

Les enjeux mobiliers et juridiques de l'attribution des logements vacants

Note pour Forum Vies Mobiles.

par **Ariane Meynaud-Zeroual**, membre du Groupe d'aménagement volontaire et Docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas (Paris II),

Dorian Bianco, directeur du Groupe d'aménagement volontaire et doctorant en histoire de l'architecture et de l'urbanisme au Centre André Chastel (Sorbonne Université),

Julien Bremme, secrétaire général du Groupe d'aménagement volontaire et responsable des financements territoriaux chez Bpifrance,

Thomas Gérard, membre du Groupe d'aménagement volontaire et historien de l'art,

William Gremaud, membre du Groupe d'aménagement volontaire et maître de conférences en droit public, Université Paris- Panthéon-Assas.

Encart :

Dans la continuité de leur première étude consacrée à l'élaboration d'une politique d'attribution des logements vacants, le Groupe d'Aménagement Volontaire (GAV) approfondit dans ce second travail les enjeux juridiques d'une telle politique publique et expérimente un modèle d'aménagement des circulations associé à la revitalisation des villes petites et moyennes concernées.

Texte dans site :

Le [premier volet de ce travail](#) montrait que l'attribution des nombreux logements vacants situés dans les centres de bourg ruraux et les petites villes du Sud du pays d'Auge (Communauté de communes des Vallées d'Auge et du Merlerault et ses alentours) nécessitait un rééquilibrage spatial du territoire normand pour redynamiser ses régions marginalisées. En filigrane, cette démétropolisation de l'économie et de l'aménagement régional impliquait une révision à la baisse de la politique de construction de logements pour s'ajuster aux besoins réels de logements et pour répondre aux défis écologiques de réduction de l'empreinte carbone dans le bâtiment. Pour le Groupe d'Aménagement Volontaire (GAV), la revitalisation locale nécessite une approche coordonnée et multiscale, de la région naturelle (ex. le pays d'Auge) à la région de plan (ex. la Normandie). Cette planification doit être intégrée à une stratégie nationale visant à rééquilibrer la région parisienne avec le reste du territoire français.

L'étude a révélé deux difficultés majeures. D'une part, stopper le déclin démographique de ce territoire ne doit pas se faire au détriment d'une augmentation de l'empreinte carbone des déplacements. Or le réseau de circulation actuel favorise l'utilisation des véhicules individuels. D'autre part, la revitalisation de ces villes dépend d'une multitude de facteurs d'attractivité, dont l'aménagement de nouveaux transports publics nécessaire à l'installation et au maintien des évincés du système automobile (personne sans permis, sans voiture, situation de handicap...) qui ne pourraient habiter et circuler dans le territoire sans ces transports publics.

Ce travail propose une double approche : d'une part, il vise à modéliser puis à planifier un réseau de transports en commun pour densifier la desserte des zones périphériques. Cette première phase d'étude comporte une valeur instrumentale et expérimentale en prenant le sud du Pays d'Auge comme un exemple d'organisation réticulaire et circulaire des déplacements infrarégionaux. L'usage escompté de cette modélisation-planification vise à dupliquer ce schéma sur d'autres territoires où la topographie et l'implantation urbaine le permettent (densité moyenne, distances équilibrées entre les moyennes et petites villes, infrastructure routière suffisante). D'autre part, il dresse un état des lieux des dispositions légales existantes et de leurs conditions d'application pour la réattribution et le réinvestissement des logements vacants dans les centres-bourgs et les petites villes. Ces logements, souvent situés à l'étage d'anciennes boutiques, dégradés ou mal isolés thermiquement, sont aujourd'hui difficiles à adapter aux besoins actuels des populations et supposent la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques.

