



N° 1041

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mai 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI,  
*habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de*  
**construction** (n° 1017),

PAR Mme ANNICK LEPETIT,

Députée.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— UNE DEMANDE D’HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES JUSTIFIÉE PAR LA SITUATION DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT</b> .....	7
A.— UNE SITUATION DE CRISE DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION.....	7
B.— LE PLAN D’INVESTISSEMENT POUR LE LOGEMENT .....	8
1. Lever les freins à la construction de logements .....	9
2. Des mesures de relance pour la construction de nouveaux projets.....	10
3. Engager un plan de rénovation énergétique .....	10
<b>II.— UN RECOURS AUX ORDONNANCES QUI S’INSCRIT DANS UN ENSEMBLE COHÉRENT DE MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	13
A.— PRODUIRE DES LOGEMENTS ABORDABLES LÀ OÙ SONT LES BESOINS.....	13
B.— RÉDUIRE LES COÛTS ASSOCIÉS AU LOGEMENT.....	15
1. Les coûts du foncier .....	15
2. Les coûts de construction.....	16
3. Les prix des loyers .....	16
C.— MOBILISER LES ACTEURS ET LES FINANCEMENTS .....	16
<b>III.— LE PRÉSENT PROJET DE LOI VISE À LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET DÉVELOPPER UNE OFFRE NOUVELLE DE LOGEMENTS</b> .....	19
A.— DES CONDITIONS JURIDIQUES DE RECOURS AUX ORDONNANCES STRICTEMENT OBSERVÉES .....	19
B.— UN PÉRIMÈTRE PRÉCISÉMENT DÉLIMITÉ EN VUE DE PROCÉDER RAPIDEMENT À DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES INDISPENSABLES .....	21
1. Faciliter les projets de construction en instituant une procédure intégrée pour le logement (PIL).....	21
2. Améliorer l’accessibilité des règles d’urbanisme opposables en instaurant un portail national de l’urbanisme.....	22

3. Faciliter le financement des opérations d'aménagement par les collectivités territoriales .....	22
4. Fluidifier le traitement du contentieux en matière d'urbanisme .....	23
5. Favoriser la construction de logements en zone tendue .....	25
6. Encourager l'émergence d'une offre de logements intermédiaires .....	27
7. Sécuriser les opérations de VEFA.....	28
8. Faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment .....	29
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>I.— DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	31
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	51
<i>Article 1<sup>er</sup> : Champ de l'habilitation</i> .....	51
<i>Article 2 : Délais d'habilitation</i> .....	89
<i>Article 3 : Délai de ratification</i> .....	90
<i>Article 4 : Sécuriser l'expropriation</i> .....	90
<i>Titre</i> .....	91
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	93
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	99
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	103

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis dix ans, notre pays traverse l'une des plus graves crises du logement de son histoire. Dans les zones les plus tendues, les loyers et le prix du m<sup>2</sup> ont augmenté dans des proportions totalement déconnectées de l'évolution des revenus. Cette flambée des prix immobiliers pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages et leur capacité à trouver un logement adapté à leur situation.

Paradoxalement, alors que les besoins de constructions sont considérables, le secteur du logement connaît lui un net ralentissement de son activité. La baisse de la production observée ces dernières années, en répercussion de la crise économique qui touche la France et l'Europe, se traduit par une aggravation de la situation et des destructions d'emplois dramatiques.

C'est pour répondre à cette urgence que le présent projet de loi d'habilitation, destiné à accélérer les projets de construction, est soumis au parlement. Ce texte s'inscrit de manière cohérente dans la redéfinition globale de la politique du logement menée par la majorité depuis un an.

L'une des premières mesures prises par ce gouvernement fut ainsi la publication, le 1<sup>er</sup> août 2012, du décret encadrant les loyers dans les zones tendues. En début d'année, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement a mis en place des outils puissants pour accroître la production de logements sociaux tandis qu'un nouveau dispositif de soutien fiscal à l'investissement locatif a été institué, par la dernière loi de finances, qui combine critères sociaux et environnementaux. De nombreux autres chantiers ont été ouverts dans le cadre du futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement mais pas seulement, comme en témoignent la rénovation énergétique des bâtiments, l'instauration d'un taux de TVA réduite de 5 % pour la construction et la rénovation de logements sociaux ou encore l'institution d'un moratoire de deux ans sur les nouvelles normes techniques.

Le 21 mars dernier, à Alfortville, le président de la République a annoncé vingt mesures fortes constituant le Plan d'investissement pour le logement. Ces engagements, pris au plus haut niveau de l'État, démontrent une réelle détermination d'apporter à chaque dimension du problème les réponses les plus efficaces. Du fait d'une nature juridique différente et de leur portée technique, huit d'entre elles ont été retenues pour figurer dans ce projet de loi.

Le choix de recourir à des ordonnances pour les mettre en œuvre semble quant à lui totalement justifié. D'une part, l'urgence de la situation commande une réponse rapide et efficiente de l'État sur ces questions. A cet égard, l'article 2 du projet de loi encadre précisément le délai dans lequel chacune des mesures devra être prise (entre 4, 6 et 8 mois) tandis que l'article 3 fixe à 5 mois le délai de ratification des ordonnances. D'autre part, les solutions proposées sont

particulièrement techniques, comme l'aménagement des règles de constructibilité pour faciliter la construction de logements en zone tendue (5° de l'article 1<sup>er</sup>) ou la création d'un portail Internet de l'urbanisme (2° de l'article 1<sup>er</sup>) par exemple.

Sur ces sujets, la vitesse n'a pas pour autant empêché la discussion et une réflexion de fond. Certaines de ces mesures font l'objet d'une large concertation depuis plusieurs mois entre le gouvernement et les acteurs du monde du logement. Celles concernant l'urbanisme notamment semble particulièrement avancées et il aurait été contre-productif d'attendre encore plusieurs mois qu'un autre projet de loi les mette en œuvre.

Lors des 23 auditions menées par la rapporteure, ces propositions ont recueilli un très large soutien. Certaines sont même attendues avec impatience comme le raccourcissement des délais pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ou la fluidification du traitement du contentieux.

Pour atteindre l'objectif, aussi ambitieux que nécessaire, de 500.000 constructions de logements par an, il faut dépasser certaines contraintes, faire sauter des verrous qui ne se justifient plus et fluidifier le fonctionnement d'un secteur en souffrance.

Si la forme de ce projet de loi peut paraître technique, sa finalité reste, elle, claire et limpide : améliorer le quotidien des français, préserver leur pouvoir d'achat et créer des emplois.

## I.— UNE DEMANDE D’HABILITATION À LÉGISFÉRER PAR ORDONNANCES JUSTIFIÉE PAR LA SITUATION DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT

Le secteur de la construction de logements se trouve aujourd’hui dans une situation alarmante, marquée par un net recul des mises en chantier qui affecte tous les segments, individuel comme collectif. Dans le même temps, on constate une contraction du volume des travaux d’entretien et de rénovation des bâtiments.

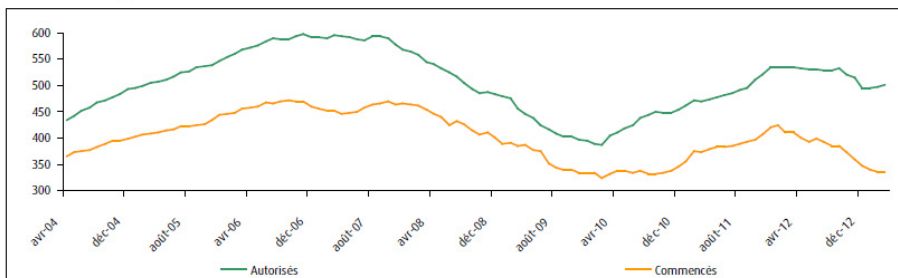
Cette situation est à l’origine d’une mobilisation accrue en faveur du logement et de la présentation, par le président de la République, d’un Plan d’investissement pour le logement, le 21 mars dernier. Au cours de cette présentation, le Président a précisé que : « *Ce plan d’urgence pour la construction et la rénovation de logements est au cœur de la stratégie d’investissements et de croissance que je veux pour le pays. Nous devons faire plus simple, aller plus vite, et investir davantage* ». De fait, il inspire très directement les mesures inscrites dans le projet de loi d’habilitation qui est aujourd’hui soumis à l’Assemblée.

### A.— UNE SITUATION DE CRISE DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION

Le secteur de la construction enregistre un net ralentissement d’activité avec la réalisation de 340 000 logements en 2012 (*se reporter au graphique ci-dessous*). Cette tendance se confirme au premier trimestre 2013 au cours duquel près de 84 000 logements ont été mis en chantier sur l’ensemble du territoire français, soit une baisse de 11,2 % par rapport au premier trimestre de 2012 <sup>(1)</sup>.

Nombre de logements cumulés sur 12 mois

Unité : millier de logements



Source : Commissariat général du développement durable, Chiffres & statistiques n°415, avril 2013

Ce repli affecte tous les secteurs : - 14,5 % dans l’individuel, - 5,6 % dans le collectif, - 27,7 % dans le logement en résidence.

(1) Données émanant du Commissariat général au développement durable, Chiffres & statistiques n° 415, avril 2013, « Construction de logements – résultats à fin mars 2013 ».

Sur les douze derniers mois (avril 2012 à mars 2013), le nombre de mises en chantier de logements s'élève à 335 900, en baisse de 18 % par rapport aux douze mois précédents. Plus de 154 100 logements collectifs et 162 100 logements individuels ont été mis en chantier sur les douze mois d'avril 2012 à mars 2013 ; soit respectivement une baisse de 19,8 % et 15,6 % par rapport aux douze mois précédents.

Cette évolution a des répercussions négatives sur l'emploi dans le secteur. D'après l'INSEE, au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2012, l'emploi dans la construction a baissé de 0,5 % (-7 000 postes) et de 1 % sur l'ensemble de l'année (-13 800 postes) <sup>(1)</sup>. Ces chiffres n'intègrent pas ceux de l'emploi intérimaire qui viennent aggraver ce bilan qui, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, s'établirait à une perte de 22 300 emplois dans le secteur en 2012.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un contexte de crise persistante du logement, caractérisé par une pénurie de l'offre de logements – en particulier dans certaines régions –, un déficit chronique de logements sociaux et une envolée des prix immobiliers. Il en résulte un accroissement du taux d'effort des ménages pour se loger, en particulier des ménages les plus modestes, mais également de ceux à revenus moyens, qui se trouvent écartés des centres urbains et se replient en zone périurbaine.

Plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer cette situation : le prix élevé du foncier dans certains secteurs, les coûts croissants de construction du fait notamment d'exigences normatives toujours plus nombreuses, un accès plus difficile aux financements en période de crise, une fiscalité dont certains aspects sont inadaptés (incitation à la rétention foncière par exemple), des recours contentieux en hausse dont les effets sont paralysants...

Ces différents facteurs mettent en lumière la nécessité de mobiliser concomitamment plusieurs leviers pour surmonter les difficultés actuelles mais également celle d'en calibrer l'utilisation en fonction des besoins différents qui s'expriment dans nos territoires. Le Gouvernement s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie en recentrant un certain nombre de dispositifs dans les zones dites « tendues » où domine un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Depuis le début de la mandature, il a pris une série de mesures fortes en faveur du logement dont il souhaite aujourd'hui amplifier la portée face à l'urgence de la situation économique du secteur de la construction.

## **B.— LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LE LOGEMENT**

Face à l'urgence de la situation, le président de la République a annoncé, le 21 mars dernier, vingt mesures destinées à relancer l'activité dans le secteur du bâtiment. Ces mesures, au cœur du « Plan d'investissement pour le logement » s'articulent autour de trois grands objectifs : en premier lieu, lever les freins à la

---

(1) INSEE, *Emploi salarié – résultats du 4<sup>ème</sup> trimestre 2012*, Insee conjoncture n°57, 13 mars 2013.



réalisation de projets de logements ; en deuxième lieu, mettre en place des mesures de relance pour la construction de nouveaux projets ; enfin, engager un plan de rénovation énergétique.

## 1. Lever les freins à la construction de logements

Les huit premières mesures figurant dans le Plan d'investissement pour le logement sont reprises dans le présent projet de loi d'habilitation afin de pouvoir être mises en œuvre rapidement, par voie d'ordonnances. Destinées à lever les freins à la construction de logements, elles visent principalement à réduire les délais de procédure associés au lancement et à la réalisation de chantiers de construction :

- Réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements *via* la mise en place d'une « procédure intégrée pour le logement » (PIL) qui, en raison de son caractère d'intérêt général, permet une mise en compatibilité accélérée des documents d'urbanisme et un regroupement des autorisations requises.

- Assurer une meilleure accessibilité aux documents d'urbanisme opposables aux projets de construction grâce à la création d'un portail national de l'urbanisme.

- Assouplir les règles de garantie d'emprunt qui s'imposent aux collectivités territoriales dans le but de faciliter le financement de projets d'aménagement.

- Réduire le nombre et le délai de traitement des recours contentieux contre les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme à partir des propositions formulées par un groupe de travail *ad hoc*, présidé par M. Daniel Labetoulle (cf. *infra*).

- Favoriser la construction de logements en zone tendue en autorisant des dérogations aux règles du PLU relatives au volume, au gabarit et à la densité des constructions concernant : l'obligation d'aires de stationnement pour les logements, la surélévation d'immeuble, l'alignement de hauteur sur les constructions mitoyennes et les transformations de bureaux en logement.

- Sécuriser les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) en rendant obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque.

- Faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment en incluant les délais de vérification du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du comptable public dans les délais de paiement.

- Promouvoir une offre de logements intermédiaires *via* l'instauration d'un régime juridique spécifique, à destination des classes moyennes.

## **2. Des mesures de relance pour la construction de nouveaux projets**

Les mesures qui suivent seront intégrées dans d'autres textes, en fonction de leur nature juridique : projet de loi de finances pour les mesures fiscales dans le projet de loi de finances initial, convention pour la formalisation du pacte qui doit être conclu avec les organismes HLM, décrets d'application pour la mise en œuvre de la loi de mobilisation du foncier public.

- Appliquer le taux réduit de TVA (5 %) à la construction et à la rénovation de logements sociaux dès 2014.

- Conclure une convention avec le monde HLM d'ici juin 2013 visant à la production de 150 000 logements sociaux par an, autour de trois volets : patrimonial (mécanisme de mutualisation des fonds propres), social (transparence des attributions) et de pilotage (révision des objectifs de production des conventions d'utilité sociale).

- Mobiliser les financements exceptionnels d'Action logement – 1,5 Md€ d'aides par an (950 M€ d'équivalent subvention) jusqu'en 2015 – en faveur de la production de logements locatifs sociaux.

- Supprimer les incitations fiscales à la rétention de terrains constructibles à compter de 2014.

- Mettre en place une gouvernance efficace du plan de mobilisation du foncier public en vue de sa mise en œuvre rapide.

- Réduire les normes pour limiter les coûts de construction en instaurant notamment un moratoire de deux ans sur la mise en place de nouvelles normes techniques.

- Instaurer le principe d'auto liquidation de la TVA pour les travaux immobiliers réalisés par une entreprise sous-traitante au profit de son donneur d'ordre.

## **3. Engager un plan de rénovation énergétique**

Ce dernier volet, essentiellement consacré à la rénovation énergétique, entend répondre à l'urgence en favorisant la création d'emplois et l'émergence des nouvelles technologies de construction pour répondre au défi écologique. L'objectif est de rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017, afin d'atteindre une diminution de 38 % des consommations d'énergie à horizon 2020, à travers les mesures suivantes :

- Mettre en place de guichets uniques, service public de proximité au service de la rénovation énergétique.

- Installer des ambassadeurs de la rénovation énergétique afin d'identifier les ménages précaires les plus isolés pour leur donner accès aux aides et programmes de rénovation.

- Financer la rénovation énergétique des logements privés en optimisant les outils existants (crédit d'impôt développement durable – CIDD – et Eco-PTZ) pour favoriser les rénovations lourdes.

- Multiplier par quatre la rénovation de logements sociaux en assouplissant les critères d'éligibilité de l'éco-PLS et en bonifiant davantage son taux.

- Professionnaliser la filière de rénovation énergétique pour maîtriser ses coûts et sa qualité (formation continue des artisans, certification « reconnu Grenelle de l'environnement » ...).

Parallèlement à l'annonce de ce plan d'investissement pour le logement destiné à faciliter les projets de construction, plusieurs chantiers ont été ouverts en vue d'accompagner le secteur du bâtiment (groupe de travail interministériel, installé le 27 mars, afin d'élaborer un « Pacte pour le bâtiment »), d'évaluer la politique en faveur de la baisse des coûts de construction (conclusions du Cimap<sup>(1)</sup> du 2 avril 2013), d'instituer un moratoire général des normes qui bénéficiera notamment au secteur et de simplifier les démarches administratives des entreprises – en particulier, diminuer les délais de paiement de l'État à 20 jours d'ici 2017 –.

Au-delà de ces initiatives, les huit mesures faisant l'objet d'une demande d'habilitation du Gouvernement dans le présent projet de loi s'inscrivent dans la continuité des actions, mises en place depuis le début de la mandature, en faveur du logement.

