi de leurs aides à l'accession, et réservent ainsi leurs aides aux ménages résidant et/ou travaillant déjà sur le territoire[1]. Celui-ci est généralement justifié en fonction des caractéristiques locales et des objectifs fixés par la collectivité, notamment pour offrir une possibilité de « parcours résidentiel » aux ménages basés sur le territoire.

Bien que strictement exclue par la Direction générale des collectivités locales, la validité du critère d'ancienneté de résidence sur le territoire de la collectivité a été admise par la jurisprudence dans d'autres domaines. Ainsi, le cas l'octroi d'une allocation à des étudiants subordonné à la condition que l'intéressé ou ses parents justifient d'une durée de résidence de trois ans dans la commune (CE : 11.12.96), ou encore la validité d'une délibération du conseil municipal ayant décidé d'une allocation municipale d'habitation sous forme de subvention individuelle, notamment sous condition de domicile dans la commune (CE : 29.6.01, « Commune de Mons-en-Baroeul »).

La collectivité territoriale peut assortir l'octroi d'une aide de clauses anti-spéculatives afin d'éviter que le particulier ne conserve l'intégralité de l'aide en cas de revente précoce. Cette question a fait l'objet d'une étude détaillée de l'ANIL : « Des clauses « anti-spéculatives » aux clauses « anti-dépréciation » dans les contrats de vente » (juin 2005).

## Les conditions d'attribution de l'aide

Pour que l'octroi d'une aide à l'accession sociale ait l'impact escompté, il est nécessaire que la collectivité locale se fixe des objectifs précis, clairement et limitativement définis. Les aides doivent de préférence être ciblées vers des catégories de ménages particulières et sur des zones délimitées.

Il faut prévoir l'éventualité d'une demande excédant l'offre. Les conditions d'attribution de l'aide doivent donc être strictement encadrées. Il convient de fixer les limites : enveloppe budgétaire consacrée, nombre potentiel de bénéficiaires, date de fin de la distribution de l'aide…

La décision d'octroi d'une aide est, par nature, une décision individuelle créatrice de droits : elle accorde un avantage financier à son bénéficiaire. Mais elle ne constitue pas pour autant un droit pour le demandeur, et la collectivité locale peut refuser de l'accorder. Celle-ci n'a pas non plus à motiver sa décision de refus (loi du 11.7.79)[2]. Mais pour écarter toute suspicion de favoritisme, les modalités de gestion des demandes doivent être affichées.

Souvent, s'agissant d'aides contingentées, les collectivités seront peu enclines à les faire connaître à l'extérieur du territoire, ce qui est une façon d'en réserver le bénéfice à leurs seuls habitants. Cependant, l'information sur l'existence de l'aide et les conditions d'éligibilité doit être rendue publique. A cet égard, la collectivité locale doit engager des actions de communication qui peuvent être relayées localement par les ADIL.

## L'octroi d'aides pour soutenir des opérations d'accession

Politique d'accession sociale à la propriété et politique d'urbanisme sont liées : pour tirer parti des aides, il faut que le foncier soit disponible.

[1] Cf. Etude ANIL « Les aides des communautés urbaines et communautés d'agglomération »

2 A été jugé que l'octroi d'une subvention par une commune ne constitue pas un droit, cette dernière n'a donc pas à motiver sa décision de refus (CAA, Douai : 22.11.05)

## ● Politique d'urbanisme et politique d'accession sociale de la collectivité

La politique d'accession sociale dépend largement de la disponibilité foncière et de la constructibilité des terrains (présence d'équipements publics, droits à construire…).

La collectivité dispose d'outils lui permettant d'agir sur le foncier : plan local d'urbanisme (PLU), opérations d'aménagement spécifiques, droit de préemption… L'intervention publique doit être forte et implique donc une politique urbaine cohérente avec la volonté de promouvoir l'accession sociale.

La collectivité territoriale doit en outre veiller au respect des objectifs de densification urbaine prévus depuis la loi de solidarité et de renouvellement urbain (loi du 13.12.00). Elle doit donc tenter de maîtriser l'offre foncière afin d'éviter que les ménages aux revenus modestes ne soient relégués dans les zones péri-urbaines où se trouveraient les terrains abordables financièrement.