Modèle et planification des transports

Comment modéliser un réaménagement démétropolisé des transports ? Un regard rétrospectif sur la théorie des cités-jardins et sa transformation par le mouvement international des

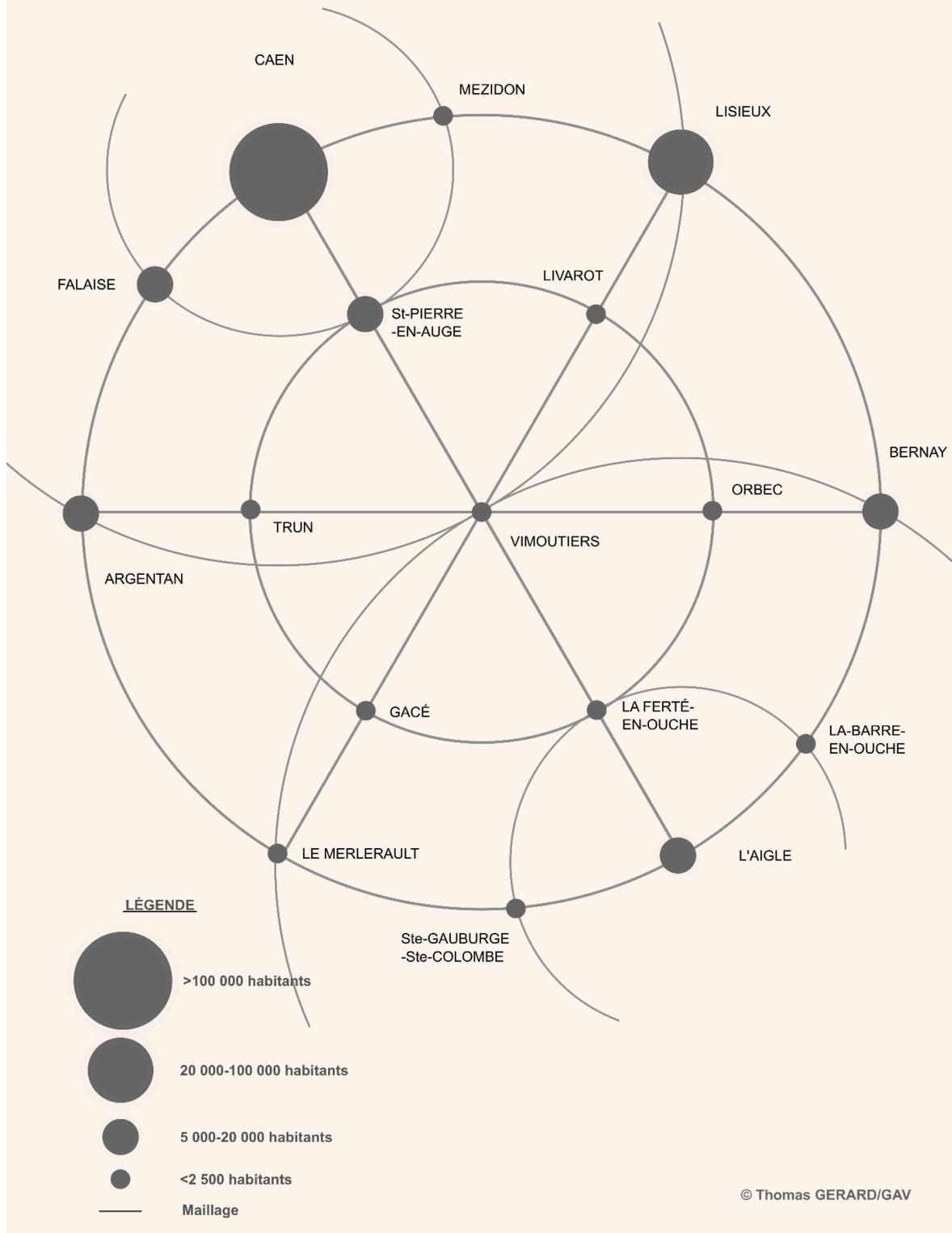
villes nouvelles, en particulier les *New towns* britanniques, offre les pistes d'un modèle de réaménagement des circulations interurbaines.

La théorie des cités-jardins d'Ebenzer Howard, exposée dans *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (1898), propose un modèle de planification urbaine qui cherche à combiner les avantages de la campagne (accès aux espaces verts, agriculture de proximité, hygiène) et de la ville (opportunités sociales et économiques) tout en évitant les inconvénients de chacune. Pour Howard, l'idée clef est de maintenir un équilibre entre les espaces urbains et ruraux, en limitant la taille des villes pour ne pas dépasser un seuil populationnel qu'il estime optimal. C'est en somme un contre-modèle à la métropole. Dans l'édition de 1898¹, le Diagramme n°7 des Social Cities organise la répartition du peuplement en une ville-centre de 58 000 habitants et de 6 villes-satellites de 32 000 habitants chacun (équivalentes à la catégorie ville moyenne de l'INSEE), lesquelles seraient liées par un chemin de fer intermunicipal pour éviter la congestion de la ville-centre desservie en diamètres par les villes-satellites.