---

(1) Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique



## II.— UN RECOURS AUX ORDONNANCES QUI S'INSCRIT DANS UN ENSEMBLE COHÉRENT DE MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT

« Permettre à tous nos concitoyens, à chaque ménage, d'accéder à un logement correspondant à ses besoins et à son pouvoir d'achat » est la priorité du Gouvernement, énoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 3 juillet 2012. L'objectif est de promouvoir une offre de logements accessibles et équitablement répartis sur le territoire, c'est-à-dire de **construire, là où sont les besoins, des logements abordables et adaptés à l'ensemble des ménages.**

Afin de mettre en œuvre cet objectif, un ensemble cohérent de mesures en faveur du logement ont été prises depuis le début de la mandature. Les mesures techniques prévues par le projet de loi d'habilitation s'inscrivent dans la continuité de cette action, en mettant l'accent sur les freins réglementaires et de procédure susceptibles d'être levés en vue d'accélérer la réalisation de projets de construction.

### A.— PRODUIRE DES LOGEMENTS ABORDABLES LÀ OÙ SONT LES BESOINS

Face au déficit de logements sociaux, une première réforme importante d'ordre législatif a consisté dans **le renforcement des obligations de production de logement social incombant aux communes**, au titre de la loi SRU <sup>(1)</sup>.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social <sup>(2)</sup> prévoit, en effet :

– l'augmentation du seuil minimal de logements sociaux dans les communes, en adéquation avec les besoins de chaque territoire (le seuil est maintenu à 20 % de logements sociaux pour les communes dont la situation du parc de logements existants ne justifie par un effort de production supplémentaire) ;

– la possibilité d'accroître les prélèvements sur les communes qui ne respectent pas leurs obligations (le préfet peut multiplier jusqu'à cinq la majoration de prélèvement sur les communes défaillantes, qui font l'objet d'un arrêté de carence) ;

– l'optimisation de l'affectation des prélèvements dont une partie est désormais affectée à un fonds national de développement d'une offre de

---

(1) Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

(2) Se reporter au rapport n°414 de Mme Audrey Linkenheld (novembre 2012).

logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes (majoration du prélèvement opéré sur les communes en situation de carence).

L'accent mis sur le logement social, destiné à répondre à des besoins qui sont aujourd'hui loin d'être satisfaits, s'accompagne d'une prise en compte des besoins différenciés de chaque territoire.

D'autres initiatives en faveur du logement ont également été « calibrées » en fonction des situations locales. Ainsi, **le nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, dit « dispositif Duflot »**, institué par la loi de finances initiale pour 2013, a été conçu de manière à favoriser une offre abordable de logements pour les classes moyennes, dans les agglomérations soumises à de fortes tensions <sup>(1)</sup>. Il n'ouvre, en effet, droit à une réduction d'impôt que pour les logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant (zones A bis, A et B1 d'après l'arrêté du 29 décembre 2012). Dans le cadre de ce dispositif, les plafonds de loyers, pour 2013 et en métropole, sont les suivants :

**DISPOSITIF D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF « DUFLOT »  
PLAFONDS DE LOYERS 2013**

<b>Zone A bis</b>	<b>Reste de la zone A</b>	<b>Zone B 1</b>	<b>Zone B 2</b>
16,52 € / m <sup>2</sup>	12,27 € / m <sup>2</sup>	9,88 € / m <sup>2</sup>	8,59 € / m <sup>2</sup>

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

Enfin, votre rapporteure rappelle que le prêt à taux zéro (PTZ+) a été recentré sur les ménages les plus modestes par la loi de finances rectificative pour 2012.

Un double objectif est poursuivi à travers ces mesures : d'une part, recentrer les dispositifs d'aide en faveur des zones où les tensions sont les plus fortes ; d'autre part, répondre au ralentissement de la production de logements qui vient d'être décrit.

Votre rapporteure observe que les mesures proposées dans le projet de loi d'habilitation s'inscrivent parfaitement dans le prolongement de ces orientations puisqu'elles visent à la fois à réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements, à densifier les projets dans les zones tendues et à y permettre le développement d'une offre nouvelle de logements intermédiaires.

---

*(1) Ce dispositif repose sur le principe d'une réduction d'impôt sur le revenu, fixée à 18 % et répartie sur 9 ans, accordée aux contribuables qui acquièrent ou font construire, du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016, un logement neuf dans la limite d'un montant plafonné à 300 000 €. Ce logement devra être loué à usage d'habitation principale pendant une durée d'au moins 9 ans.*

## B.— RÉDUIRE LES COÛTS ASSOCIÉS AU LOGEMENT

### 1. Les coûts du foncier

Les coûts du foncier représentent une charge croissante dans les programmes de construction de logements, en particulier dans les zones dites « tendues ». La part des charges foncières dans ces programmes, qui s'établit à 11 % du prix de vente dans les agglomérations de moins de 90 000 habitants, atteint, en effet, 18 % dans les zones tendues et dépasse 25 % dans certaines zones dites « très tendues », comme l'agglomération parisienne. Ces coûts élevés sont de nature à compromettre l'équilibre financier des opérations de logements et, parfois, leur réalisation même, aussi bien dans le parc social que dans le parc privé.

- Dans le but de limiter la part de ces charges, **une nouvelle stratégie foncière a été mise en place en faveur du logement, dans le cadre de la loi précitée du 18 janvier 2013**. Conformément aux engagements du président de la République, cette loi instaure une possibilité de cession gratuite de terrains appartenant au domaine privé de l'État et de ses établissements publics, au profit du logement social. Le dispositif mis en place consiste en une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur le prix du terrain cédé pour la part du programme de constructions réalisée en logement social<sup>(1)</sup>. Dans les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de leur obligation de production de logement social, cette décote doit également permettre de construire les équipements publics destinés en tout ou partie aux occupants de ces logements.

Lors de la présentation du Plan d'investissement pour le logement, l'accent a été mis sur la nécessité de mettre en place rapidement une gouvernance efficace du dispositif de mobilisation du foncier public résultant de la loi du 18 janvier 2013. De fait, en cohérence avec ces orientations, un décret a été publié le 15 avril 2013 précisant les conditions de mise en œuvre de la décote et instituant une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

- Le plan d'investissement pour le logement prévoit, par ailleurs, de libérer l'offre foncière grâce à la suppression des incitations fiscales à la rétention de terrains constructibles, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cette mesure fait écho aux dispositions prévues par la loi de finances pour 2013 visant notamment à réformer les plus-values immobilières réalisées à l'occasion de la cession de terrains à bâtir et à instaurer un abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values de cession de biens ou de droits autres que les terrains à bâtir.

---

(1) Cette décote ne peut excéder 50 % pour les logements financés en prêt locatif social (PLS) et pour les logements en accession à la propriété (mentionnés aux 3<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation).

## 2. Les coûts de construction

Comme cela a été précédemment évoqué, **un moratoire de deux ans sur l'instauration de nouvelles normes techniques** a été décidé afin de réduire les coûts de construction. En outre, une évaluation globale des normes de construction existantes a été lancée dans le but d'en réduire le nombre et limiter les coûts de construction.

Au-delà de ces mesures importantes destinées notamment à offrir une plus grande sécurité juridique aux professionnels et aux particuliers, la mesure n° 9 du plan d'investissement pour le logement prévoit l'application, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'un **taux réduit de TVA à 5 % pour la construction neuve ainsi que tous les travaux de rénovation de logements sociaux**. Cette mesure, proportionnelle au montant des investissements réalisés, devrait permettre aux bailleurs sociaux d'économiser 6 000 € de fonds propres par logement neuf réalisé. L'objectif est de favoriser ainsi la réalisation de 22 500 logements sociaux supplémentaires.

## 3. Les prix des loyers

Dès le 1<sup>er</sup> août 2012, un **décret** <sup>(1)</sup> **sur l'encadrement des loyers** est entré en vigueur dans le but d'arrêter la spéculation et les hausses abusives des loyers dans un contexte de hausse continue des prix de l'immobilier. Ce décret encadre les prix des loyers dans une quarantaine d'agglomérations – regroupant 40 % de la population française – où les tensions locatives sont fortes. Ainsi, au moment du renouvellement du bail ou du changement de locataire, le loyer d'un bien ne peut plus excéder le dernier loyer appliqué, revalorisé sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond à l'inflation <sup>(2)</sup>.

Cette première étape est destinée à être complétée dans le cadre du futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement dont l'un des objectifs est de moderniser la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs en mentionnant explicitement dans le bail les loyers de référence fixés par les observatoires de loyers et le montant payé par le précédent locataire.

### C.— MOBILISER LES ACTEURS ET LES FINANCEMENTS

Enfin, votre rapporteure souhaiterait rappeler les différentes mesures qui ont été prises afin de mobiliser les acteurs et les financements en faveur du logement.

---

(1) Décret n°2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

(2) Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement.



S'agissant du logement social, la loi précitée du 18 janvier 2013 a permis de **supprimer le prélèvement<sup>(1)</sup> sur le potentiel financier des organismes HLM** qui constituait un véritable frein à la réhabilitation des logements dégradés et à la construction de nouveaux logements sociaux. L'objectif est désormais de conclure un pacte avec ces organismes en vue notamment de mettre en place un mécanisme de mutualisation des ressources permettant de produire des logements sociaux, là où sont les besoins (mesure n° 10 du Plan d'investissement du 21 mars).

De même, **le relèvement du plafond du livret A<sup>(2)</sup> et le doublement de celui du livret de développement durable (LDD)** sont désormais effectifs et doivent contribuer au financement de la construction de 150 000 logements sociaux par an.

Enfin, un accord a été conclu, sous la forme d'**une lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 entre l'État et l'UESL<sup>(3)</sup>**, afin de permettre à Action logement de renforcer ses aides en faveur du logement locatif social, au travers de prêts et de subventions au logement social, à hauteur de 1,5 Md€ par an sur les trois prochaines années. Début avril, les partenaires sociaux ont validé le modèle de soutenabilité de long terme (avec engagement de l'État sur le niveau de prélèvement après 2016), qui leur permet de s'engager dans l'emprunt, conformément à la lettre d'engagement mutuel. Cet emprunt est en voie de finalisation avec la Caisse des dépôts, ce qui devrait permettre de mobiliser les financements prévus dès 2013, conformément à la mesure n° 11 du plan d'investissement pour le logement.

Des jalons essentiels sont désormais en place ou en voie de l'être, ce dont votre rapporteure ne peut que se féliciter. En parfaite cohérence avec ces priorités, le projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures législatives permettant de réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements, d'aménager les règles de constructibilité en zone tendue, de développer une offre nouvelle de logements locatifs à niveau de loyer intermédiaire et de fluidifier le traitement du contentieux de l'urbanisme.

---

(1) Défini à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation.

(2) L'augmentation du livret A s'est faite en deux temps ; le plafond a été relevé de 25 % en octobre, puis de 25 % supplémentaires pour être porté à 22 950 € au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

(3) Union d'économie sociale du logement en charge de la « Participation des employeurs à l'effort de construction » (ex « 1 % Logement » rebaptisé « Action logement »).



### **III.— LE PRÉSENT PROJET DE LOI VISE À LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET DÉVELOPPER UNE OFFRE NOUVELLE DE LOGEMENTS**

Une première réforme de la politique du logement – qui s’est traduite par le vote de la loi du 18 janvier 2013 – a légitimement mis l’accent sur le logement social, compte tenu des besoins urgents dans le domaine. Un deuxième train de réformes est prévu dans le cadre d’un projet de loi sur l’urbanisme et le logement en cours de préparation, qui a déjà fait l’objet de plusieurs réunions de concertation. Ce projet de loi doit notamment inclure d’importantes mesures de modernisation de la loi de 1989 sur les rapports entre locataires et bailleurs, de la loi dite « loi Hoguet » sur les professions immobilières ou encore de la loi de 1965 fixant le statut de copropriété des immeubles bâtis.

En raison de l’urgence de la situation, une étape intermédiaire a été décidée, dont le contenu est défini dans le Plan d’investissement pour le logement du 21 mars 2013. Cette étape doit permettre de mettre en œuvre rapidement, par voie d’ordonnances, certains aménagements techniques qui sont autant de jalons destinés à soutenir la reprise de la construction dans le pays.

#### **A.— DES CONDITIONS JURIDIQUES DE RECOURS AUX ORDONNANCES STRICTEMENT OBSERVÉES**

Le recours aux ordonnances est strictement encadré par la Constitution. S’agissant du présent projet de loi, il respecte le cadre fixé par son article 38 dont le premier alinéa dispose que : « *Le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Cette habilitation conditionne la liberté du pouvoir réglementaire pour intervenir à la place du Parlement : d’une part, l’autorisation qui est demandée par le Gouvernement lui est accordée pour l’exécution de son programme ; d’autre part, elle ne l’est que sur une durée limitée. En outre, les ordonnances qui en découlent sont caduques si elles ne font pas l’objet d’une ratification expresse dans les délais prévus par la loi. Deux dates limites sont dès lors prévues : l’une pour la prise des ordonnances, l’autre pour le dépôt du projet de loi de ratification de ces dernières.

En l’espèce, le présent projet de loi vise à permettre la mise en œuvre de huit des vingt mesures annoncées par le président de la République, le 21 mars dernier, à Alfortville pour relancer et accélérer la construction de logements *via* notamment la simplification des règles d’urbanisme (*cf. supra*). Comme indiqué précédemment, ces mesures s’inscrivent dans la continuité de l’action engagée, depuis un an, en faveur de la production de logements abordables et adaptés aux besoins de tous les ménages.

Le cadre juridique du recours aux ordonnances a, par ailleurs, été précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a notamment considéré qu'un certain type de lois – les lois organiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale – ne pouvaient faire l'objet d'une délégation, en raison notamment des règles procédurales particulières auxquelles elles sont soumises. À cet égard, votre rapporteure observe qu'aucune disposition de nature fiscale ne figure dans le présent projet de loi d'habilitation ; les mesures relatives, par exemple, au taux de TVA pour la construction et la rénovation de logements sociaux, annoncées dans le plan d'investissement pour le logement, sont renvoyées au projet de loi de finances pour 2014.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, estimé que le Gouvernement devait indiquer avec précision au Parlement quelle était la finalité des mesures qu'il se proposait de prendre<sup>(1)</sup>. Il a également exigé que la loi d'habilitation détermine le domaine d'intervention des ordonnances<sup>(2)</sup>. Dans le cas présent, l'habilitation à légiférer par ordonnances est demandée pour l'adoption de huit mesures d'ordre technique, dont la plupart a fait l'objet d'une concertation dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur l'urbanisme et le logement en cours de préparation, et dont une mise en œuvre rapide est souhaitable compte tenu de la situation actuelle du secteur de la construction. Cette exigence d'action rapide a d'ailleurs été clairement énoncée par le président de la République, lors de la présentation du plan d'investissement pour le logement : « *Pour aller vite, le Gouvernement demandera au Parlement de l'autoriser par une loi d'habilitation à recourir aux ordonnances sur un sujet où il y a urgence à agir* »<sup>(3)</sup>.

Comme prévu par la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'habilitation demandée par le présent projet de loi est donc circonscrite dans son objet, mais également dans le temps :

- L'article 2 du projet de loi fixe les délais dans lesquels le Gouvernement peut prendre des ordonnances, à respectivement quatre mois pour les mesures 4°, 5° et 7° ; six mois pour les mesures 1°, 2° et 8° et huit mois pour les mesures 3° et 6°.

- L'article 3 fixe le délai imparti au Gouvernement pour déposer devant le Parlement le projet de loi de ratification, en l'espèce cinq mois à compter de sa publication.

Au-delà du respect des exigences constitutionnelles, absolument indispensable dans le cas d'une procédure aussi dérogatoire du droit commun, votre rapporteure tient à souligner que le recours aux ordonnances qui est proposé par le présent projet de loi vise à accélérer l'application de mesures largement consensuelles, qu'il s'agisse de dispositions permettant d'accélérer le traitement

---

(1) Décision n°76-72 DC du 12 janvier 1977.

(2) Décision n°86-207 DC du 26 juin 2006 relative aux privatisations.

(3) Discours du président de la République sur le logement – 21 mars 2013 – Alfortville.

du contentieux de l'urbanisme ou d'instituer un portail national de l'urbanisme destiné à améliorer l'accessibilité du public aux documents d'urbanisme.

Il convient également de rappeler qu'une soixantaine de lois d'habilitation ont été votées par le Parlement depuis le début de la Vème République. Le nombre total d'ordonnances est cependant bien plus élevé dans la mesure où certaines d'entre elles sont prises en application d'un article d'une loi ordinaire. Au cours de la précédente législature, cinq lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative ont ainsi été adoptées, tandis que 44 autres lois comprenaient au moins un article de ce type <sup>(1)</sup>.

## **B.— UN PÉRIMÈTRE PRÉCISÉMENT DÉLIMITÉ EN VUE DE PROCÉDER RAPIDEMENT À DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES INDISPENSABLES**

Le périmètre des ordonnances est précisément délimité par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi d'habilitation qui énumère huit mesures d'ordre techniques destinées à alléger les procédures afin d'accélérer la construction de logements.

La portée de chacune de ces mesures a été examinée au cours des auditions menées par votre rapporteure qui souhaiterait, avant d'en exposer le contenu en détail (cf. *infra*), en présenter les principaux enjeux.

### **1. Faciliter les projets de construction en instituant une procédure intégrée pour le logement (PIL)**

Comme cela a été indiqué à de nombreuses reprises à votre rapporteure, la complexité des procédures en vigueur et les délais qui en découlent constituent un véritable frein à la réalisation de logements. Un simple chiffre, rappelé dans l'étude d'impact annexée au projet de loi d'habilitation (p. 11), illustre cette situation : **le délai minimum pour la révision d'un PLU est de 20 mois ; en moyenne, ce délai est d'environ 24 mois.**

Il résulte de cette lourdeur et des coûts qu'elle engendre, une forme d'« autocensure » des acteurs locaux qui cherchent, bien souvent, à éviter toute modification des documents d'urbanisme qu'ils sont – enfin – parvenus à finaliser. Et ce d'autant que les efforts engagés pour alléger les procédures prennent eux-mêmes du temps à se concrétiser. À titre d'exemple, le décret d'application <sup>(2)</sup> de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme est paru ... le 14 février 2013 ! Ces délais apparaissent d'autant plus insupportables que, parallèlement, d'incessantes modifications réglementaires

---

(1) *Simplification du droit (juin 2006), mesures d'urgence pour l'emploi (juin 2005), transposition de directives communautaires (2004), simplification du droit (mars 2004), mesures de simplification et de codification du droit (mars 2003).*

(2) *Discours du président de la République sur le logement – 21 mars 2013 – Alfortville.*

viennent fragiliser, au plan juridique, les documents en cours d'élaboration ou adoptés.