En permettant de délimiter les zones constructibles (zones urbaines et à urbaniser sur lesquelles pourraient s'implanter de nouvelles constructions), leur affectation et leur densité, le plan local d'urbanisme (PLU) apparaît comme un document essentiel pour créer et maîtriser la production de foncier. Le PLU comporte un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Il peut également comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou des secteurs particuliers. Ces orientations peuvent prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre pour notamment permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Ces orientations peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (CU : art. L. 123-1). Les travaux, constructions ou la création de lotissements, devront être compatibles avec ces orientations (CU : art. L. 123-5).

Le PLU permet également de mener une politique renforcée en faveur de la mixité sociale, afin de faciliter la construction de logements destinés à des ménages aux revenus modestes.

La réalisation de ces objectifs s'impose aux acteurs de la construction, mais les collectivités locales peuvent également agir directement à travers les opérations d'aménagement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage (ZAC, lotissement).

## ● L'aide à des opérations précisément déterminées

La délibération autorisant l'octroi de l'aide peut-elle être ciblée sur une opération précise ?

L'octroi d'une aide constitue un levier considérable puisqu'elle permet dans le cas du PASS-FONCIER®)., de déclencher de nombreux avantages (PTZ majoré, portage du foncier, TVA à 5,5 %) De façon logique, les opérateurs sollicitent les collectivités en mettant en évidence l'effet multiplicateur de l'aide locale : un effort modeste de la collectivité, peut avoir un effet puissant sur la solvabilité de ménages, qui par le seul jeu du marché, ne pourraient devenir propriétaire d'un logement neuf. Ce faisant les opérateurs contribuent à faire connaître ce dispositif.

Certains opérateurs sont tentés d'aller plus loin et proposent de prendre en charge le financement de l'aide locale, qui ne ferait que transiter par la collectivité qui est censée l'attribuer. Pour ce faire, l'opérateur proposera de faire un don, direct ou indirect à la collectivité locale en lui demandant de l'affecter sous forme de subvention à une opération ou à un ou plusieurs ménages particuliers. Cette demande intervient même parfois au profit d'opérations déjà engagées mais dont la commercialisation est difficile.

Outre que la collectivité pourrait se voir soupçonner de favoriser un opérateur particulier au détriment d'autres, ce procédé est à proscrire car il irait à l'encontre du principe de non-affectation budgétaire et serait contreproductif du point de vue du fonctionnement du marché

***Principe de non-affectation budgétaire***

Cette situation serait contraire aux principes de comptabilité publique. En effet, il existe un principe de non-affectation d'une recette à une dépense. Toutes les recettes doivent être rassemblées et doivent permettre de couvrir l'ensemble des dépenses de la collectivité. Il n'est pas possible de distinguer, par exemple, des catégories par origine de fonds et de geler des fonds pour régler des dépenses déterminées.

Ce principe est rappelé par le Conseil constitutionnel (DC : 29 déc. 1982, n° 82-154) et le Conseil d'État (CE : 1.5.29, Grandjean).

Un arrêt de la Cour des Comptes du 22 avril 1981 précise que « tous les deniers existant dans la caisse d'une commune sont affectés à l'acquittement de l'ensemble des dépenses. On ne saurait, sans autorisation légale, établir des catégories dans les deniers encaissés, les distinguer suivant leur origine, les réserver en caisse ou les distribuer suivant qu'il s'agit de telle ou telle dépense, établissant ainsi dans une caisse unique autant de compartiments qu'il existerait de perceptions ayant une destination spéciale ».

***Fonctionnement du marché***

L'offre évoquée plus haut pourrait être le fait de promoteurs ou de lotisseurs confrontés à la mévente d'une opération dont le prix est surévalué. Le jeu normal du marché veut, dans cette situation, que le vendeur baisse ses prix pour écouler les invendus. L'aide de la collectivité, et l'aide de l'Etat qu'elle déclenche profiterait donc pour l'essentiel au vendeur. En empêchant l'ajustement des prix par le jeu de l'offre et de la demande, elle aurait pour effet de nourrir la hausse des prix, ou de maintenir des prix artificiellement élevés dans la localisation concernée et, en outre, d'interdire aux ménages disposant de revenus moyens, mais supérieurs à ceux qui ouvrent droit au PSLA, de profiter de la baisse des prix pour accéder à la propriété.