Notre travail expérimente sur le Pays d'Auge ce modèle théorique. Son adaptation subit une double transformation : d'une part, l'objectif n'est pas de créer des villes nouvelles, mais de repartir du réseau urbain actuel pour modéliser les déplacements. D'autre part, la hiérarchie urbaine envisagée subit une réduction de rang démographique, en passant des villes moyennes, auxquelles correspond l'échelle howardienne, aux petites villes du pays d'Auge. Le choix de Vimoutiers et du sud du Pays d'Auge s'explique par l'adoption de la région naturelle comme échelle de référence pour créer un espace fonctionnel sur le plan socio-économique et cohérent sur le plan culturel. Ce choix part également du présupposé qu'une ville de petite taille comme Vimoutiers comporte les ressources disponibles pour assurer une activité économique (les opportunités d'emploi dont parle Howard). Nous avons vu, notamment à-travers notre reportage photographique de [notre première note sur les logements vacants](#), que la communauté de communes dispose d'un foncier, notamment industriel, à même d'assurer des activités économiques pérennes.

¹ Ebenezer Howard, *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, édité par Peter Hall, Dennis Hardy et Colin Ward, London: Routledge, 2006.

LE SYSTÈME URBAIN ET CIRCULATOIRE DE VIMOUTIERS

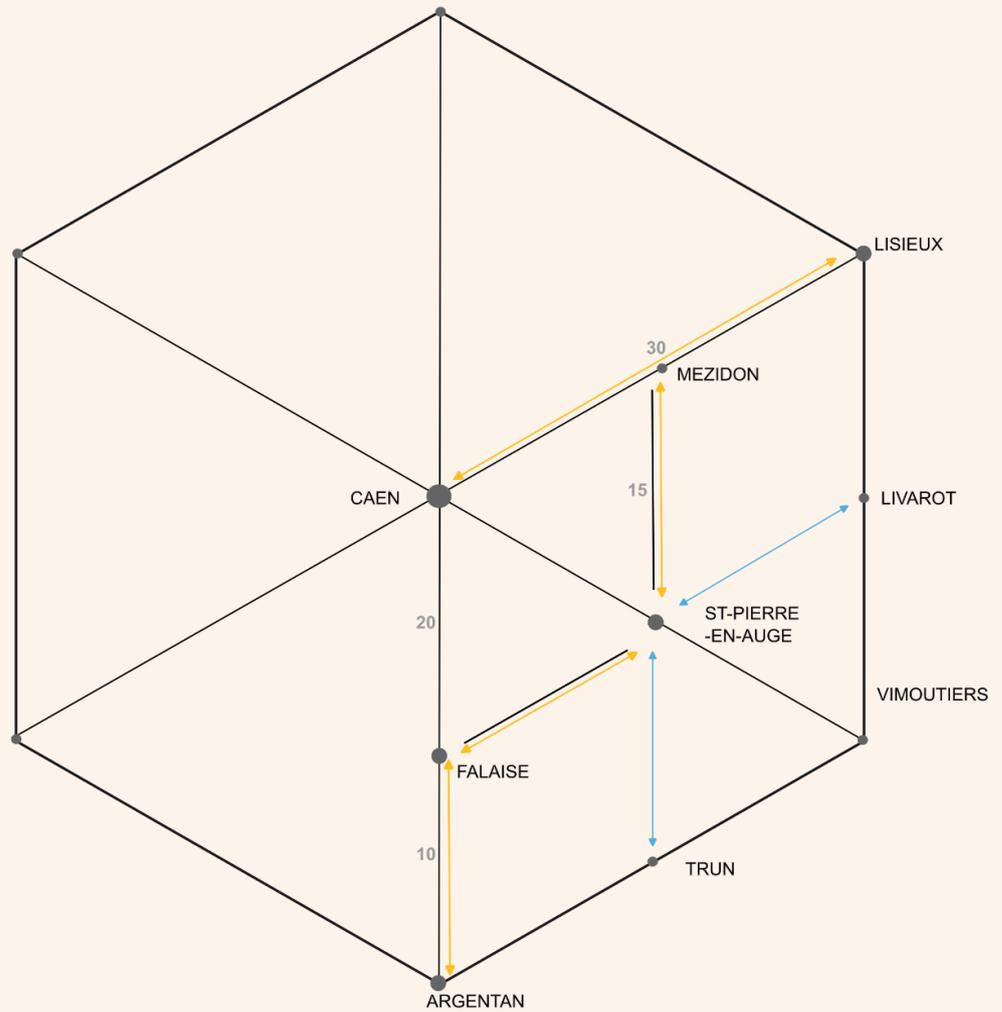