Dans le but de raccourcir ces délais, le projet de loi d'habilitation propose d'instituer une « procédure accélérée pour le logement » (PIL), sur le modèle de la déclaration de projet relevant du code de l'urbanisme. Il s'agit de reconnaître, par une seule procédure, l'intérêt général d'une opération et de procéder, dans le même temps, à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qu'elle impacte ainsi que l'adaptation des autres documents réglementaires qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

## **2. Améliorer l'accessibilité des règles d'urbanisme opposables en instaurant un portail national de l'urbanisme**

Améliorer l'accessibilité des documents d'urbanisme au public est une exigence d'autant plus importante que ces documents sont opposables aux projets d'aménagement ou de construction. Dans un souci de transparence, mais aussi de sécurité juridique, il est indispensable de connaître l'ensemble des droits et obligations pesant sur une parcelle, en intégrant notamment les servitudes d'utilité publique (SUP) qui résultent de législations particulières affectant directement le droit des sols. Ces préoccupations rejoignent celles édictées par la directive INSPIRE du 21 octobre 2010 qui impose aux autorités publiques de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques et de les partager entre elles.

C'est la raison pour laquelle la création d'un portail unique de l'urbanisme est insérée dans la présente demande d'habilitation afin d'assurer l'exhaustivité de l'information urbanistique sur tout le territoire mais aussi la permanence et la gratuité de l'accès à cette information. Il convient, en effet, de rappeler qu'à l'heure actuelle, cet accès a un coût. À titre d'exemple, la fourniture intégrale d'un PLU représente, en moyenne, un coût de 150 à 200 € facturé par les communes aux entreprises ou aux particuliers qui en font la demande <sup>(1)</sup>.

Dans la mesure où la mise en place de ce géo-portail impose de nouvelles obligations pour les communes et les intercommunalités, le recours à des dispositions législatives est nécessaire, ce qui justifie son insertion dans le présent projet de loi.

## **3. Faciliter le financement des opérations d'aménagement par les collectivités territoriales**

Dans un contexte de durcissement de la législation bancaire, la réalisation d'une opération importante d'aménagement, pour le compte d'une collectivité territoriale, peut être compromise, au plan financier, si la collectivité au bénéfice

---

(1) Étude d'impact annexée au projet de loi, p. 20.

de laquelle elle est effectuée, n'apporte pas une garantie intégrale de l'emprunt destiné à la financer.

À l'heure actuelle, la faculté ouverte aux collectivités d'accorder leur garantie ou leur cautionnement est strictement encadrée (plafond de 50 % d'engagement) par le code général des collectivités territoriales. Des assouplissements sont néanmoins prévus pour permettre la construction de logements sociaux (garantie portée à 100 %) ainsi que la réalisation d'opérations d'aménagement (une collectivité peut s'engager à hauteur de 80 %).

Dans le but de permettre la réalisation de certaines opérations d'intérêt général, comportant principalement la réalisation de logements, le projet de loi ouvre la possibilité aux collectivités d'accorder aux aménageurs auxquels elles ont concédé leurs opérations d'aménagement des garanties d'emprunt allant jusqu'à 100 %.

#### **4. Fluidifier le traitement du contentieux en matière d'urbanisme**

Les recours déposés contre des projets de construction de logements sont fréquemment présentés comme la cause non seulement de retards de réalisation de plusieurs années, mais aussi de surcoûts pour les opérateurs, qui se répercutent sur le prix des logements. De fait, on estime aujourd'hui à **30 000 le nombre de logements qui, bien qu'autorisés, sont bloqués par un recours contentieux** <sup>(1)</sup>. En outre, la Fondation Abbé Pierre observe une déperdition de 10 à 15 % entre le nombre de logements autorisés et le nombre de logements livrés qui pourrait être liée à l'existence de recours.

Naturellement, tous les recours ne sont pas source de retards injustifiés. **Une distinction doit être opérée entre le recours « ordinaire », qui relève du droit dont dispose chaque citoyen de contester, devant le juge, une décision lui faisant grief, et le recours que l'on pourrait qualifier de « mafieux » destiné à monnayer un avantage financier contre un désistement.** Entre ces deux situations, il existe une gradation allant du recours émanant de voisins « irascibles » à celui formé par d'autres promoteurs cherchant à paralyser un chantier concurrent <sup>(2)</sup>. Au-delà de cette distinction, il est également indispensable de veiller à garantir l'accès au juge qui est un droit fondamental, consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par le Conseil d'État comme principe général du droit.

En réalité, le contentieux en matière d'urbanisme ne représente pas le volume d'affaires le plus important à traiter pour les juridictions administratives. On constate cependant que ce contentieux a tendance à augmenter tandis que des

---

(1) Chiffre communiqué par les professionnels du secteur, notamment la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI).

(2) « Le tribunal administratif est aussi le champ de bataille des promoteurs », Isabelle Rey-Lefebvre, Le Monde, 4 janvier 2013.

détournements de procédure, à des fins lucratives, se développent, dans certaines régions tout particulièrement. La presse <sup>(1)</sup> s'est d'ailleurs récemment fait l'écho de condamnations pénales dans des affaires qui illustrent – s'il en était encore besoin – la nécessité de lutter contre ce type de recours clairement abusifs. D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, **le contentieux de l'urbanisme a connu une augmentation de 8,7 % des affaires enregistrées entre 2010 et 2011** et constitue 7 % du total des enregistrements. Le rapport du Conseil d'État classe **le contentieux de l'urbanisme parmi les cinq matières les plus représentées devant les tribunaux administratifs, avec 9,4 % du stock.**

Au cours de son audition, M. Philippe Pelletier, auteur d'un rapport sur le sujet (cf. *infra*), a fourni plusieurs illustrations de cet accroissement des recours en matière d'urbanisme : entre 2009 et 2011, le nombre de requêtes a plus que triplé à Rennes ; en 2011, un tiers de permis de construire a fait l'objet d'un recours à Toulouse. Même phénomène à Marseille : alors qu'entre 2007 et 2009, la branche de la Fédération des promoteurs immobiliers de Provence recensait moins d'une dizaine d'opérations bloquées par des recours contre les permis de construire chaque année, 31 opérations arrêtées ont été dénombrées en 2010, représentant l'équivalent de la production de logements d'une année et demie.

En dépit d'efforts importants des juridictions administratives pour réduire leurs délais de traitement des recours, ces délais restent importants <sup>(2)</sup> et retardent la réalisation d'opérations, dont le coût est par ailleurs surenchéri du fait des frais de procédure et de l'allongement des chantiers. L'une des principales difficultés signalées à votre rapporteure réside dans le caractère paralysant du recours qui a pour effet, d'une part, de geler l'accès au financement auprès des banques ; d'autre part, de bloquer la signature de l'acte de vente auprès du notaire.

Ces difficultés doivent conduire à « *rapprocher le temps juridictionnel du temps économique* », selon l'expression utilisée par Me Philippe Pelletier, lors de son audition. Dans le respect des principes d'accès au juge et de sécurité juridique, le projet de loi d'habilitation privilégie deux orientations : **d'une part, traiter plus rapidement les recours fondés et/ou légitimes ; d'autre part, endiguer les recours malveillants en cherchant à dissuader leurs auteurs de les former.**

Les mesures proposées s'inspirent des travaux d'un groupe de travail *ad hoc*, présidé par M. Daniel Labetoulle, dont les conclusions sont apparues à votre rapporteure largement consensuelles.

---

(1) « Des auteurs de recours en annulation de permis ont été condamnés pour escroquerie », Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde*, 4 janvier 2013 ; « Recours abusifs contre des projets immobiliers : 6 condamnations en appel », *Le Moniteur*, 19 novembre 2012.

(2) *L'addition des délais de jugement « ordinaires » en première instance et en appel abouti à un délai moyen de 3 ans et 2 mois pour obtenir une décision de justice et à 4 ans et 7 mois si l'on ajoute le délai nécessaire à une décision en cassation, en cas de saisine du Conseil d'État (étude d'impact, p. 45).*



## 5. Favoriser la construction de logements en zone tendue

Face au constat d'une offre de logements particulièrement coûteuse en zone urbaine, l'objectif du 5° de l'article 1<sup>er</sup> est d'y favoriser la construction en élargissant les possibilités de densification par rapport aux règles prévues dans les documents d'urbanisme, qui n'ont pas toujours anticipé certaines évolutions des territoires dont ils réglementent le droit des sols.

Contrairement à la précédente loi du 20 mars sur la majoration de 30 % des droits à construire <sup>(1)</sup>, il est proposé d'ouvrir de telles possibilités, non pas de manière uniforme et automatique sur tout le territoire, mais de les réserver aux territoires soumis à de forts déséquilibres entre l'offre et de la demande de logements et où des équipements et infrastructures publiques sont d'ores et déjà disponibles. En outre, contrairement au précédent dispositif de majoration uniforme de 30 % des droits à construire, quatre situations sont expressément visées par le projet de loi d'habilitation :

• *La création de places de stationnement pour la construction de logements neufs*

L'obligation de créer des places de parking est susceptible de générer, en fonction des prescriptions des PLU, des coûts supplémentaires qui peuvent s'avérer prohibitifs. D'après l'étude d'impact, en zone tendue, une place de stationnement d'environ 25 m<sup>2</sup>, revient en moyenne entre 20 et 25 000 € lors de sa construction. Dans certaines zones, comme Paris, ce chiffre peut même atteindre 30 000 €, montant qui doit être comparé au prix moyen d'un logement social familial qui s'élève à 221 000 €, soit 13 % de l'opération. En fonction de l'opération, les coûts associés peuvent avoir un impact financier très important sur le prix de revient des logements et, dans certains cas, compromettre leur réalisation. Si l'on ajoute à ces considérations, les évolutions en matière de déplacements et le rythme de l'étalement urbain, on ne peut que souscrire à la possibilité que prévoit le présent projet de loi de limiter les exigences en matière d'aires de stationnement dans les zones tendues desservies par des transports collectifs.

• *L'alignement de la hauteur entre bâtiments mitoyens*

La possibilité d'aligner la hauteur entre bâtiments mitoyens dépend des règles de gabarit et de densité fixées dans les documents d'urbanisme qui peuvent, certes, être modifiées mais moyennant des délais et un coût pour la collectivité qui pourraient être allégés, ce que vise le présent projet de loi.

Comme précisé dans l'étude d'impact, cette disposition fera l'objet d'un décret en Conseil d'État pour définir précisément la hauteur et l'étendue de la dérogation au volume de construction existant : « *En effet, deux hauteurs peuvent être prises en compte pour définir la hauteur d'une construction. De plus, les*

---

(1) Loi n° 2012-376 abrogée par la loi n° 2012-955 du 6 août 2012.

*constructions mitoyennes peuvent être de configuration différentes : immeuble à toit terrasse et immeuble avec toit à 2 pentes à 45° par exemple. En outre, la nature du terrain doit également être prise en compte, notamment dans le cas d'un terrain pentu ».*

• *La surélévation d'immeubles d'habitation*

La surélévation d'immeubles d'habitation peut, dans certaines zones, être source de densification. Mais, de telles opérations sont limitées par les règles de densité et celles relatives à la réalisation de places de parking, établies par le plan local d'urbanisme. C'est la raison pour laquelle, comme dans le cas précédent, le projet de loi d'habilitation prévoit certaines dérogations du PLU afin de favoriser la surélévation d'immeubles de logement en zone tendue.

Dans ce cas, ces dérogations sont attribuées par arrêté du préfet après avis des commissions compétentes. Sont alors autorisées des dérogations à des obligations de moyens à mettre en œuvre, qui dans certains cas sont inapplicables. Le représentant de l'État peut, le cas échéant, imposer des mesures compensatoires destinées à garantir un niveau d'exigence équivalente.

• *La transformation de bureaux en logements*

La question de la transformation de bureaux en logements est récurrente dans certaines régions, tout particulièrement dans la région Île-de-France confrontée d'une part à l'obsolescence d'une partie du parc de bureaux, d'autre part, à une pénurie de logements. Or, l'immobilier d'entreprise offre un gisement non négligeable de logements potentiels puisqu'on estime qu'entre 1990 et 2010, un peu plus de 33 000 m<sup>2</sup> de bureaux ont été convertis en habitation à Paris, soit une production annuelle de 300 à 400 logements<sup>(1)</sup>. À l'échelle francilienne, un peu plus de 500 000 m<sup>2</sup> de bureaux de seconde main sont, au deuxième trimestre 2012, vacants depuis 4 ans et plus (plus de la moitié de ces immeubles est localisée en grande couronne).

Certes, sur un plan technique, la transformation de bureaux en logements n'est pas toujours aisée et doit s'apprécier au cas par cas, en privilégiant notamment les bureaux qui étaient, à l'origine, utilisés comme habitation. Mais, il existe indéniablement un gisement appelé à croître à l'horizon 2030<sup>(2)</sup> qu'il est important de mobiliser en faveur du logement. Plusieurs propositions ont été avancées en ce sens, notamment la création d'une taxe sur les bureaux et les locaux d'activité vides en Ile-de-France et la possibilité d'exonérations fiscales sur

---

(1) D'après une étude « La transformation et la mutation des immeubles de bureaux », Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France (ORIE)

(2) D'après cette même étude, les estimations réalisées montrent qu'entre 140.000 et 240.000 m<sup>2</sup> de bureaux par an pourraient être définitivement inadaptés à la demande du marché « bureau » (ne sont pris en compte que les immeubles de bureaux livrés entre 1981 et 2000).

les plus-values réalisées lors de la cession d'un local professionnel aux fins de transformation en logements locatifs <sup>(1)</sup>.

Dans le prolongement des mesures précédentes visant à favoriser la densification, le projet de loi d'habilitation propose de faciliter les opérations de transformation de bureaux en logements en agissant sur les droits à construire et en supprimant l'obligation de créer des places de stationnement que prévoit le code de l'urbanisme pour toute construction neuve de logements.

## **6. Encourager l'émergence d'une offre de logements intermédiaires**

Lors de la présentation du Plan d'investissement pour le logement, le président de la République a annoncé la création d'**un régime du logement intermédiaire destiné aux classes moyennes** ; l'objectif étant de « *proposer dans les grandes villes des loyers inférieurs au marché libre* » <sup>(2)</sup>. Conformément aux priorités précédemment énoncées, il s'agit de développer **une offre nouvelle de logements plus accessibles dans les zones dites « tendues »** afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours résidentiels et la mobilité des ménages.

On constate en effet que, dans ces zones soumises à fortes tensions, une fraction de la population, qui ne se situe pas sous les plafonds de ressources permettant d'accéder au logement social (PLS), ne parvient pas à se loger dans les conditions de marché. Un récent rapport sur les observatoires de loyers <sup>(3)</sup> relève une progression du taux d'effort brut (avant déduction des aides) médian des locataires du secteur privé de 3,1 points depuis 2000, pour s'établir à 26,9 % : « *cette progression affecte particulièrement les ménages moyens et modestes, ce qui a pour conséquence l'éviction des ménages modestes des quartiers les plus recherchés et une pression accrue sur le logement social* ». Ces ménages à revenus moyens, exclus du bénéfice du parc social classique en raison de leurs ressources trop élevées, ont également des ressources inférieures à celles des accédants récents <sup>(4)</sup>. Ils doivent par conséquent consacrer une part croissante de leur budget au logement ou recourir à des solutions de logement insatisfaisantes, tout en renonçant à leur projet de mobilité.

---

(1) Se reporter à la proposition de loi visant à mieux réguler la production d'immobilier d'entreprise et à favoriser la transformation de bureaux en logements présentée par MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Dreyfus, Mme Hoffman-Rispa, M. Le Guen, Mmes Lepetit, Mazetier, Pau-Langevin et M. Vaillant (11 mai 2011).

(2) Discours du président de la République sur le logement, 21 mars 2013, Alfortville.

(3) Sabine Baietto-Beysson, Bernard Vorms, Les observatoires de loyers, juin 2012.

(4) D'après une exploitation de l'enquête logement 2006 de l'INSEE pour l'Île-de-France, si ces ménages gagnent en moyenne 1.500 € de plus que les ménages éligibles à un logement PLUS, ils gagnent en moyenne 800 € de moins que les ménages ayant acheté récemment (Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France, Les logements sociaux intermédiaires, janvier 2011).

Or, l'offre de logements intermédiaires est peu développée dans les zones tendues<sup>(1)</sup> alors que ces logements contribuent, dans une grande majorité des cas, au bouclage financier des opérations mixtes comprenant du logement social, et ce, de plus en plus fréquemment dans un contexte de coûts élevés du foncier, de hausse des coûts de construction et de raréfaction de la ressource publique.