***Des opérations ciblées mais pas exclusives***

En-dehors de ce cas extrême, l'octroi d'une aide publique ne peut pas avoir une portée générale (elle est justifiée par des caractéristiques locales particulières) et doit donc nécessairement être ciblée en fonction des accédants eux-mêmes (l'aide reste personnelle) mais aussi en fonction des opportunités de construction.

Dès lors, chaque projet d'accession devra concerner une opération immobilière localisée sur le territoire de la collectivité. En fonction des opportunités, une ou plusieurs opérations peuvent correspondre aux critères d'éligibilité à l'aide.

La délibération qui n'accorderait une subvention qu'à des accédants s'installant sur le site d'une opération précise ne serait probablement pas justifiée. Il est préférable que celle-ci ne soit pas réservée à une seule opération.

Rien n'empêche la collectivité de prendre plusieurs délibérations pour décider de l'octroi d'une aide à l'accession. Il pourrait être envisagé une démarche en deux temps :

– une délibération instaurant le principe de l'octroi d'une aide (sous forme de subvention ou autre) aux ménages répondant notamment à des critères de ressources dans les secteurs autorisant la construction et permettant ainsi d'accéder à la propriété ;

– des délibérations spécifiques pour chaque opération répondant aux critères préalablement définis par la collectivité.

***Le cas de l'aide indirecte en cas de majoration du prêt à taux zéro***

Pour obtenir la majoration du prêt à taux zéro, l'emprunteur doit apporter la preuve qu'il bénéficie d'une aide à l'accession à la propriété de la part d'une collectivité territoriale du lieu d'implantation du logement : la circulaire du 10 juillet 2007 relative à la majoration du PTZ apporte des précisions quant à la justification du versement d'aides à l'accession.

Cette aide doit être accordée en fonction de critères liés à la personne (conditions de ressources). Il est admis que, dès lors qu'elles bénéficient finalement à l'accédant, ces aides sont recevables indépendamment du fait qu'elles sont directes ou indirectes. Une subvention est ainsi recevable si elle est versée par une collectivité à un opérateur, public ou privé, chargé de reverser la subvention à l'accédant.

L'octroi d'une subvention au bénéfice d'un accédant par une collectivité à l'opérateur qui vend le logement à l'accédant est possible. Il faut dans cette hypothèse répondre aux conditions suivantes : caractère individuel de la subvention, mention expresse de son montant et de sa provenance dans l'acte de vente et imputation en déduction du prix de vente public du logement.

Il est donc possible que la collectivité verse une aide de manière indirecte (par l'intermédiaire d'un opérateur) dès lors qu'il est expressément prévu qu'elle bénéficierait finalement à l'accédant. Il est toutefois exclu que l'aide prenne la forme d'une vente de terrains d'assiette du logement à un prix inférieur au prix du logement. La collectivité ne peut dès lors pas déduire du prix du terrain le montant qu'elle entend verser.

*Exemple d'une délibération*

*Dans le cadre de l'élaboration de son document d'urbanisme et de sa politique d'habitat, la collectivité locale entend privilégier les possibilités de construction dans un certain secteur. A cet effet, elle a réalisé et mis en place le renforcement des réseaux afin de permettre l'aménagement de lotissements communaux et privés, de logements sociaux et des constructions individuelles pour favoriser la mixité sociale.*

*Le cadre dans lequel les opérations d'accession sociale doivent s'insérer étant fixé, la collectivité précise que pour le moment seule une opération immobilière (lotissement) est en cours et permettra l'octroi d'une aide aux accédants s'y installant.*

*L'aide n'est donc réservée qu'aux accédants s'y installant car elle est pour le moment la seule opération immobilière, mais elle n'a pas de caractère exclusif et une opération de même nature située dans le même secteur devrait ouvrir droit, de la même manière, à l'aide publique.*

Date de publication : 21 août 2008
N° ISNN : 09996-4304
Directeur de la publication : Bernard Vorms
Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre, Marie Armenak, Jean Bosvieux, Lilas Bousseksou, Béatrice Herbert, Nicole Maury, Sylvie Merlin, Antonin Ollivier, Sandrine Zerbib