Le diagramme ci-dessus, *Système urbain et circulaire de Vimoutiers*, adapte le diagramme n°7 des *Social Cities de To-morrow* aux réalités topographiques du réseau urbain actuel autour de Vimoutiers. Sa transformation en hub, alors que sa population est inférieure à des villes comme L'Aigle ou Argentan, s'explique par la position favorable de Vimoutiers à équidistance des lignes

ferroviaires. Leur interconnexion axiale et transversale via Vimoutiers permettrait d'éviter un détour par Caen ou Evreux pour se rendre du sud de la Normandie aux zones côtières. Si le modèle en cercles et en étoiles est duplicable, il doit se plier à chaque cas particulier en choisissant la centralité urbaine stratégiquement la mieux située pour la rentabilité et l'efficacité du nouveau réseau de transport. En définissant une hiérarchisation urbaine qui exclut les communes rurales de moins de 1500 habitants en raison de leur faible densité², il apparaît six villes satellites autour de Vimoutiers : Saint-Pierre-en-Auge, Livarot, Orbec, La Ferté-en-Ouche, Gacé, Trun. On y trouve une occurrence plus forte de logements vacants dont l'attribution enrayerait la décroissance démographique. À l'échelle supérieure, qui emboîte le pays d'Auge avec les intercommunalités environnantes, d'autres centralités urbaines apparaissent, généralement de plus grande taille : Caen, Mézidon, Lisieux, Bernay, La Barre-en-Ouche, L'Aigle, Ste-Gauburge-Ste-Colombe, Le Merlerault, Argentan, Falaise.

² Pour les auteurs, la trop faible densité de population de ces communes ne permettrait pas de rentabiliser une desserte rapide et efficace par un réseau de transports décarbonés. Le Forum Vies Mobiles ne partage pas ce point de vue.