La fondation Terra Nova vient de publier une note qui résume les principaux enjeux du logement intermédiaire dans le pays :

#### **LES ENJEUX DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES EN FRANCE**

(...) la production de logements intermédiaires est devenue marginale au cours de la dernière décennie. Elle n'est plus véritablement un objectif de la politique du logement. Or, dans les zones tendues, le décalage entre les loyers sociaux, même les loyers PLS, et les loyers du secteur privé s'est fortement accru (plus de 10 euros/m<sup>2</sup> et par mois à Paris). Ceci crée un écart infranchissable pour certains ménages, réduisant les sorties du parc HLM et limitant les parcours résidentiels. Recréer un « tiers secteur » rendrait plus facile le parcours résidentiel et libérerait des logements en HLM. Une offre locative plus adaptée serait proposée aux « classes moyennes », les contraignant moins à arbitrer en faveur d'une accession coûteuse, mais aujourd'hui alternative parfois inévitable, à un logement locatif privé trop cher. Plus globalement, ce type d'offre peut avoir un effet d'atténuation sur l'évolution des loyers privés.

Enfin, les investisseurs institutionnels qui détenaient un million de logements dans les zones tendues au début des années 1990 en possèdent désormais moins de 100 000. La faiblesse de la rentabilité des logements (entre 2,5 % et 3 % net) est l'explication la plus fréquemment avancée.

Source : Terra Nova, « *Politique du logement : et les investisseurs institutionnels ?* », 7 mai 2013

Dans un premier temps, le Gouvernement s'est efforcé d'améliorer les conditions de réalisation de logements sociaux en ouvrant la possibilité de céder gratuitement des terrains de l'État et ses établissements pour de telles opérations, en renforçant les obligations de production qui incombent aux communes et en supprimant le prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM dans le cadre de la loi précitée du 18 janvier 2013. Avant d'aborder notamment l'offre locative dans le secteur libre dans le futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement, une étape intermédiaire est ici proposée, destinée à favoriser l'émergence d'un parc de logements intermédiaires dans les zones très tendues.

### **7. Sécuriser les opérations de VEFA**

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est la vente d'un bien immobilier avant son achèvement : le vendeur s'engage à achever l'immeuble à l'acquéreur à payer le prix au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

---

(1) D'après cette même étude, l'offre locative intermédiaire couvre moins de 30 % des « besoins potentiels » en Île-de-France.

Dans ce type d'opérations, le promoteur doit justifier d'une garantie d'achèvement ou de remboursement. La garantie d'achèvement peut être soit extrinsèque (délivrée par un établissement de crédit ou une société d'assurance), soit intrinsèque (dès lors que l'opération répond, au moment de la vente, à certaines conditions permettant de présumer que l'opération sera menée à son terme). Or, en pratique, cette dernière s'est révélée source de difficultés, ce qui milite en faveur de sa suppression, à l'issue d'une période transitoire, afin de sécuriser les acquéreurs.

## **8. Faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment**

Les difficultés du secteur de la construction sont à l'origine du Plan d'investissement pour le logement. L'habilitation qui est aujourd'hui demandée par le Gouvernement pour légiférer par ordonnances vise à mobiliser plusieurs leviers afin de soutenir l'activité dans le secteur et favoriser la construction de logements dans les zones où les besoins sont les plus urgents à satisfaire.

Le 8° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi porte plus spécifiquement sur les entreprises du bâtiment dont il vise à faciliter la gestion de la trésorerie. Il s'agit d'une préoccupation particulièrement importante pour les artisans du secteur qui font état d'une nette dégradation des trésoreries au 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

D'après la CAPEB, si 38 % des entreprises font état de cette détérioration (contre 26 % au trimestre précédent), ce sont en réalité 47 % des professionnels qui ont besoin de trésorerie (60 % d'entre eux évoquent une somme supérieure à 10 000 €). Alors que les besoins en trésorerie oscillent habituellement entre 5 000 et 10 000 €, en avril 2013, le montant moyen atteignait 22 000 €. Parallèlement, la CAPEB relève un allongement des délais de paiement : 15 % des entreprises déclarent une hausse des délais de paiement : 21 jours pour un montant de travaux de 5 000 € ; 5 semaines pour des travaux compris entre 5 000 et 10 000 € et 2 mois, voire plus, pour des travaux supérieurs à 10 000 €.

Au regard de ces difficultés, le projet de loi vise à adapter les règles sur les délais de paiement aux exigences du secteur.

Au total, ces mesures délimitent un périmètre extrêmement précis d'habilitation à légiférer par ordonnances. De nature essentiellement technique, elles devraient permettre, conjuguées à l'ensemble des dispositions déjà prises ou sur le point de l'être, de soutenir une reprise de l'activité dans un secteur durement affecté par la crise et faciliter la construction de logements dont nos concitoyens ont aujourd'hui besoin. C'est la raison pour laquelle votre rapporteure recommande, sous réserve de certaines précisions, détaillées ci-dessous, l'adoption du présent projet de loi.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 15 mai 2013, la commission a examiné le **projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour accélérer les projets de construction (n° 1017) sur le rapport de Mme Annick Lepetit.**

**M. le président François Brottes.** Nous sommes réunis pour examiner un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances mais, en l'espèce, compte tenu de l'urgente nécessité d'améliorer la situation dans le secteur du logement, je pense que le Parlement peut surmonter sa traditionnelle répugnance à l'égard de cette procédure, dès lors que le Gouvernement s'engagera à nous informer par avance du contenu de ces ordonnances. Au reste, c'est une technique à laquelle tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont recouru par le passé. De plus, Mme la ministre ne s'en tiendra pas à cette loi d'habilitation puisque, comme elle vient de me le confirmer, elle nous soumettra à la fin de juillet, un projet de loi comportant entre cent et cent cinquante articles : préparez-vous, chers collègues, à l'examiner, sachant qu'il sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée à partir du 3 septembre !

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** Il est vrai que la présentation d'un projet de loi d'habilitation est un exercice particulier pour un ministre. Cependant, nous avons déjà travaillé ensemble sur d'autres textes et le projet de loi à venir sera à nouveau l'occasion d'un travail en commun, long et approfondi. Dans l'intervalle, il était nécessaire que certaines mesures soient prises rapidement. C'est là la principale raison du recours aux ordonnances. Mais il ne s'agit en aucun cas d'esquiver la discussion et je me tiens à la disposition de la Commission, de son président et de sa rapporteure autant que de besoin pour détailler les dispositions en cause, en soulignant que le fait de procéder par ordonnances plutôt que de les inclure dans le texte à venir nous fera gagner près d'un an

Il est en effet urgent et nécessaire de répondre à la crise du logement et aux difficultés que connaît le secteur de la construction. Je veux néanmoins vous faire part de la première bonne nouvelle sur ce front depuis de nombreux mois : le nombre de permis de construire délivrés au premier trimestre de 2013 a augmenté de 5 % par rapport à la même période de 2012. Il importe de continuer à donner les moyens à tous les acteurs de travailler de manière plus efficace.

J'en viens à une présentation rapide des différents points sur lesquels porteront les ordonnances prévues, quitte à la préciser en réponse à vos questions.

Il s'agit tout d'abord d'améliorer les procédures, en remédiant à leur empilement : à cet effet, nous proposons pour le logement une procédure intégrée, grâce à la fusion des délais et des dispositions applicables. Le sourire discret de M. Apparou m'incite à le répéter : si être en charge de la construction et du logement ne peut qu'inciter à la modestie, ce domaine se prête aussi au consensus. En l'occurrence, plusieurs dispositions de ce projet de loi répondent à des préoccupations exprimées tant par les professionnels que par les élus, au premier rang desquels des parlementaires de tous bords, chaque fois que nous avons débattu de ces sujets – je mentionnerai notamment la question des délais de recours contre les permis de construire.

Les ordonnances viseront, en second lieu, à améliorer l'accès aux documents d'urbanisme grâce à la création d'un portail national de l'urbanisme qui permettra aux particuliers comme aux professionnels de trouver tous les renseignements utiles, notamment pour déterminer la constructibilité d'un terrain, sans plus avoir à se déplacer pour photocopier de nombreux documents. Cette mesure n'est certes pas révolutionnaire mais le recours aux ordonnances permettra d'en accélérer la mise en œuvre.

Troisièmement, il s'agira de faciliter le financement de projets d'aménagement en permettant aux collectivités locales d'augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt qu'elles peuvent consentir. Cette question avait fait l'objet de plusieurs amendements d'appel lors de précédents débats.

Enfin, chacun s'accorde sur l'urgence de réduire les délais de traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme et de lutter contre les recours de nature mafieuse. À cet égard, la situation dans certaines régions est actuellement intenable pour les élus et pour les opérateurs. La quatrième ordonnance prévue par le projet de loi répond à cet objectif.

Les mesures, présentées au Président de la République lors de la réunion ministérielle sur la simplification des normes et procédures administratives le 14 mai, permettront d'avancer de manière résolue sur ce dossier qui tient à cœur à beaucoup d'entre vous. Elles s'appuient sur les conclusions du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle. Ce rapport, qui peut être consulté sur le site Internet du ministère, ne se borne pas, pour empêcher la multiplication des pratiques dilatoires et malveillantes, à prôner des modifications de délais procéduraux, si utiles qu'elles soient. Il avance plusieurs propositions très novatrices : ainsi l'obligation de déclarer aux services fiscaux, sous peine de nullité de la transaction, les indemnités perçues par le requérant en contrepartie de son désistement du recours engagé contre un permis de construire. Le pouvoir de dissuasion de l'administration fiscale n'est pas négligeable, de fait, pour combattre des recours intentés uniquement dans l'intention de monnayer leur retrait !

Le rapport suggère également d'ouvrir au bénéficiaire du permis de construire la possibilité d'intenter une action en dommages et intérêts contre l'auteur d'un recours abusif, en cas de préjudice anormal. C'est là, selon moi, un



moyen de dissuasion très fort, étant précisé que la mesure ne doit viser que les recours malveillants ou dont la seule motivation est financière, et ne faire en aucun cas obstacle à l'action des associations agréées de protection de l'environnement.

Le groupe de travail recommande aussi de donner au juge la faculté de fixer une date au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être invoqués à l'appui de la demande d'annulation du permis de construire – ce que le rapport qualifie de « procédure de cristallisation des moyens ». Il est possible aujourd'hui de prolonger indéfiniment et artificiellement la procédure en soulevant régulièrement de nouveaux moyens de nullité. En limitant cette possibilité dans le temps, le juge pourrait mettre un terme à des manœuvres dont le seul but est de ralentir la procédure.

Enfin, le rapport préconise de confier aux cours administratives d'appel la compétence de premier et dernier ressort pour les opérations immobilières importantes – par exemple d'une surface supérieure à 1 500 mètres carrés – engagées dans les communes où le déséquilibre entre l'offre et la demande est marqué – ce qui pourrait correspondre aux agglomérations de plus de 50 000 habitants soumises à la taxe sur les logements vacants. Cela permettrait de diviser par trois les délais de traitement des contentieux qui, pour les opérations de cette ampleur, sont très lourds.

Fruit d'un travail approfondi de la commission Labetoulle, ces mesures devraient recueillir une large adhésion. Les recours malveillants sont en effet un obstacle sur lequel butent, parfois désespérément, élus et porteurs de projets. Sans aller contre le droit constitutionnel d'ester en justice, nous avons là les moyens d'empêcher que celui-ci ne soit utilisé à des fins de racket ou pour retarder indéfiniment certaines opérations.

Le cinquième objectif des ordonnances est de faciliter les opérations de densification urbaine. Pour répondre à de nombreuses sollicitations, nous nous proposons de revenir sur l'obligation de prévoir un certain nombre de places de stationnement pour obtenir un permis de construire. Cette contrainte est aujourd'hui le principal obstacle à la transformation de bureaux vacants en logements : en zone dense, où l'on manque d'espaces, le coût de réalisation de parkings en sous-sol est prohibitif. Mais il convient également de combler les « dents creuses » en permettant un alignement au faitage entre deux immeubles pour la création de logements.

Sixièmement, il est proposé d'instaurer un statut du logement intermédiaire. Les précédents débats sur le logement locatif social ont été l'occasion pour certains d'entre vous de rappeler que cette catégorie de logements représentait un complément précieux. Ce statut permettra de fixer des objectifs en la matière, dans le cadre des programmes locaux d'habitat.

Enfin, nous souhaitons supprimer la garantie intrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement. Ce sujet, apparemment très

technique, renvoie en fait à des situations humaines et familiales très douloureuses : lesquels d'entre vous n'ont pas été confrontés à ces cas dramatiques de familles qui se sont endettées pour un logement qui ne sera jamais livré et dont la banque continue de réclamer le paiement ?

Je n'ignore pas que cette suppression remet en cause les modèles économiques de promoteurs qui font pour la plupart un travail honnête et remarquable. Nous travaillons donc en lien avec les assureurs et avec les professionnels à une élimination progressive de ce « trou noir » et à la mise en place d'une garantie extrinsèque accessible au plus grand nombre de constructeurs.

Il est certain que toutes ces dispositions assez techniques n'épuisent pas le sujet mais, comme cela a été dit, nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur celui-ci au cours des prochains mois. En tout état de cause, ces mesures, qui peuvent faire l'objet d'un large accord, sont fidèles aussi à l'esprit du plan d'investissement pour le logement présenté par le Président de la République le 21 mars dernier : il s'agit de résoudre les difficultés du secteur de la construction et de combattre la crise du logement qui frappe durement plus de 3,5 millions de nos compatriotes.

**M. le président François Brottes.** À entendre les mesures que vous proposez, je serais tenté d'habiliter plus souvent le Gouvernement à prendre des ordonnances ! Plaisanterie mise à part, nous attendons en contrepartie, des garanties du Gouvernement. Je souhaite en particulier que les textes des ordonnances nous soient transmis bien avant l'examen du projet de loi de ratification. Chacun sait que le diable se niche dans les détails...

**Mme Annick Lepetit, rapporteure.** Comme la ministre l'a rappelé, le texte que nous examinons aujourd'hui est motivé par la situation du secteur de la construction, dont l'activité enregistre un très net ralentissement, et par la crise persistante du logement auxquels nos concitoyens sont confrontés depuis plusieurs années.

En qualité de rapporteure, il me revient de vous présenter le cadre juridique de l'habilitation qui nous est demandée par le Gouvernement pour recourir à des ordonnances afin de relancer la construction. Un projet de loi d'habilitation doit préciser trois points : les matières législatives concernées, ce qui est fait ici à l'article 1<sup>er</sup> ; les délais dans lesquels le Gouvernement doit prendre les ordonnances – ils seront, en vertu de l'article 2, de quatre, six et huit mois ; le délai imparti pour déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification – l'article 3 précise qu'il sera de cinq mois.

En outre, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement est tenu d'indiquer avec précision la finalité des mesures qu'il se propose de prendre. Dans le cas du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, huit mesures sont proposées qui avaient été préalablement annoncées par le

Président de la République, le 21 mars dernier, à Alfortville, dans le cadre du plan d'investissement pour le logement. Ces huit mesures ont une finalité commune : lever un certain nombre de freins réglementaires à la construction. Au cours de la vingtaine d'auditions que j'ai conduites, j'ai pu constater combien ces mesures faisaient écho à des préoccupations partagées. Une majorité d'entre elles, la lutte contre les recours abusifs en particulier, devraient donc recueillir un assez large accord.

Ces huit mesures s'inscrivent dans la continuité des actions engagées depuis un an par le Gouvernement pour favoriser la production de logements abordables là où ils font le plus besoin. Je citerai la mobilisation du foncier public en faveur du logement et le renforcement des obligations de production du logement social, grâce à la loi du 18 janvier 2013 ; l'encadrement des loyers, par le décret du 20 juillet 2012, et la création des observatoires des loyers ; la mobilisation des acteurs et des financements avec le relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable et l'accord conclu avec Action Logement. À cela s'ajoute l'ouverture de nombreux chantiers : rénovation énergétique des bâtiments ; instauration d'un taux réduit de TVA à 5 % pour la construction et la rénovation de logements sociaux, qui devrait se concrétiser dans la prochaine loi de finances ; instauration d'un moratoire de deux ans sur les nouvelles normes techniques...

En parfaite cohérence avec les jalons essentiels ainsi posés, le présent projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures législatives permettant de réduire les délais de réalisation des projets de construction, d'aménager les règles de constructibilité en zone tendue, de développer une offre nouvelle de logements intermédiaires et de fluidifier le traitement du contentieux de l'urbanisme.

Je précise – et ce sera l'objet d'un de mes amendements – que nous autorisons ici le Gouvernement à prendre ces mesures et non à légiférer, comme une rédaction rapide du titre du projet de loi pourrait le laisser croire.

Outre l'urgence que commande la situation du secteur de la construction, le recours aux ordonnances est également motivé par la complexité des mesures proposées. L'aménagement des règles de constructibilité pour faciliter la construction de logements en zone tendue ou la création d'un portail Internet de l'urbanisme sont des mesures de nature très technique. Il en va de même de la suppression de la garantie d'achèvement intrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement ou de l'adaptation des délais de paiement pour les entreprises du bâtiment.

Pour terminer cette présentation du cadre juridique dans lequel doit s'inscrire le présent projet de loi, je tiens à préciser qu'il nous appartient, en qualité de députés, soit d'accepter ou de rejeter l'habilitation demandée, soit de tenter d'en préciser les contours et la portée.

À cet égard, j'ai jugé utile d'apporter quelques précisions, sur le titre même du projet de loi comme je vous l'ai déjà indiqué, mais également sur les dispositions qui me paraissent les plus importantes.

En premier lieu, si l'idée de fusionner différentes étapes imposées par les procédures classiques afin d'accélérer la réalisation de projets d'aménagement ou de construction me paraît bonne, il conviendrait de préciser que cette procédure intégrée ne peut être utilisée que pour des projets d'intérêt général justifiant cette accélération.