EMBOITEMENT MAILLAGE DU RÉSEAU DE TRANSPORT DE VIMOUTIERS



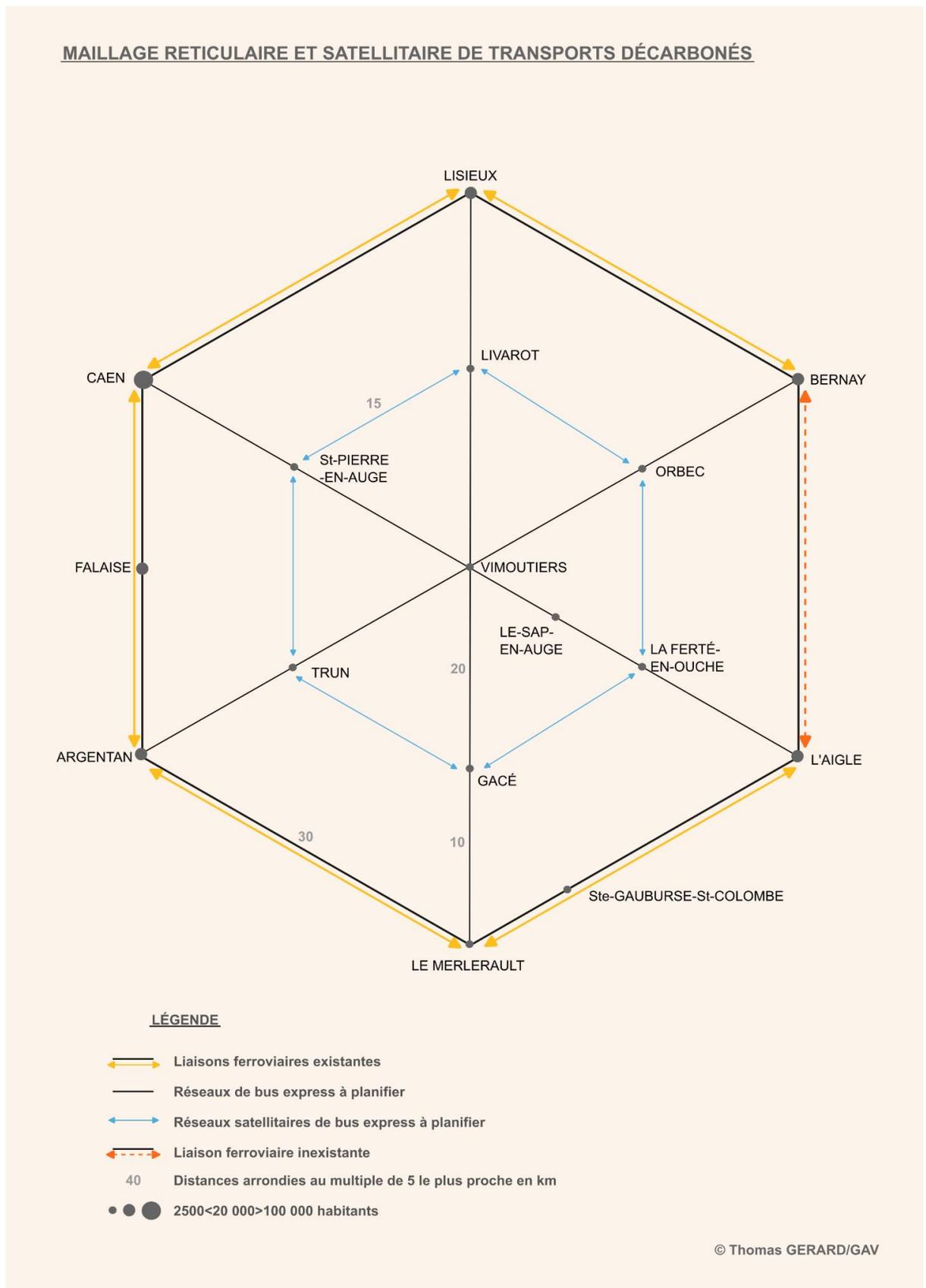
LÉGENDE

- Liaisons ferroviaires existantes
- Réseaux de bus express à planifier
- Réseaux satellitaires de bus express à planifier
- 40 Distances arrondies au multiple de 5 le plus proche en km
- ● ● 2500 < 20 000 > 100 000 habitants

© Thomas GERARD/GAV

Le second diagramme, *Emboîtement et maillage du réseau de transports de Vimoutiers* montre les autres systèmes possibles quand on les reporte sur d'autres centralités : ils s'emboîtent à plusieurs

échelles, formant une cybernétique spatiale illustrant l'interdépendance des systèmes urbains et spatiaux dans les aires d'échanges populationnels et économiques.

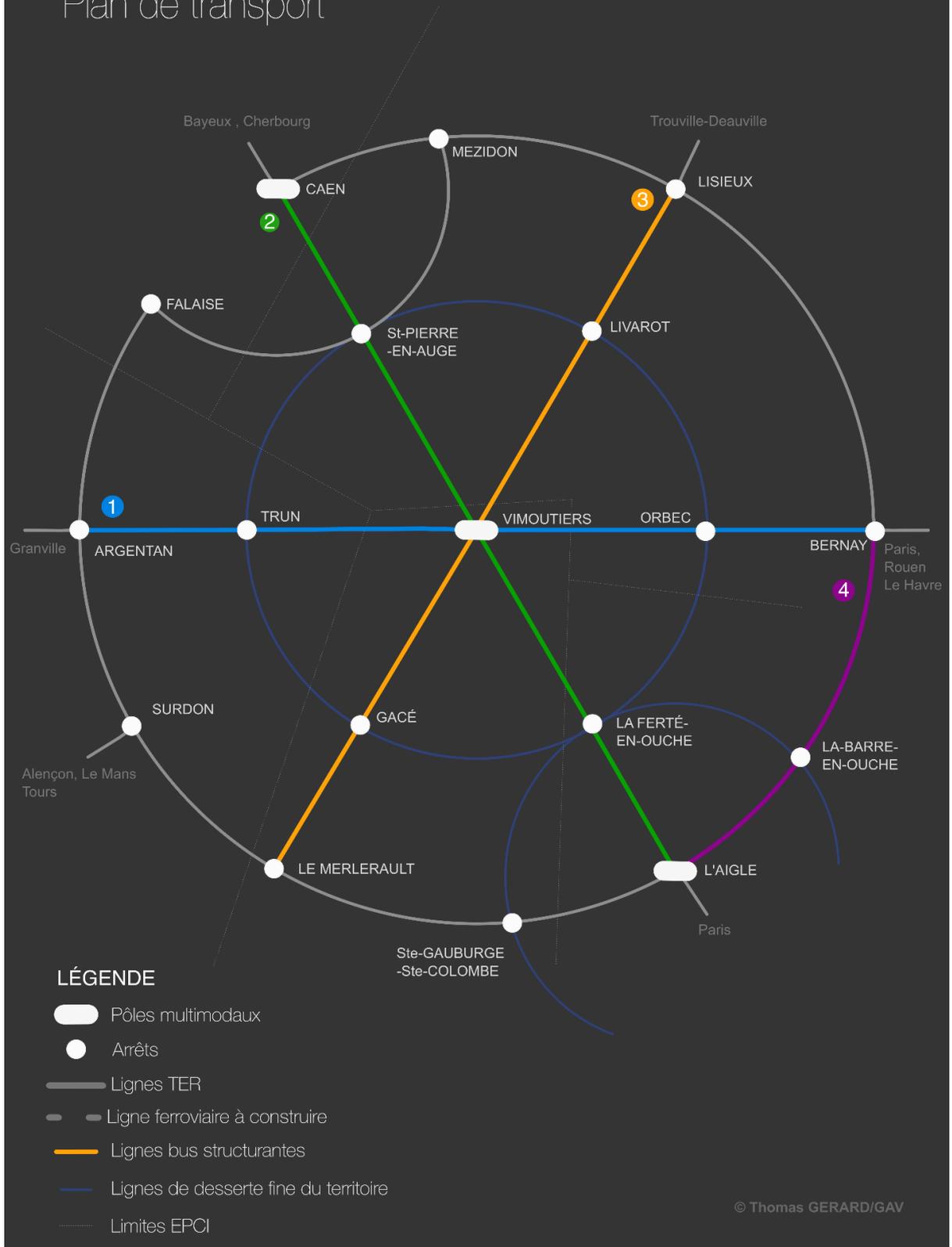


Ce troisième diagramme, intitulé *Maillage réticulaire et satellitaire de transports décarbonés*, confronte les

circulations prévues par la première modélisation à l'infrastructure existante. Il apparaît que les axes de transports circulaires sont assurés par le ferroviaire, mais que les liaisons transversales sont inexistantes. En mettant en évidence les déséquilibres des infrastructures existantes, cette modélisation suggère des améliorations pour introduire des lignes de bus express et ainsi créer un transport rentable, équilibré et efficace. Il emprunte un tracé transversal et circulatoire décongestionnant les grandes villes, qui vient combler l'absence de tronçons ferroviaires entre deux villes.

Vimoutiers

Plan de transport



Enfin, la dernière étape, représentée par le *Plan de transport de Vimoutiers* ci-dessus, planifie des lignes de bus autour de Vimoutiers. Trois lignes principales sont envisagées : la ligne 1 relie Argentan à Bernay via Trun, Vimoutiers, et Orbec ; la ligne 2 connecte L'Aigle à Caen en passant

par La Ferté-en-Ouche, Vimoutiers, et St-Pierre-en-Auge ; la ligne 3 va de Le Merlerault à Lisieux en passant par Gacé, Vimoutiers, Livarot, et d'autres localités. Enfin, une ligne 4 pourrait effectuer un trajet L'Aigle-La Barre-en-Ouche-Bernay, en substitution d'une ligne ferroviaire existante. Une ligne circulaire, de desserte fine du territoire, pourrait être éventuellement proposée, reliant Trun à St-Pierre-en-Auge en passant par Gacé, La Ferté-en-Ouche, Orbec, Livarot, et d'autres villes. Ces lignes visent à intégrer le territoire dans un réseau régional plus large, avec des connexions suggérées avec Caen et Rouen par le train.