En second lieu, une des mesures les plus intéressantes du projet de loi réside, à mon sens, dans l'accélération des délais de traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme. Sur ce sujet, il est nécessaire de déployer des moyens réellement dissuasifs afin d'enrayer le développement de pratiques mafieuses consistant, dans certaines régions, à déposer un recours à des fins lucratives. De nombreuses propositions intéressantes ont été formulées par le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle et la ministre vient de nous indiquer celles qu'elle entendait reprendre. Il me semble que la possibilité ouverte aux juridictions administratives de condamner l'auteur d'un recours abusif à des dommages et intérêts est essentielle. C'est la raison pour laquelle je propose d'inclure cette disposition dans le périmètre de l'habilitation demandée par le Gouvernement.

En troisième lieu, je vous propose d'actualiser et d'harmoniser la référence aux zones tendues. Comme vous vous en souvenez, la dernière loi de finances a permis de renforcer la taxe sur les logements vacants en étendant notamment la liste des communes dans lesquelles elle est applicable. Le décret d'application de cette disposition venant de paraître, il me paraît judicieux d'y faire référence pour les mesures destinées à s'appliquer en zone tendue.

Enfin, entre la loi sur la mobilisation du foncier public, que nous venons d'adopter et qui traite en priorité du logement social, et le futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement qui s'intéressera notamment aux rapports locatifs dans le secteur privé, le présent projet propose, comme une étape de transition, de développer le logement intermédiaire en zone tendue, ce qui est aujourd'hui indispensable. Le régime qui est proposé repose notamment sur la possibilité ouverte aux collectivités d'en prévoir la production dans leurs documents de planification et de programmation. Dans le prolongement de nos précédents travaux sur le renforcement des obligations de production du logement social, je vous propose de réserver cette possibilité aux communes qui respectent leurs obligations et qui ne font pas l'objet d'un constat de carence, au titre de la loi SRU.

Telles sont les principales précisions que je vous suggère d'apporter à l'habilitation qui est aujourd'hui demandée par le Gouvernement et que je vous recommande d'autoriser afin de relancer la construction dans notre pays et de conforter la cohérence de l'action engagée en faveur du logement depuis le début de la législature, il y a tout juste un an.

**M. Henri Jibrayel.** Je remercie la rapporteure pour ce travail très approfondi, mené dans des délais très courts.

Le 21 mars dernier, le Président de la République a présenté à Alfortville le plan d'investissement pour le logement, riche de vingt mesures. Le Gouvernement nous propose aujourd'hui de l'habiliter à recourir à des ordonnances pour mettre en œuvre huit d'entre elles. Le groupe socialiste se félicite du dépôt de ce projet de loi qui s'inscrit dans la continuité des actions conduites par le Gouvernement et par le Président de la République pour faire de nouveau du logement une priorité.

L'objectif du quinquennat demeure la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Une grande partie des engagements présidentiels ont déjà été tenus, comme le renforcement des obligations de construction de logements sociaux, la cession de terrains de l'État, le relèvement du plafond du livret A, la mise en place d'un dispositif d'incitation à l'investissement locatif, l'encadrement des loyers à la première location ou à la relocation en zone tendue ou encore le plan de rénovation énergétique des logements.

Les mesures examinées aujourd'hui sont aussi le préalable à la grande réforme que portera le projet de loi relatif à l'urbanisme et au logement qui nous sera présenté dans les prochaines semaines.

Cette loi d'habilitation contribuera à éliminer les freins aux projets de construction de logements, identifiés par le Gouvernement ces derniers mois et par les parlementaires de l'opposition que nous étions sous la précédente législature. En nous la soumettant, le Gouvernement souhaite aujourd'hui répondre à une triple urgence : urgence économique bien sûr, la crise ralentissant aussi bien la demande que l'offre et par conséquent la construction de nouveaux logements ; urgence sociale ensuite : depuis 2006, la baisse de la construction de logements aurait entraîné la suppression de 60 000 emplois tandis que 3,6 millions de Français sont aujourd'hui mal logés ; urgence environnementale enfin : sachant que 3,8 millions de ménages vivent en situation de précarité énergétique, la France doit être au rendez-vous de la transition énergétique, qui vous tient à cœur, madame la ministre.

Pour permettre l'application des mesures les plus urgentes, habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnances, conformément à l'article 38 de la Constitution, est, selon nous, la meilleure chose à faire. J'insiste, l'urgence l'impose. Il s'agit de créer un choc de confiance en augmentant le nombre de constructions, en répondant aux besoins, en créant de l'emploi et en soutenant un secteur stratégique.

En permettant la transformation de bureaux vides en logements tout en préservant davantage les espaces naturels, les mesures proposées apportent un soutien aux plus défavorisés, relancent un secteur économique essentiel et

contribuent à la transition écologique des territoires. C'est pourquoi le groupe socialiste y est totalement favorable.

**M. Jean-Marie Tetart.** Il nous faut une nouvelle fois regretter les conditions qui nous sont imposées pour l'examen des textes. La rapporteure a dû travailler dans des délais très brefs, qui l'ont été plus encore pour les autres membres de la Commission. Le Président de la République a annoncé le 21 mars qu'un texte d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances serait présenté. Nous avons attendu ce texte pendant près de deux mois. Et en moins d'une semaine, nous devons l'examiner en commission, puis en séance.

Mais il est vrai que l'urgence est réelle, qu'il s'agisse de l'offre de logements ou de la situation des professionnels de la construction et du bâtiment. François Hollande avait promis la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Cette promesse est loin d'être tenue. En 2012, 304 000 logements neufs seulement ont été mis en chantier, soit 100 000 de moins qu'en 2011, et ne vous abritez pas encore derrière l'héritage du gouvernement précédent : en cinq ans, nous avons construit deux millions de logements dont 600 000 logements sociaux !

Cette chute ne va-t-elle pas se poursuivre en 2013, malgré les chiffres encourageants donnés à l'instant par la ministre ?

**M. le président François Brottes.** Le Gouvernement a été nommé il y a aujourd'hui un an : nous ne disposons tout de même pas de beaucoup de recul pour analyser les statistiques !

**M. Jean-Marie Tetart.** Confrontés à des urgences que vous aviez pu mesurer, vous avez pourtant commencé par supprimer, dès juillet dernier, la faculté qui avait été donnée aux communes, quelques mois auparavant, de densifier sans modifier les PLU. Plutôt que de faire évoluer cette mesure, vous l'avez écartée parce qu'elle avait été adoptée par la majorité précédente, et vous venez aujourd'hui nous en présenter une nouvelle version. Que de temps perdu !

Vous avez aussi augmenté le pourcentage de logements sociaux opposable aux communes, comme s'il suffisait d'incantations, d'obligations et d'amendes pour atteindre ces objectifs ! Pourquoi ne pas avoir d'abord proposé, comme vous le faites enfin, de simplifier les procédures et les normes, de réduire les délais des procédures, de limiter les contentieux de pure aubaine économique, et de faciliter le financement des opérations ?

Certes, vous aviez identifié le problème du foncier mais, dans le même temps, vous augmentiez le taux de la TVA applicable à la construction de logements sociaux, qui passait de 7 à 10 %. Le Président de la République vient d'envisager de le ramener à 5 %. Au final, que d'incohérence et de signaux contradictoires donnés aux collectivités, aux opérateurs et aux Français !

Nous comprenons qu'il y ait urgence, mais nous ne comprenons pas qu'il faille légiférer par ordonnances à quelques semaines de la discussion de la grande loi que Mme la ministre nous promet déjà depuis un certain temps, et qu'elle nous annonce comme la nouvelle « boîte à outils » universelle permettant de résoudre les problèmes du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement.

**Mme la ministre.** Nous respectons le calendrier !

**M. Jean-Marie Tetart.** Légiférer par ordonnances quand il s'agit de mettre en place une procédure d'instruction intégrée des permis de construire et un portail national de l'urbanisme, pourquoi pas ? Le faire pour permettre – je dis bien : permettre – aux collectivités qui le souhaitent de densifier plus facilement en reprenant l'esprit des dispositions abrogées en juillet 2012, pourquoi pas ? En revanche, nous voyons mal comment vous pouvez envisager de réduire par ordonnance les motifs de recours contentieux maffieux. Ce sujet ne réclamerait-il pas un autre cadre ? En la matière cependant, après vous avoir entendue, madame la ministre, je constate avec satisfaction que le Gouvernement ne restreindra pas les droits des associations telles que celles qui défendent l'environnement ; je n'en attendais pas moins de vous.

Nous sommes également satisfaits par les dispositions en faveur de la trésorerie des entreprises ; il faudra toutefois veiller à ce qu'elles n'affectent pas par ricochet celle des collectivités locales, particulièrement tendue lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrage.

Nous sommes conscients de l'urgence dans laquelle la gestion gouvernementale a enfermé la question du logement et du secteur du bâtiment. Cette urgence est telle que l'on peut d'ailleurs se demander si les délais d'habilitation et de ratification prévus ne sont pas trop généreux. En effet, il faut tenir compte de la bonne volonté que les administrations déconcentrées montreront pour les respecter. Alors que ces administrations doivent d'abord faciliter l'application des procédures et soutenir les projets des collectivités tout en veillant à l'application de la loi, on constate sur le terrain qu'elles font souvent le contraire.

En conclusion, nous soutiendrons tout ce qui pourrait améliorer efficacement et rapidement l'offre de logements et la situation des entreprises du secteur, même si cela ne doit pas entraîner automatiquement l'amélioration de l'emploi. En effet, le recours à des entreprises et à de la main-d'œuvre européennes paraît se généraliser et il conviendrait de s'en préoccuper d'une manière efficace : intéressons-nous au taux de chômage en France plutôt qu'à celui de l'Europe !

L'urgence nous conduit donc à une attitude bienveillante. Nous verrons au cours des débats si celle-ci peut se confirmer et aboutir à une abstention de solidarité avec les Français qui attendent des logements et avec les entreprises du

secteur. En tout état de cause, nous souhaitons être associés le plus en amont possible à l'examen des ordonnances.

**M. le président François Brottes.** Je partage votre point de vue sur les délais accordés au Gouvernement pour la ratification.

**Mme Michèle Bonneton.** La volonté exprimée très régulièrement par le Gouvernement de produire plus de logements dans notre pays ne peut que rencontrer le soutien du groupe écologiste.

Créer chaque année 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux, est un objectif que nous partageons. Ce n'est pas de trop si l'on veut vraiment faire reculer le mal-logement, mais cela reste un défi. Plus d'un million de personnes sont en attente d'un logement social, et plus de trois millions sont considérées comme mal logées. L'attente à l'égard de l'État et des organismes de logements sociaux est donc considérable.

De plus, la situation générale du secteur du bâtiment n'est pas bonne, ce qui a un impact important sur l'emploi. Or certains obstacles à la construction ou à la rénovation des logements proviennent de l'empilement, au fil du temps, de procédures. Elles ne sont pas inutiles, nous y sommes même très attachés, mais certaines d'entre elles pourraient s'appliquer de façon coordonnée et simultanée plutôt que de façon successive. Tel est le sens de ce que nous propose le Gouvernement dans un texte clair et précis qui devrait permettre de gagner beaucoup de temps.

Huit autres dispositions nous sont proposées parmi lesquelles la transformation de bureaux en logements, la densification en zone tendue, la lutte contre les recours malveillants et la création d'une nouvelle catégorie de logements dits « intermédiaires ». Ces mesures nous paraissent tout à fait positives ; nous attendons du débat que vous en précisiez le contenu afin de lever toute ambiguïté et de rassurer ceux qui ont exprimé des craintes à l'égard, par exemple, de la densification ou du raccourcissement des délais de procédure.

Nous avons déposé deux amendements. Le premier concerne le relèvement du taux de la garantie que peuvent accorder les collectivités territoriales. Cette mesure n'entraînera-t-elle pas une dégradation de leurs capacités d'emprunt, du fait de l'augmentation des taux d'intérêt qui leur seraient imposés ? Nous vous demandons de nous apporter des précisions et des assurances en la matière. Notre second amendement concerne la possibilité ouverte aux opérateurs de logements sociaux de créer des filiales pour investir dans le logement intermédiaire. Nous pensons que l'argent collecté pour le logement social doit être exclusivement consacré au service public du logement. Je ne suis pas certaine que, même en l'encadrant strictement, cette filialisation n'ouvre pas la porte à un détournement des fonds et à une « préemption » des terrains affectés, qui ne seraient plus disponibles pour les logements sociaux. Si l'on veut atteindre



l'objectif des 150 000 logements sociaux par an, l'ensemble des moyens des opérateurs ne sera pas de trop.

Nous souhaitons que le recours aux ordonnances permette réellement de gagner du temps pour la construction de logements, et que le caractère démocratique de la procédure soit garanti – mais l'examen en détail du projet de loi d'habilitation va en ce sens, en attendant l'examen tout aussi détaillé du texte des ordonnances.

**M. Michel Piron.** Madame la ministre, si les vents sont favorables, l'année se terminera avec environ 320 000 logements construits, bien loin des 500 000 annoncés. Il est donc urgent de faciliter la construction et de simplifier les procédures. La procédure d'exception choisie me choque d'autant moins que j'y étais favorable sous la précédente législature. Je ne vois pas pourquoi je désapprouverais dans la minorité ce que je soutenais dans la majorité.

**M. le président François Brottes.** Cette cohérence vous honore ! Vous êtes toujours le bienvenu dans notre Commission ! (*Sourires.*)

**M. Michel Piron.** Cela me permet d'apprécier votre conversion aux ordonnances, monsieur le président ! (*Sourires.*)

**M. Benoist Apparu.** Nous reviendrons sur l'évolution des appréciations du président Brottes !

**M. Michel Piron.** Dans un pays centralisé comme le nôtre, il est extraordinairement difficile de simplifier ; on peut même se demander s'il est possible de simplifier sans compliquer ! (*Sourires.*) Dans le secteur qui nous intéresse, les difficultés viennent de l'empiétement continu du législateur sur le domaine réglementaire, ce qui oblige à passer aujourd'hui par la loi pour faire évoluer la moindre règle. Un nombre considérable de détails figurera dans les ordonnances, abordant des sujets qui auraient dû relever du décret ou de la circulaire. Ne cédon pas au piège qui nous amènerait à en rajouter encore et à étendre toujours plus le domaine de la loi ! Cela nous obligerait à repasser devant le Parlement pour toute modification ultérieure, même minime.

J'approuve tout ce qui pourrait permettre de limiter les recours abusifs, tout en relevant qu'il est bien difficile de les caractériser juridiquement. Je soutiens également l'idée de confier aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort et j'irais même plus loin que ce que vous proposez dans la mesure où il ne me paraît pas utile de restreindre cette compétence à certaines zones. Quant à la disposition relative aux places de stationnement, elle s'imposait.

L'utilité du logement intermédiaire est indiscutable. Je m'interroge toutefois sur la nécessité de lui accorder un statut dans la loi. Au-delà de l'approche opérationnelle actuelle, est-il nécessaire de faire le choix d'une définition législative qui risque de créer des rigidités ?

Madame la ministre, vous nous promettez un texte comportant cent à cent cinquante articles : espérons que le travail de simplification que nous engageons permettra d'en limiter le nombre ! Mais je reconnais volontiers que le Parlement sait parfaitement, sans l'aide de l'exécutif, faire preuve d'une créativité toujours renouvelée en matière juridique.

Pour ma part, je me permettrai de déposer deux amendements afin de supprimer des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques devenues obsolètes. En 2006, la codification de dispositions antérieures à droit constant a entraîné le maintien de dispositions datant du 23 juillet 1783 qui interdisent par exemple de « creuser des puits, caves, fosses ou faire toutes autres excavations de terrain à moins de 19,5 mètres du pied des levées ». Ces règles n'ont évidemment rien à voir avec l'état actuel des techniques mais elles empêchent aujourd'hui la construction de parkings souterrains au bord de la Loire dans la ville de Saumur – et tous les préfets qui se sont essayés à les contourner ont échoué.

**Mme la ministre.** Les ordonnances sont prises sous le contrôle du Parlement, qui conserve la possibilité d'en supprimer des dispositions. Le délai imparti au Gouvernement pour déposer un projet de loi de ratification a été porté à cinq mois pour suivre l'avis du Conseil d'État ; sous réserve d'une validation juridique, je ne vois pour ma part aucun inconvénient à ce qu'il soit ramené à trois mois, conformément au souhait de M. le président. La représentation nationale aura évidemment connaissance des ordonnances avant qu'elles ne soient prises. Elles traiteront de points techniques et parfaitement identifiés et s'appuieront sur le travail des parlementaires, sur des rapports divers et sur des propositions mûries par les différents acteurs du secteur. Il n'est pas question que le diable se cache dans les détails !

Monsieur Piron, en donnant un cadre juridique au logement intermédiaire, il sera possible de le faire figurer dans les programmes locaux de l'habitat (PLH), et d'y associer un certain nombre d'avantages sans devoir au cas par cas construire des dispositifs d'éligibilité complexes.

Madame Bonneton, l'augmentation du taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités locales pourront consentir leur permettra de soutenir des opérations complexes et novatrices.

M. Jibrayel et d'autres ont rappelé l'objectif de construire 150 000 logements sociaux. J'ai toujours dit qu'il était extrêmement ambitieux, mais il correspond au nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins. Je me refuse en conséquence à y renoncer pour en fixer un autre mieux à notre portée. Nous le conservons même si nous savons que, dans la situation actuelle, il sera très difficile de l'atteindre.