Pourquoi le bus plutôt que le train ? Parce qu'il nécessite peu de travaux d'infrastructure et que son tracé est flexible. Pour être rentables et efficaces, les lignes doivent offrir une fréquence élevée, avec des bus circulant toutes les 15-20 minutes et des temps de trajet comparables à ceux des voitures³. Les gares routières seraient situées à l'entrée des centres-villes, permettant des trajets sans interruption de 10 à 25 minutes. À cette fréquence, chaque ligne transversale devrait compléter son parcours en environ 1h15. Les principaux utilisateurs seraient les évincés de la voiture, mais aussi les touristes et la population active des classes populaires et de la classe moyenne inférieure, pour qui le transport individuel reste trop coûteux. Mais la viabilité de ce projet dépendrait d'un transfert d'activités économiques vers les petites villes et d'une concentration des déplacements dans un rayon de 10 à 20 kilomètres pour éviter des migrations pendulaires excessives.

Articuler plan de transport et occupation des logements vacants

À ce jour, les logements vacants du Pays d'Auge présentent deux problèmes : d'une part, ils sont mal situés à l'échelle du territoire (la plupart se situent dans les centre-bourgs ruraux ou petites villes de plus de 1500-2000 habitants), et d'autre part, ils sont inadaptés aux besoins actuels des populations (à l'étage d'une boutique, dégradés ou passoires énergétiques, sans jardin, etc.). **Leur raccordement aux pôles urbains régionaux s'articule à la revitalisation et l'occupation pérenne des logements vacants**, à travers l'adaptation de l'offre de logements à la demande locale – logements aux normes, peu onéreux, incluant un espace vert si possible – et par le développement d'activités économiques *in situ*. Aussi le modèle de planification des transports que nous suggérons repose-t-il au préalable sur la rénovation et l'attribution de logements vacants et sur l'utilisation des réserves foncières du territoire, le tout au bénéfice de l'activité économique locale. Comme le souligne l'étude de Bpifrance le Lab parue en mai 2024, la présence sur ce territoire de logements vacants ou de bâtiments industriels très dégradés représente une opportunité pour le développement économique local⁴. Par exemple, en cas de logements très dégradés, les collectivités peuvent recourir à des opérations de démolition, comme celle menée par la commune du Merlerault, pour revitaliser les centres-bourgs – voir l'étude de cas d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) lancée par la commune en 2023.

Faisabilité juridique d'une politique d'attribution des logements vacants

⁴ Bpifrance, « Comment gagner la bataille de la réindustrialisation ? Regards croisés entre territoires, industriels et société civile », 15 mai 2024, URL : <https://presse.bpifrance.fr/comment-gagner-la-bataille-de-la-reindustrialisation-regards-croises-entre-territoires-industriels-et-societe-civile>.

Tout d'abord, les instruments juridiques **spécialement** prévus pour lutter contre la vacance des logements sont **insuffisants**.

Parmi eux, les **taxes sur les logements vacants** (TLV et THLV) visent à dissuader les propriétaires de conserver des biens inoccupés. Si la TLV s'applique dans les grandes agglomérations tendues, la THLV est plus souple et peut être déployée dans les communes rurales. Toutefois, ces taxes ne concernent que les logements immédiatement habitables, excluant ainsi une partie importante du parc immobilier nécessitant des travaux de réhabilitation. En conséquence, une grande proportion des propriétaires **échappe à cette pénalisation fiscale** et les communes qui pourraient la mettre en place n'y voient pas d'intérêt.

Par ailleurs, le recours à la **réquisition des logements vacants** se heurte à de nombreux obstacles, principalement en raison de l'atteinte au droit de propriété – constitutionnellement et conventionnellement protégé – qu'il constitue. D'une part, une *procédure de réquisition « classique »* permet à l'État de réquisitionner des logements en cas de crise du logement. D'autre part, la *procédure de réquisition « avec attributaire »* confie un bien à une personne morale, de droit public ou de droit privé, qui doit ensuite le mettre à disposition des ménages à faibles revenus. Ces deux procédures sont cependant très peu appliquées, en raison de leur complexité, de la réticence des administrations à utiliser de telles mesures coercitives et des sous-effectifs des services compétents pour les mettre en œuvre.