Monsieur Tetart, en matière de densification, nous avons transformé en faculté l'obligation faite aux collectivités locales de délibérer en cas d'opposition,

qui pesait sur les plus petites d'entre elles. Comblen les « dents creuses » n'est d'ailleurs pas la même chose que d'augmenter de 30 % la surface constructible des terrains ! Une disposition de cette dernière sorte a été appliquée en Espagne et y a eu des conséquences extrêmement préjudiciables. L'approche du Gouvernement sera plus subtile, même si nous nous montrerons très offensifs dans la lutte contre l'artificialisation des sols, et volontaires pour une densification utile et intelligente des villes mais aussi des centres-bourgs. Les cœurs de certaines villes moyennes ou petites sont en effet en voie de nécrose : des bâtiments restent vacants alors que des lotissements se construisent en périphérie sur des terres agricoles. À l'échelle de ces petites communes, le phénomène sera tout aussi douloureux pour les habitants et pour les élus que celui qui a touché les grands quartiers dégradés.

Les préconisations du rapport Labetoulle concernant les recours abusifs constituent une réponse à un problème très sérieux. La publicité faite à ce problème l'a encore aggravé. Un élu d'Île-de-France me confiait il y a deux jours que plus de 60 % des permis délivrés sur sa commune étaient aujourd'hui attaqués ; il nous faut intervenir très vite.

**Mme la rapporteure.** Monsieur Tetart, ce ne sont pas 304 000 logements neufs qui ont été mis en chantier en 2012, mais 340 000. Quoi qu'il en soit, les effets de la crise sont là : l'étude d'impact montre bien que le nombre de logements construits a baissé à partir de 2008.

Nous sommes très attendus aussi sur la question des recours abusifs. Aujourd'hui, les acteurs du secteur considèrent qu'ils bloquent la construction de 30 000 logements.

Contrairement à vos propos, la politique menée actuellement en faveur de tous les logements me semble particulièrement cohérente. J'en ai décrit certains outils.

En se demandant s'il est possible de simplifier sans compliquer, M. Piron apporte de l'eau au moulin des ordonnances du Gouvernement. Et, s'agissant du logement intermédiaire, la question qui se pose est d'abord celle de sa disparition...

**M. Michel Piron.** C'est vrai en Île-de-France, moins ailleurs !

**Mme la rapporteure.** Ces logements étaient détenus par des institutionnels qui ont choisi d'autres investissements. Le Gouvernement cherche à les faire revenir afin de garantir une offre de logements dont la pénurie se fait sentir car, aujourd'hui, certaines personnes ne quittent pas leur logement social faute de pouvoir payer les loyers demandés dans le secteur privé.

**M. Lionel Tardy.** Comme un grand nombre de mes collègues, je suis d'accord avec l'objectif de simplification du droit. Il s'agit en fait de la poursuite de l'action menée depuis 2002 – avec les premières ordonnances de simplification

du droit dès 2003, et les propositions de loi Warsmann entre 2007 et 2012. Nous pouvons critiquer la manière dont les choses ont été menées mais, au fond, nous nous y retrouvons tous.

Je suis également d'accord avec le choix de procéder par ordonnances à condition que cela soit bien fait : l'habilitation doit être détaillée et précise, ce qui me paraît être le cas dans le texte qui nous est soumis – nous savons ce que nous trouverons dans les ordonnances. Il faut aussi que se tienne un véritable débat de ratification plutôt que de débattre d'un amendement déposé à la veille de la discussion d'un texte un peu fourre-tout. J'aimerais que le Gouvernement s'engage à nouveau en ce sens, en séance publique.

Il serait bon enfin que la Commission assure un travail de suivi des ordonnances afin qu'à défaut d'un débat de ratification en séance publique, nous puissions au moins débattre en commission si certaines ordonnances posaient problème. Monsieur le président, pourquoi ne pas confier à des membres de la Commission le soin de suivre une ordonnance et d'en rendre compte, éventuellement dans un rapport groupant toutes les contributions, avant la ratification ? À titre personnel, je suis tout particulièrement intéressé par celle qui a trait au portail national de l'urbanisme. Avis aux volontaires !

**M. le président François Brottes.** J'ai demandé à Mme la rapporteure, qui a accepté de le faire, de bien vouloir piloter le contrôle de l'application de la loi avec les députés qui voudraient travailler sur le sujet. Le travail du rapporteur ne s'arrête pas au vote de la loi mais porte également sur son exécution.

L'usage en matière de contrôle consiste à travailler en binôme. Je laisse donc le soin au groupe le plus nombreux de l'opposition de désigner un député qui travaillera sur la mise en œuvre du projet de loi d'habilitation – il ne me semble pas judicieux, en effet, de demander à des parlementaires différents de traiter chacun d'une ordonnance.

**Mme Frédérique Massat.** Je me réjouis que le Gouvernement ait su réagir à l'urgence, mais je me demande comment apprécier de façon « subtile » les dérogations à apporter aux PLU : ceux-ci sont le fruit de longues concertations et d'enquêtes publiques, et peuvent faire l'objet de recours. Comment éviter les abus et encadrer une mesure dont l'étude d'impact indique que les associations d'élus, sans y être opposées, souhaitent qu'elle ne compromette pas la qualité des projets ?

Je comprends aussi la nécessité de mesures dérogatoires en matière de stationnement, mais il ne faudrait pas que la collectivité ait à créer de nouvelles places pour compenser celles qui manqueront. On ne peut obliger les populations à utiliser les transports publics, même dans les zones bien desservies.

**M. Benoist Apparu.** Je me réjouis de la conversion du groupe SRC et de notre président au principe des ordonnances : sur le même sujet, lors du débat sur le Grenelle de l'environnement, leur position n'était peut-être pas aussi ouverte

que celle de l'opposition aujourd'hui. Je suis pour ma part favorable à cette procédure, sur le fond comme sur la forme, car elle permettra sans doute d'accélérer les projets. La déclaration de projet, la surélévation, la transformation des bureaux en logements ou les normes de stationnement sont autant d'outils qui, sans révolutionner la construction, la faciliteront en zone tendue, notamment à Paris et en Île-de-France.

Je regrette cependant que le champ du projet de loi ne s'étende pas aux secteurs de projets ou, sans aller jusqu'aux PLU intercommunaux (PLUI) – certes ! –, à l'architecture des PLU.

Quant à la transformation de bureaux en logements, elle permettra seulement de maintenir le coefficient d'occupation des sols (COS) de fait, mais, en l'absence de nouveaux droits à construire, la disposition n'aura qu'un faible impact économique ; d'ailleurs, le COS de fait est déjà appliqué à Paris pour ce genre de transformations.

De même, dans la mesure où les dispositions dérogatoires en matière de stationnement et de construction seront limitées aux opérations de surélévation, elles seront sans effet sur les dents creuses dont traite le *b*) du 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> : le *c*) ouvre la possibilité de surélever un immeuble à PLU constant, et ne prévoit d'autres exceptions que celles portant sur les places de parking et sur les règles de densité ; le *a*), lui, ne vise que les projets nouveaux, auxquels on ne peut, en droit, assimiler les surélévations.

**M. Daniel Goldberg.** Les questions qui viennent d'être soulevées suffiraient à justifier les ordonnances, sur lesquelles, ne m'en étant jamais fait le thuriféraire, je n'ai pas changé d'avis : elles constituent un outil dont l'usage doit rester exceptionnel et, comme c'est le cas, limité à des dispositions à la frontière du réglementaire et du législatif. Elles supposent aussi, comme Mme la ministre s'y est engagée, une mise en œuvre rapide. Mais Mme la rapporteure y veillera.

La procédure intégrée pour le logement ne se confond pas avec l'urbanisme de projet mais s'en rapproche un peu : elle permettra d'appréhender globalement et de façon cohérente le renouvellement d'un quartier.

L'intensification urbaine – expression que je préfère à celle de densification – conduisant souvent à des recours abusifs, un travail pédagogique me semble nécessaire auprès de nos concitoyens : la construction, dans certains endroits, peut améliorer la qualité de vie – ainsi dans les centres-bourgs qu'évoquait Mme la ministre. Cette pédagogie, d'ailleurs, me semble incomber aux parlementaires plutôt qu'aux élus locaux et aux maires, que de tels projets mettent parfois en difficulté devant leurs administrés.

Je regrette que les normes, sujet sensible s'il en est, ne fassent pas l'objet d'une réflexion plus approfondie, dans une concertation transparente avec les acteurs sociaux.

Enfin, je crains que le *c*) du 6° de l'article 1<sup>er</sup>, en donnant aux organismes HLM la faculté de créer des filiales afin d'attirer les investisseurs institutionnels, ne reflète une vision très restrictive de l'objet social de ces organismes, vision qui avait d'ailleurs motivé la saisine de la Commission européenne par un acteur du logement il y a quelques mois. C'est pourquoi je ne partage pas l'idée, telle qu'elle est présentée dans l'étude d'impact, de limiter à 10 % la part de logements intermédiaires dans le parc de logements sociaux détenus par l'organisme. En ce domaine, il me semble que les organismes peuvent aller plus loin.

**M. Antoine Herth.** Au-delà de ses aspects techniques, ce texte soulève des questions politiques.

Sur le stationnement, je rejoins les préoccupations formulées par nos collègues, en particulier par Mme Massat. Le 5° de l'article 1<sup>er</sup> est en quelque sorte « sauvé » par son *e*), aux termes duquel « l'autorité administrative peut » prévoir des « mesures compensatoires ». Certains habitants des éco-quartiers regardent la voiture comme un objet du passé et peuvent accepter l'idée que chaque logement ne dispose, en moyenne, que d'une demi-place de parking ; mais, pour des habitants de logements sociaux construits avec toutes les dérogations prévues, le stationnement pourrait devenir un vrai problème. La mention de mesures compensatoires est essentielle, car il ne faudrait pas que ces personnes soient engagées de force dans la transition énergétique.

Les ordonnances sont légitimes lorsqu'elles portent sur des sujets techniques, expliquait Mme la rapporteure ; or le 4°, qui tend à aménager « les compétences et les pouvoirs des juridictions », a une évidente portée politique. L'idée d'une commission qui évalue la recevabilité des plaintes serait acceptable, mais le fait de modifier le fonctionnement de la justice par voie d'ordonnance me semble excessif. Le Président de la République n'a pas de mots assez forts pour exprimer son attachement à l'indépendance de la justice et des dispositions législatives seront bientôt proposées sur ce thème : pourquoi ne pas débattre d'une telle mesure à cette occasion ?

**M. le président François Brottes.** Vous n'aviez pas la même position lors du débat sur les propositions de loi Warsmann...

**M. François Pupponi.** Dans certains quartiers populaires, il n'est pas rare qu'il y ait deux, voire trois voitures pour un logement, où plusieurs générations peuvent cohabiter. Pourtant, beaucoup de places de parkings souterrains restent vides car les habitants n'ont pas les moyens de les acheter ou de les louer. La situation est donc un peu ubuesque. Quoi qu'il en soit, les dérogations prévues en ce domaine doivent rester exceptionnelles si l'on veut éviter que l'espace public – pelouses ou terrains divers – ne serve de parking.

Je suis favorable à la densification, pourvu qu'elle n'aggrave pas la ghettoïsation dans les zones urbaines sensibles (ZUS), qui sont déjà celles où l'on

trouve le plus grand nombre de logements sociaux. Nous défendrons un amendement à ce sujet.

**M. Sylvain Berrios.** Je désapprouve la politique qui consiste à imposer un taux de logements sociaux uniforme pour toutes les communes, et je regrette qu'elle ne s'accompagne pas de certaines facilités, notamment en termes de financement. En revanche, je suis favorable à beaucoup des dispositions dont nous débattons aujourd'hui.

Je ne reviendrai pas sur le stationnement, qui est effectivement un vrai sujet. S'agissant de la contraction des délais, le rapprochement entre les autorités compétentes et les territoires, notamment pour les études d'impact, serait particulièrement bénéfique.

Dans la commune où je suis élu, ce sont 80 %, et non 60 %, des projets de construction de logements qui font l'objet de recours, si bien que la réalisation des programmes locaux de l'habitat (PLH) devient quasiment impossible.

D'autre part, pour la bonne compréhension des politiques d'urbanisme, nul ne saurait se substituer aux maires.

Les dispositions en faveur du logement intermédiaire me paraissent opportunes, car de nature à favoriser un véritable parcours résidentiel.

Même si je ne sous-estime pas la difficulté de la tâche, il me semblerait utile que les données reprises dans le géoportail puissent être mises en relation avec les données cadastrales.

Enfin, je m'inquiète des propos de Mme la rapporteure sur la « critérisation », au nom de laquelle certaines dispositions seraient réservées aux villes ne faisant pas l'objet d'un constat de carence. Il me semblerait au contraire intelligent d'appliquer l'ensemble des dispositifs prévus à ces villes, plutôt que de les en exclure.

**M. Jean-Luc Laurent.** Je ne comprends pas l'utilité de recourir aux ordonnances pour favoriser, *via* la création de filiales par les organismes HLM, le retour des investisseurs institutionnels dans la construction de logements. Pourquoi de nouvelles structures ? Ni la lecture du projet de loi, ni celle de l'étude d'impact ne m'apportent la réponse. Ne serait-il pas plus simple que l'État organise le retour de ces investisseurs, comme il l'a fait dans les zones tendues pour la construction de logements intermédiaires et à loyer maîtrisé ?

Les dispositions relatives au stationnement concernent particulièrement les zones tendues, où l'on voit des « marchands de sommeil » acheter des pavillons qu'ils divisent ensuite en petits lots pour les louer à des prix très élevés, lesquels accroissent la demande de logements locatifs sociaux ; de plus, les conditions de logement étant souvent insalubres, les services municipaux et de l'État sont saisis pour procéder à des inspections. Il faut en tenir compte dans la rédaction des

ordonnances car, pour enrayer ces pratiques, les élus locaux n'ont d'autre moyen, dans le cadre des PLU et des PLH, que d'être très vigilants sur les possibilités de densification. La presse a alerté sur le phénomène, et pas seulement en Île-de-France : partout où il y a métropolisation, la reconversion de pavillons et de maisons de ville témoigne aussi de ces effets pervers.

**M. Benoist Apparu.** La réduction des délais de paiement prévue au 8° de l'article 1<sup>er</sup> me semble en contradiction avec l'article 61 du projet de loi relatif à la consommation présenté par M. Hamon.

**M. le président François Brottes.** ... qui n'est encore qu'un projet !

**Mme la ministre.** Les ordonnances feront effectivement l'objet d'un suivi, monsieur le président ; en tout état de cause, Mme la rapporteure et moi avons travaillé en amont de la manière la plus fluide, à partir de formulations dont elle a bien voulu saluer la clarté.

Les projets, madame Massat, devront en tout état de cause faire l'objet d'un permis de construire : il reviendra donc aux maires d'évaluer leur qualité. Il ne s'agit que de lever les contraintes qui pèsent sur les dents creuses.

L'augmentation des places de stationnement a effectivement pu être, monsieur Laurent, un moyen d'empêcher la délivrance de permis de construire et de faire disparaître, autant que faire se peut, les véhicules de l'espace public. Cependant, comme l'a rappelé M. Pupponi, dans les résidences sociales, et pas seulement en Île-de-France, de nombreux parkings souterrains demeurent inemployés, quand ils ne sont pas occupés illégalement ou transformés en lieux de trafics. C'est là, bien entendu, un problème plus grave que l'augmentation du nombre de véhicules. À Paris même, certains bailleurs sociaux tentent vainement de louer leurs parkings vides. En tout état de cause, la levée des contraintes doit dépendre de la desserte des transports en commun. L'objectif, je le rappelle, est de permettre la transformation de bâtiments où toute demande de création de parking rend les opérations impossibles : je pense en particulier aux immeubles de bureaux des années soixante-dix et quatre-vingt qui, devenus obsolètes pour leurs fonctions initiales, peuvent être transformés en logements, notamment grâce à la présence de la lumière naturelle dans la plupart des pièces. Ces immeubles étant généralement enchâssés dans le bâti classique, sans espaces extérieurs, il est en revanche impossible de les doter de places de stationnement.

Vous avez raison, monsieur Apparu, la question des parkings pose problème pour la construction dans les dents creuses. La proposition du Gouvernement sur ce point n'a pas été jugée opportune par le Conseil d'État, mais une autre rédaction pourrait y remédier : de fait, que l'on reconstruise ou que l'on rehausse un bâtiment, le problème reste le même.

Le Gouvernement n'a jamais eu l'intention d'intégrer les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) dans le champ des ordonnances, mais nous considérons qu'ils constituent un sujet prioritaire, sur lequel nous reviendrons.



Les organismes HLM peuvent d'ores et déjà construire des logements intermédiaires, monsieur Goldberg : cette faculté est encadrée par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, aux termes duquel ces logements ne doivent pas dépasser 10 % du parc de logements locatifs sociaux, et ce dans le cadre du prêt locatif intermédiaire (PLI) ; en d'autres termes, le critère retenu est le financement, non la définition du logement lui-même. Rappelons que, dans certains cas, la mixité au sein d'un même immeuble est un facteur de viabilité des opérations.

Le 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, monsieur Herth, ne vise qu'à accélérer les procédures par la saisie directe des cours administratives d'appel ; le sujet n'a donc rien à voir avec l'indépendance de la justice. Nous aurions effectivement pu inscrire une telle disposition dans un autre texte, mais nous avons souhaité aller vite, et pour tout dire enrayer l'inflation des recours dont a fait état M. Berrios.

S'agissant du géoportail, monsieur Berrios, la question a été tranchée : c'est le référentiel de l'Institut géographique national (IGN) qui a été retenu. Cette mesure permettra une grande simplification : le cadastre est d'ores et déjà accessible en ligne ; tous les documents d'urbanisme – y compris, plus tard, le PLUI – le seront aussi, sur l'ensemble du territoire, et pourront facilement être comparés.

M. Laurent évoquait les investisseurs institutionnels (« zinzins »). On dit – je ne sais si c'est vrai – qu'ils devaient autrefois détenir une part de leurs actifs dans le secteur du logement résidentiel. Aujourd'hui, il s'agit d'un débat de droit européen extrêmement complexe. Il nous a semblé que la meilleure méthode était de créer le dispositif, et de faire en sorte qu'il soit suffisamment incitatif pour que des intervenants choisissent de se lancer dans ces opérations ; c'est pourquoi nous avons choisi les organismes HLM comme instruments de la mutualisation, afin d'avancer plus rapidement.

J'ai bien entendu l'alerte sur les pavillons divisés par des marchands de sommeil. L'utilisation des places de stationnement ne me paraît pas constituer le meilleur moyen de s'attaquer à cette question. Il faut bien sûr la traiter, mais les dispositifs destinés à résorber l'habitat indigne et à soutenir les copropriétés dégradées devraient permettre à la puissance publique d'intervenir de façon préventive.



## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Champ de l'habilitation**

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi délimite strictement le champ de l'habilitation demandée à huit mesures, annoncées lors de la présentation du plan d'investissement dans le logement le 21 mars dernier. Certaines de ces mesures ont été examinées par les professionnels concernés dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'urbanisme et le logement ; d'autres, en matière d'accessibilité des documents d'urbanisme ou de traitement du contentieux, font l'objet d'un consensus largement partagé dans la mesure où elles visent à lever des obstacles à la réalisation de logements, identifiés depuis longtemps.

#### **A.— LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE INTÉGRÉE POUR LE LOGEMENT**

Dans le but de favoriser les opérations de construction de logement, le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi institue une « *procédure intégrée pour le logement* » (*PIL*), sur le modèle de la déclaration de projet, pour les opérations d'aménagement et de construction, considérées d'intérêt général et comportant principalement la réalisation de logements.

##### **1. Le droit en vigueur : la déclaration de projet**

###### ***a) La déclaration de projet relevant du code de l'urbanisme***

Deux procédures de déclaration de projet sont actuellement en vigueur : l'une instituée en 2002 pour constater l'intérêt général d'un « *projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages* » susceptibles d'affecter l'environnement <sup>(1)</sup> ; l'autre, créée en 2003, permet d'utiliser, pour les opérations d'aménagement, une procédure accélérée de mise en compatibilité des plans d'urbanisme (*art. L. 300-6 du code de l'urbanisme*).

L'idée d'unifier le régime de ces deux procédures fait actuellement l'objet d'une concertation dans le cadre de la préparation du futur projet de loi sur le logement et l'urbanisme et n'est donc pas traitée dans le présent projet de loi d'habilitation. En revanche, l'objectif ultime de ce texte, à savoir l'accélération des projets de construction, est poursuivi à travers l'aménagement d'une procédure spécifiquement dédiée au logement, qui s'inspire fortement de la déclaration de projet.

---

(1) Prévues par l'article L. 126-1 du code de l'environnement, cette déclaration de projet constitue un outil d'information du public et revêt un caractère obligatoire.

La déclaration de projet figurant dans le code de l'urbanisme – qui nous intéresse ici – a été introduite par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. L'objectif initial était de permettre aux communes et aux établissements publics qui réalisent des opérations d'aménagement <sup>(1)</sup> de disposer d'une procédure simple de mise en conformité des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), lorsque ces documents n'avaient pas prévu l'opération, en se prononçant, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général que présente cette opération.

### ***b) Un champ d'application élargi progressivement***

Le recours à la déclaration de projet a été étendu à l'État et ses établissements publics par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL ».

La procédure prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme est la suivante : aux termes de l'enquête publique, qui porte à la fois sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU et du SCOT, un examen conjoint entre l'État, l'établissement compétent en matière de SCOT, la région, le département est organisé et l'avis du conseil municipal est requis. La déclaration de projet ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du PLU et du SCOT par la commune ou l'EPCI compétent ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. L'État peut ainsi passer outre l'opposition éventuelle de la collectivité en charge du PLU, sous réserve que la déclaration de projet ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement (PADD) du SCOT ou du PLU.

À la suite de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite « loi MOLLE », la déclaration de projet peut également être utilisée pour la réalisation de programmes de construction. Un décret d'application <sup>(2)</sup> de cette loi, en date du 22 mars 2010, a par ailleurs étendu cette déclaration de projet à des projets privés d'intérêt général.

Enfin, la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a élargi le champ des adaptations auxquelles l'État peut procéder quand il est à l'initiative d'une déclaration de projet. Ainsi, après enquête publique et, éventuellement, évaluation environnementale, l'État peut effectuer les « adaptations nécessaires » de tous les documents de planification et d'urbanisme existants et des programmes, schémas ou documents prévus dans le cadre de la protection de l'environnement :

– Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ;

---

(1) Il s'agit d'action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme telle qu'une opération de requalification urbaine, la création d'un centre de quartier, l'aménagement d'un pôle commercial, la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage, un projet de construction d'un équipement collectif, etc.

(2) Décret n°2010-304.

- Schémas régionaux d’outre-mer ;
- Plan d’aménagement et de développement durables de la Corse (PADDuC) ;
- Charte de parc naturel régional (charte PNR ou PN) ;
- Schéma d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- Zone de protection du patrimoine architectural, urbanistique et paysager ;
- Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;
- Plan climat-énergie territorial (PCET).

Aux termes de ces élargissements progressifs, la déclaration de projet représente un levier important permettant à l’État d’imposer une mise en compatibilité accélérée des documents d’urbanisme, pour la réalisation d’un programme d’intérêt général. C’est la raison pour laquelle le présent projet de loi cherche à s’en inspirer pour favoriser l’émergence rapide de programmes de logements.

## **2. Les aménagements apportés dans le cadre de la « procédure intégrée pour le logement » (PIL)**

### ***a) Un dispositif inspiré de la déclaration de projet pour raccourcir les délais***

Au regard de la lourdeur des procédures, la déclaration de projet présente un intérêt indéniable : celui d’accélérer les délais des opérations de construction en fusionnant les différentes étapes imposées par les procédures classiques. Certes, elle n’a pas été, jusqu’à présent, beaucoup utilisée, l’étude d’impact mentionnant une centaine de déclarations de projets depuis sa création, il y a dix ans. Mais, dans son principe, elle pourrait s’avérer très efficace en matière de logements, moyennant certains aménagements que la pratique a permis d’identifier. C’est la raison pour laquelle le Gouvernement sollicite l’autorisation du Parlement pour instituer une « procédure intégrée du logement » (PIL) reposant sur un mécanisme similaire de mise en compatibilité des documents d’urbanisme et d’adaptation des normes supérieures.

D’après l’exposé des motifs et l’étude d’impact annexée au présent projet de loi, le champ des adaptations possibles sera élargi à l’ensemble des documents qui s’imposent au projet. Le tableau ci-après recense les documents concernés par l’extension des possibilités de mise en compatibilité (a) *du 1<sup>o</sup>* et d’adaptations (b) *du 1<sup>o</sup>* :

**LISTE DES DOCUMENTS D'URBANISME ET DES PROGRAMMES OU SCHÉMAS  
POUVANT FAIRE L'OBJET D'ADAPTATIONS**

Déclaration de projet	Procédure intégrée pour le logement
<i>Mise en compatibilité des documents d'urbanisme (a) du 1° de l'article 1<sup>er</sup></i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDRIF</li> <li>- SCOT</li> <li>- PLU</li> </ul> <p>Seule une commune peut adopter une déclaration de projet portant atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT ou du PLU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDRIF</li> <li>- SCOT</li> <li>- PLU</li> </ul> <p>Possibilité pour l'État, l'autorité compétente pour élaborer le document d'urbanisme concerné ainsi qu'aux autres autorités publiques compétentes – sous réserve d'une PIL conjointe avec l'État – de modifier l'économie générale du PADD.</p> <p>+ schémas d'aménagement régional + plan d'aménagement et de développement durable de Corse</p>
<i>Adaptations des normes supérieures (b) du 1° de l'article 1<sup>er</sup></i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- schémas régionaux d'outre-mer</li> <li>- plan d'aménagement et de développement durables de la Corse</li> <li>- charte de parc naturel régional</li> <li>- schéma d'aménagement et de gestion des eaux</li> <li>- zone de protection du patrimoine architectural, urbanistique et paysager</li> <li>- schéma régional de cohérence écologique</li> <li>- plan climat-énergie territorial</li> </ul>	<p>Mêmes documents que pour la déclaration de projet (colonne de gauche)</p> <p>+ directives territoriales d'aménagement + directives de protection et de mise en valeur des paysages + aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine + documents stratégiques de façade + schémas de mise en valeur de la mer + schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine + plans de gestion des risques d'inondation + plans de prévention des risques naturels mentionnés à l'art. L. 562-1 du code de l'environnement <sup>(1)</sup> + plans de prévention des risques miniers <sup>(2)</sup> + plans de déplacements urbains + schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale + chartes de développement de pays</p>

Source : document établi d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi d'habilitation

(1) Relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente et aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières.

(2) Mentionnés à l'article L. 174-5 du nouveau code minier.

Afin d'encadrer les adaptations possibles dans le cadre de la PIL, **la possibilité d'adapter une norme supérieure ne sera ouverte qu'aux procédures intégrées pour le logement adoptées par l'État ou par décision conjointe de l'État et d'une autorité publique compétente**, après évaluation environnementale (cf. *infra*). En outre, l'adaptation des documents supérieurs devra respecter le parallélisme des formes qui prévaut pour leur adoption <sup>(1)</sup>.

Le c) du 1° de l'article 1<sup>er</sup> prévoit la fixation de « délais restreints » pour la mise en œuvre de ces différentes procédures de mise en compatibilité et d'adaptation. Est également prévue la possibilité d'intégrer les autorisations requises par des législations connexes aux autorisations d'urbanisme (*d*) du 1°).

Compte tenu de l'élargissement des dérogations que cette nouvelle procédure intégrée pour le logement permet, le projet de loi d'habilitation prévoit d'en restreindre le champ et de la faire systématiquement précéder d'une évaluation environnementale.

#### ***b) Une procédure encadrée par des garanties nouvelles***

Dans la mesure où la déclaration de projet permet à l'État d'adapter des documents de planification établis au niveau local, cette nouvelle procédure peut susciter certaines réserves, qu'ont d'ailleurs exprimées à votre rapporteure les représentants d'associations d'élus qu'elle a rencontrés dans le cadre de la préparation de son rapport. De fait, la PIL, telle qu'elle vient d'être décrite, constitue effectivement un puissant levier pour l'État qui peut, en y recourant, imposer une mise en compatibilité forcée de nombreux documents d'urbanisme.

En premier lieu, votre rapporteure observe que cette évolution s'inscrit dans un contexte d'élargissement progressif du champ de la déclaration de projet – qu'elle a détaillé ci-dessus – du fait, notamment, de l'intégration de préoccupations de développement durable, dans le cadre du chantier du Grenelle de l'environnement <sup>(2)</sup>. Cet élargissement est la conséquence inévitable du fait que les documents de planification sont aujourd'hui tenus de prendre en compte et qu'ils doivent concilier des intérêts de nature très différente. **Les accélérations qu'elle permet ne peuvent être justifiées que par la prise en compte d'un intérêt général**, qui est au cœur même du dispositif de la déclaration de projet et mérite, selon votre rapporteure, d'être rappelé dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement. C'est le sens de l'amendement qui a été adopté en commission.

En second lieu, **le nouveau dispositif de la PIL a un champ d'application restreint dans la mesure où il est limité à « la réalisation de projets d'aménagement ou de construction comportant principalement la**

---

(1) *Se référer à l'étude d'impact annexée au projet de loi, p. 22.*

(2) Yves Jégouzo, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement (1) », *AJDA* 2010 p. 1681.

*réalisation de logements au sein des unités urbaines* » (1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi).

D'après l'INSEE, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. L'institut précise que ces seuils résultent de recommandations adoptées au niveau international et que les unités urbaines sont redéfinies périodiquement. L'actuel zonage daté de 2010 a été établi en référence à la population connue au recensement de 2007 et sur la géographie du territoire au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le découpage en unités urbaines concerne toutes les communes de France métropolitaine et des départements d'outre-mer.

Un amendement adopté en commission est venu, par ailleurs, préciser que ces opérations doivent intégrer des préoccupations de mixité sociale et fonctionnelle.

Enfin, le projet de loi d'habilitation prévoit que **cette nouvelle procédure intégrée pour le logement fera systématiquement appel à une évaluation environnementale en amont.**

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme vise à renforcer l'information du public ainsi que la formalisation de la prise en compte de l'environnement dans ces documents. Elle est réalisée dans les conditions définies aux articles L. 121-10 et suivants du code de l'urbanisme. Le décret du 23 août 2012 <sup>(1)</sup> est récemment venu modifier le champ d'application de l'évaluation environnementale. Les documents soumis à cette obligation sont notamment les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les SCOT, les PLU et certaines cartes communales.

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'évaluation environnementale, réalisée en amont de la PIL, doit permettre de mieux définir les contours du projet. Elle est présentée comme une garantie en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

En définitive, la procédure intégrée pour le logement devrait permettre des gains de temps considérables pour le lancement de chantiers de construction de logements présentant un intérêt général (un exemple est fourni p. 17 de l'étude d'impact). C'est la raison pour laquelle, votre rapporteure est favorable à la mise en place de cette procédure spécifiquement dédiée au logement.

---

(1) Décret n°2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Ses dispositions sont entrées en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> février 2013.



## **B.— LA MISE EN PLACE D'UN PORTAIL NATIONAL DE L'URBANISME**

Depuis quelques années, la mise en ligne, sur Internet, des documents d'urbanisme est admise comme garantie supplémentaire d'accessibilité pour les citoyens. Toutefois, en l'absence d'obligation légale, cette mise en ligne ne relève que d'initiatives locales, dont la portée est variable. En outre, elle ne permet pas d'accéder à une information exhaustive si les servitudes d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation des sols n'y figurent pas également.

### **1. Un enjeu européen**

La mise à disposition dématérialisée exhaustive de l'information urbanistique à destination du public, des professionnels et de l'administration représente également un enjeu européen.

Une directive « Inspire » du 21 octobre 2010 vise, en effet, à établir une infrastructure d'information géographique au sein de l'Union européenne, pour favoriser la protection de l'environnement. L'objectif est de faciliter la réalisation d'études et donc la conception, le suivi et l'évaluation des politiques environnementales, en favorisant la prise de décision dans un cadre démocratique, avec un bon niveau d'information de tous les acteurs et du grand public.

Cette directive, qui a été transposée en droit français par l'ordonnance du 21 octobre 2010, impose notamment aux autorités publiques de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques et de les partager entre elles. Une standardisation des données est donc nécessaire pour faciliter leur partage. À terme, elle doit permettre de couvrir l'ensemble du territoire et de fournir une information urbanistique à la fois exhaustive et gratuite.

### **2. Une information mutualisée grâce à de nouvelles obligations de transmission**

La mise en place de ce nouvel outil repose sur des obligations de transmission de documents entre les collectivités territoriales et les services de l'État :

– d'une part, transmission, dans une version dématérialisée, des documents d'urbanisme par les collectivités et, par l'État, des servitudes d'utilité publique (SUP) résultant de législations particulières<sup>(1)</sup>. L'ensemble de ces documents permet de connaître les droits et obligations pesant sur une parcelle et de prendre en compte les dispositions opposables aux projets d'aménagement et de construction ;

---

*(1) Servitudes relatives à la conservation du patrimoine, à l'utilisation de certaines ressources et équipements, à la défense nationale, à la salubrité et la sécurité publique.*

– d’autre part, transmission des projets arrêtés en version dématérialisée aux personnes publiques associées et communes ou EPCI voisins. Comme précisé dans l’étude d’impact, ce partage de données doit permettre de prendre en considération les documents d’urbanisme limitrophes et de mieux appréhender les effets cumulatifs d’un projet de PLU avec un PLU voisin lors de l’évaluation environnementale.

Dans la mesure où ces transmissions de documents en version dématérialisée créent de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales envers l’État, des dispositions législatives sont nécessaires, ce qui justifie l’inscription de cette mesure dans le présent projet de loi.

Source de gains de temps importants, ce portail devrait également constituer un véritable outil d’aide à la décision pour les collectivités et les opérateurs ainsi qu’une source d’information également accessible pour le public, en tout point du territoire. Votre rapporteure veillera à ce qu’un soutien puisse être apporté aux petites communes qui ne sont pas suffisamment « outillées » pour fournir les données adéquates.

### **C.— ACCROÎTRE LE NIVEAU DE GARANTIE QU’UNE COLLECTIVITÉ PEUT CONSENTIR POUR CERTAINES OPÉRATIONS D’AMÉNAGEMENT**

La garantie d’emprunt consiste en un contrat de cautionnement par lequel une personne publique accorde sa caution à un organisme de droit privé, dont elle veut faciliter la réalisation d’une opération. Dans la mesure où l’octroi de cette garantie est susceptible d’engager la collectivité à supporter la réalisation de cette opération en cas de défaillance de l’organisme, il est strictement encadré par le code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de préserver les budgets publics locaux.

En l’absence d’un recensement précis des pratiques dans le domaine, l’étude d’impact fait état d’exemples dans lesquels le durcissement de la législation bancaire rend nécessaire l’apport d’une telle garantie pour permettre la réalisation effective d’opérations d’aménagement importantes.