Ensuite, en étudiant plus en détail l'ensemble des dispositifs qui ne sont **pas spécifiques** à la lutte contre la vacance des logements, nous avons constaté un enchevêtrement de mécanismes, qui rend leur mise en œuvre **difficile**.

En premier lieu, les collectivités locales et les établissements publics peuvent, par exemple, intégrer des objectifs de lutte contre la vacance de logements dans leur **document de planification** (plan local d'urbanisme ou schéma de cohérence territoriale notamment). Toutefois, ces objectifs sont souvent insuffisamment explicites et ne sont pas systématiquement mis en avant dans les plans d'aménagement. Les objectifs de revitalisation des centres-villes et de revalorisation du patrimoine bâti sont parfois mentionnés, mais la vacance des logements n'est pas toujours clairement identifiée comme une priorité.

En second lieu, les dispositifs d'urbanisme opérationnel, qui permettent aux collectivités d'intervenir, sont nombreux mais peu utilisés de manière proactive. Certains **outils incitatifs**, comme les aides à la rénovation des logements vacants ou les opérations d'amélioration de l'habitat, existent mais peinent à mobiliser suffisamment de propriétaires. De même, les **outils coercitifs**, comme la préemption, l'expropriation ou les procédures de réquisition, sont rarement mis en œuvre en raison de leur lourdeur administrative et de leur faible acceptabilité sociale.

À la lumière de ces constats, **plusieurs propositions** pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la vacance des logements peuvent être faites.

Tout d'abord, il est nécessaire de **mieux exploiter les outils existants**, à droit constant. Il ne nous paraît pas nécessaire de modifier le cadre normatif, par la création de nouveaux outils. Nous pensons, au contraire, que le caractère pléthorique et parfois complexe de ces instruments explique

l'absence de mobilisation de ces instruments dans la lutte contre la vacance de logements. Au demeurant, une étude d'ordre sociologique ou sociopolitique permettrait d'éclairer les juristes sur les raisons de la mobilisation (et surtout de l'absence de mobilisation) de ces instruments.

Ensuite, nous proposons de ***renforcer l'utilisation de la réquisition « avec attributaire »***, un dispositif pertinent mais trop peu mobilisé. Il pourrait être amélioré en élargissant la notion de « local vacant » – tout en s'assurant du respect du droit de propriété, dont la valeur constitutionnelle constitue un obstacle à prendre en considération. De plus, il serait utile de donner aux maires un pouvoir d'action plus important et de renforcer les financements alloués à cette procédure, en impliquant les collectivités territoriales et l'État dans sa mise en œuvre.

Enfin, il est indispensable de ***renforcer les moyens financiers, juridiques et techniques*** des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État. Le cadre juridique actuel, bien que riche en dispositifs, est mal utilisé ou sous-exploité. La réflexion sur une éventuelle réforme législative doit être précédée d'une expérimentation des techniques existantes, laquelle nécessiterait de renforcer les effectifs, la formation et l'information des élus et des agents.

Pour conclure, nous pensons que les élus locaux et les acteurs territoriaux doivent être davantage formés et sensibilisés à l'utilisation des instruments juridiques à leur disposition, par exemple par la diffusion d'une circulaire d'État, ou encore par l'intermédiaire des départements, qui pourraient organiser des formations à destination des élus locaux. Une meilleure connaissance des dispositifs, comme de la fiscalité sur les logements vacants, des réquisitions et du droit de préemption, permettrait une action plus coordonnée et volontariste. À cette fin, nous proposons la publication d'une circulaire d'État pour enjoindre aux administrations territoriales de mobiliser l'ensemble de ces dispositifs énoncés précédemment. Cette initiative nationale a prouvé par le passé son efficacité, à l'exemple de la circulaire Guichard de 1973 ayant mis fin à la construction des Grands ensembles. Elle rendrait plus efficace une politique d'attribution des logements sans modifier le droit constitutionnel à la propriété. En outre, certaines décisions en raison de la complexité technique et du manque d'expertise locale devront être recentralisées. Cette recentralisation devra associer d'une part l'écoute des élus locaux pour ne pas être trop éloigné du terrain et d'autre part une dose de technocratie au sens de Thorstein Veblen.