#### **1. Les règles applicables en matière de garantie d’emprunt des collectivités territoriales**

La garantie d’emprunt permet à une entreprise d’obtenir un prêt auprès des établissements de crédit sans coût immédiat pour la collectivité territoriale qui la consent, ce qui explique son succès. Dans le contexte actuel de difficultés économiques persistantes, ces établissements ont cependant tendance à exiger, de plus en plus fréquemment, cette garantie publique avant d’accorder un prêt. Dans la mesure où cette garantie n’est pas sans risques, elle est juridiquement encadrée.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les garanties d'emprunt peuvent être accordées par les communes, les départements et les régions <sup>(1)</sup> et doivent tendre au développement économique.

Une collectivité ne peut accorder sa garantie que pour autant qu'elle ne franchisse pas un seuil au-delà duquel sa propre capacité à garantir se bloque. Trois ratios doivent ainsi être respectés :

– un plafonnement global du risque par la limitation de la capacité à garantir (une collectivité ne peut garantir plus de 50 % du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement) ;

– un plafonnement de la capacité à garantir par bénéficiaire, limitée à 10 % afin d'éviter la concentration des risques sur un même organisme ;

– un plafonnement par opération destinée à empêcher que la collectivité assume une trop grande part du risque encouru par le prêteur.

Toutefois, des dérogations au respect de ces ratios sont prévues dans deux cas :

– d'une part, pour les opérations d'aménagement au sens des articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme qui visent notamment à créer, maintenir ou étendre des zones d'activité économique. Dans ce cas, la quotité de 50 % est portée à 80 % pour les garanties bénéficiant à des personnes privées investies de missions d'aménagement (article D. 1511-35, alinéa 2 du CGCT) ;

– d'autre part, pour les opérations de logement social pour lesquelles la dérogation est totale (article L. 2252-2 du CGCT). Il peut s'agir d'opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration réalisées par des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte ; d'opérations de même nature, subventionnées par l'État, bénéficiant des prêts aidés par l'État ou de ressources défiscalisées (livret A) ainsi que d'opérations tendant à la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

## **2. Une augmentation du taux maximal de garantie d'emprunt pour faciliter le financement de projets d'aménagement**

Le 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit d'augmenter le niveau de la garantie possible que les collectivités peuvent apporter à des emprunts souscrits par le titulaire d'une concession d'aménagement.

Ainsi, le ratio de la garantie d'emprunt accordée par une collectivité passerait de 80 % à 100 % pour certaines catégories d'opérations présentant un intérêt général particulier, notamment en termes de construction de logements à coûts maîtrisés.

---

(1) Les mêmes règles sont applicables aux EPCI et aux établissements publics locaux.

En adoptant un schéma similaire à l'exception de plafonnement par opération prévue pour le logement social, cette mesure vise à favoriser l'émergence d'opérations d'aménagement importantes, réalisées en concession d'aménagement par des opérateurs pour le compte des collectivités. En revanche, l'étude d'impact ne précise pas si cette possibilité nouvelle d'octroi de garantie est susceptible de venir ou non concurrencer des garanties accordées en faveur du logement social. Dans la pratique, un nombre croissant de collectivités recourent, en effet, pour leurs émissions, à des agences de notation qui peuvent pénaliser des engagements de garanties trop importants. Certes, le code de la construction et de l'habitation prévoit une comptabilisation séparée des garanties d'emprunt accordées en faveur du logement social, mais ces considérations ne sont généralement pas prises en compte par ces agences.

Votre rapporteure précise en outre qu'il existe des alternatives à la garantie d'emprunt qui mériteraient d'être davantage diffusées comme, par exemple, la prise en charge, totale ou partielle, des commissions de garanties d'emprunts accordées par les banques aux entreprises (article L. 1511-3, alinéa 2 du CGCT).

## **D.— ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME**

Au cours des auditions qu'elle a conduites, votre rapporteure a pu constater combien la question des délais de traitement des recours en matière d'urbanisme et certaines pratiques consistant à en détourner la finalité, dans une intention de nuire, pouvaient représenter un frein à la réalisation d'opérations de logements. La principale difficulté réside dans la longueur de ces recours ainsi que dans leur caractère bloquant. Dans le but de réduire ces délais et dissuader les recours formés dans un but lucratif, le 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> ouvre plusieurs axes de réforme.

### **1. Réduire les délais de traitement des recours : une priorité largement partagée**

La nécessité d'accélérer le traitement des recours contre les documents d'urbanisme a été soulignée à de nombreuses reprises, au cours de ces dernières années, sans véritablement aboutir à des avancées significatives en dépit de certains progrès.

#### ***a) Une réflexion ancienne aux faibles retombées***

Dans le cadre des auditions préparatoires, votre rapporteure a notamment eu l'opportunité de faire le point avec M. Philippe Pelletier, président du groupe de travail qui a formulé, en janvier 2005, des propositions pour « *une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme* ».

Parmi les pistes qui ont été suggérées, certaines propositions ont été suivies d'effets, notamment le renforcement de la pratique des ordonnances présidentielles rejetant, sans débat, les recours manifestement irrecevables et non

régularisables (art. R. 222-1 du code de justice administrative) ou la faculté, donnée au juge, de moduler les effets d'une décision d'annulation par le prononcé d'une annulation partielle. D'autres sont, en revanche, restées sans suites comme le fait de circonscrire, en cas d'appel, le débat contentieux aux seuls moyens de fait et de droit débattus devant le premier juge<sup>(1)</sup> ou de permettre, en cours de contentieux, l'audiencement à jour fixe, sur saisine du président par l'une des parties, sous condition de justification de l'urgence.

En mai 2011, des propositions ont également été présentées en ce sens dans le cadre du chantier « *Urbanisme de projet* », lancé par le secrétaire d'État au logement de l'époque, M. Benoist Apparou. Un plan d'action a été défini visant à réduire le contentieux des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol. Au titre de la prévention des contentieux et de la sécurisation des procédures, il était notamment envisagé d'imposer au requérant d'explicitier dans sa requête la qualité lui donnant intérêt pour agir et de permettre de faire régulariser l'avis non motivé du commissaire-enquêteur pour éviter l'annulation pour un vice de forme. Seule cette dernière mesure a été suivie d'effet en 2011<sup>(2)</sup>. S'agissant de l'accélération du traitement des contentieux, plusieurs pistes ont été proposées parmi lesquelles : inciter au recours à la conciliation, généraliser la fixation d'un calendrier prévisionnel d'instruction et sensibiliser les juridictions administratives pour que les ordonnances de désistement soient prononcées rapidement.

Parallèlement, de nombreuses initiatives parlementaires peuvent être signalées, émanant des divers bancs de l'Assemblée nationale, qui ont toutes pour objectif de limiter l'accroissement des recours en matière d'urbanisme :

– proposition de loi n° 857 de Valérie Boyer relative à la recevabilité du recours contre certains actes en matière d'urbanisme (29 mars 2013) ;

– proposition de loi n° 168 de Daniel Fasquelle visant à protéger les propriétaires contre les recours abusifs invoquant l'illégalité des permis de construire alors que l'arrêté de lotir n'a pas été contesté (13 septembre 2012) ;

– proposition de loi n° 4373 de Jean-Claude Guibal relative à l'encadrement des recours abusifs en matière de permis de construire (22 février 2012) ;

– proposition de loi n° 3483 de Joëlle Ceccaldi-Raynaud relative à l'encadrement des recours en matière de permis de construire (6 juin 2011) ;

– proposition de loi n° 3124 de Christian Kert visant à imposer au juge administratif un délai à respecter pour statuer sur les requêtes contre les autorisations d'urbanisme (1<sup>er</sup> février 2011) ;

– proposition de loi n°1500 de Roland Blum relative à la recevabilité des recours contre certains actes en matière d'urbanisme (2 avril 2009).

---

(1) *Exception faite de ceux d'ordre public, des vices affectant la procédure de première instance et le jugement déféré et des moyens résultant d'une modification de la jurisprudence.*

(2) *Mesure insérée à l'article R. 123-20 du code de l'environnement.*

Cette énumération montre que la réduction des délais de traitement des recours en matière d'urbanisme représente un sujet de préoccupation assez largement partagé sur lequel votre rapporteure estime qu'il est aujourd'hui nécessaire d'avancer rapidement.

***b) Les procédures actuellement mobilisables en matière de contentieux de l'urbanisme***

À l'heure actuelle, il existe plusieurs dispositifs permettant de sanctionner les recours abusifs :

- En vertu de l'article R. 611-11 du code de justice administrative, le juge peut fixer un **calendrier de procédure** mais les délais mentionnés dans ce calendrier sont purement indicatifs et rien ne contraint les tiers à s'y conformer ;

- Le juge peut également recourir à la **procédure de conciliation** (article L. 211-4 du code de justice administrative) mais son utilisation est rare en matière de contentieux de l'urbanisme ;

- Les dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme lui permettent de prononcer l'**annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme** déferée à sa censure ;

- Aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative, il peut infliger **une amende à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive**. Le juge peut également décider une condamnation aux dépens ainsi qu'aux frais irrépétibles (article R. 761-1 du code de justice administrative).

D'autres dispositions peuvent être mentionnées telles que : le référé de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme obligeant le juge à se prononcer dans un délai d'un mois ; l'obligation faite au juge, en vertu de l'article L. 600-4-1, de se prononcer sur tous les moyens présentés, *etc.*

Enfin, votre rapporteure rappelle que la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL », est venue **limiter les possibilités, pour les associations, d'introduire un recours** pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols **en le conditionnant au dépôt des statuts en préfecture antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire**<sup>(1)</sup>. L'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme dispose ainsi que : « *Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* ». Il s'agit ainsi de faire obstacle à la possibilité pour des tiers, non voisins immédiats de la construction litigieuse, de

---

(1) Les associations doivent ainsi préexister non pas à la délivrance du permis (construire, aménager, démolir) ou de la déclaration préalable, mais à l'affichage en mairie de la demande ou de la déclaration d'urbanisme.

créer une association spécifiquement pour contester l'autorisation d'urbanisme devant le juge <sup>(1)</sup>. À la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité <sup>(2)</sup>, cet article, qui répond à un objectif de limitation du risque d'insécurité juridique, a été déclaré conforme à la Constitution.

Malgré ces dispositifs, le renforcement de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme reste une préoccupation majeure que le présent projet de loi propose de traiter par voie d'ordonnance.

## **2. Une volonté d'aboutir : les pistes retenues dans le cadre de l'habilitation demandée**

Dans le but de renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité des autorisations d'urbanisme, tout en préservant le droit au recours, le 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi envisage une panoplie de mesures visant à :

- Encadrer les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension ;
- Aménager les compétences et les pouvoirs des juridictions ;
- Réduire les délais de traitement des procédures juridictionnelles.

Un groupe de travail *ad hoc*, présidé par M. Daniel Labetoulle, ancien président de la section du contentieux au Conseil d'État, a été institué en vue de formuler des propositions susceptibles d'être reprises dans le cadre du recours aux ordonnances.

Au cours de son audition, M. Daniel Labetoulle a évoqué les pistes suivantes :

- **Encadrer** dans le temps et l'espace **l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales** (autres que les associations agréées). Ne seraient ainsi recevables que les recours déposés par les personnes physiques ou morales ayant des droits directement « menacés » par l'autorisation d'urbanisme contestée ;

- Instituer **une procédure de « cristallisation des moyens »** opposable au requérant en donnant la possibilité au juge de fixer, au cas par cas, une date au-delà de laquelle de nouveaux motifs d'annulation du permis ne pourront plus être invoqués ;

- Ouvrir une possibilité de **régularisation du permis en cours d'instance**. L'idée est de permettre au juge de prononcer une annulation

---

(1) Une deuxième modification apportée par la loi ENL revient à ne reconnaître l'intérêt pour agir des associations agréées, ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement, que contre les décisions intervenues après la date de leur agrément (art. L. 142-1 du code de l'environnement).

(2) Conseil constitutionnel, QPC, 17 juin 2011, Assoc. Vivraviry.

conditionnelle : si, sur les trois moyens invoqués, deux ne sont pas fondés et que le troisième n'est pas irréversible, le juge peut surseoir à statuer et ouvrir un délai de régularisation.

- Permettre au bénéficiaire du permis de construire contesté de demander au juge de **condamner l'auteur du recours à lui allouer des dommages et intérêts** en cas de préjudice anormal (c'est-à-dire de préjudice allant au-delà de ce qui est normal pour l'exercice du droit au recours).

- **Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance.** Il s'agit de soumettre à une obligation de transparence, qui passerait par une déclaration auprès de l'administration fiscale, des transactions qui aboutissent à un désistement de la personne qui a engagé un recours contre un permis de construire, en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature.

- **Recentrer l'action en démolition** sur son objet premier en la cantonnant aux constructions sans permis et aux constructions dans les zones appelant une protection particulière. Si, en pratique, la démolition intervient rarement, elle a néanmoins un effet paralysant alors que, dans le même temps, un permis de construire est en principe exécutoire à la date de sa délivrance.

- **Instaurer une compétence de premier ressort des cours administratives d'appel** pour certaines opérations d'aménagement ou de construction importantes. Dans les agglomérations « tendues », les cours administratives d'appel se verraient transférer la compétence pour traiter les recours portant sur les plus gros projets, c'est-à-dire ceux qui prévoient la construction d'une surface de logements supérieure à 1 500 m<sup>2</sup>.

Il revient désormais au Gouvernement d'indiquer les pistes qu'il entend retenir dans le cadre du recours aux ordonnances.

Votre rapporteure précise qu'une dernière piste pour endiguer les recours malveillants a été évoquée dès la présentation du Plan d'investissement pour le logement : il s'agit d'**augmenter le seuil maximal de l'amende pour recours abusif** afin de renforcer son caractère dissuasif et éviter ainsi les recours dilatoires.

À l'heure actuelle, si le juge administratif considère qu'un recours est abusif, il peut infliger à son auteur une amende dont le montant est limité à 3 000 €. Dans la pratique, cette faculté est rarement utilisée et le montant de l'amende n'est qu'exceptionnellement porté à son maximum. Les professionnels que votre rapporteure a entendus estiment qu'en comparaison du préjudice financier subi, une telle amende est dérisoire et ne peut être considérée comme dissuasive. Dans le même temps, il est essentiel de garantir un accès effectif au juge. Dans ces conditions, le relèvement du seuil maximal de l'amende de 3 000 € à 10 000 € apparaît équilibré.



A la suite des différentes auditions conduites sur le sujet, votre rapporteure estime toutefois qu'une mesure réellement dissuasive consiste à permettre au juge administratif, en charge du contentieux de l'urbanisme, de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif. C'est la raison pour laquelle elle a déposé un amendement en ce sens, qui a été adopté par la commission.

## **E.— FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN ZONE TENDUE**

Dans le but de limiter la périurbanisation et l'étalement urbain, le présent projet de loi cherche à accroître l'offre de logements et diminuer leur coût en zones tendues, en agissant sur les obligations découlant des documents d'urbanisme. Des dérogations aux règles de constructibilité sont ainsi prévues de manière ciblée, en faveur notamment de la surélévation d'immeubles et l'alignement de la hauteur entre bâtiments mitoyens.

### **1. Le droit en vigueur**

À la suite des débats sur l'abrogation de la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, votre rapporteure rappelle que le code de l'urbanisme comprend actuellement trois dispositifs de dépassement des règles de constructibilité :

- *Pour l'agrandissement ou la construction de logements en zone urbaine*

Aux termes du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11, le conseil municipal ou l'organe délibérant d'un EPCI compétent en matière de PLU peut, par délibération motivée, déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un PLU à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au COS est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Le pourcentage de la majoration (20 %) est modulable.

- *Pour favoriser la mixité sociale de l'habitat*

L'article L. 127-1 instaure une majoration du volume constructible pour la construction de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux. Le plafond est très incitatif puisque la majoration peut atteindre 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération.

- *Pour réaliser des constructions répondant à des critères de performance énergétique ou dotés d'équipements produisant les énergies renouvelables ou de récupération*

Les articles L. 128-1 et L. 128-2 du code de l'urbanisme permettent de dépasser les règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols de 30 % en zone urbaine ou à urbaniser pour réaliser des constructions répondant à

des critères de performance énergétique ou dotés d'équipements produisant des énergies renouvelables ou de récupération. Ce taux est ramené à 20 % au plus dans certains territoires remarquables (secteur sauvegardé, *etc.*). Ce dépassement peut être modulé sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'intercommunalité concernée. L'article L. 128-3 fixe toutefois un plafond – 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit – à ne pas dépasser afin que l'application combinée des différentes possibilités de dépassements autorisés n'aboutisse pas à des surdensités importantes.

## **2. Le projet de loi permet de déroger, de manière ciblée, à certaines prescriptions des documents d'urbanisme en zone tendue**

Le dépassement des règles de constructibilité est aujourd'hui possible pour la réalisation de certaines opérations, comme le logement social. Le projet de loi cible, quant à lui, les zones tendues en ouvrant la voie à certaines dérogations aux règles de constructibilité établies par les documents locaux d'urbanisme, afin d'y favoriser la construction de logements, à des coûts moins élevés. Quatre situations sont expressément visées :

- *Assouplir les règles de stationnement dans les zones tendues desservies par des transports collectifs*

Il s'agit de limiter les exigences de certains documents d'urbanisme en matière d'aires de stationnement dans les zones tendues desservies par des transports collectifs.

À l'heure actuelle, les dispositions relatives aux aires de stationnement inscrites dans les SCOT (art. L 122-1-8 du code de l'urbanisme) et les PLU (art. L. 123-1-12 et L. 123-1-13) ne distinguent pas la portée des obligations de réalisation de parkings en fonction de la situation des territoires. Il est donc proposé de permettre d'identifier des secteurs où, compte tenu de la densité urbaine, le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu ne pourra pas exiger plus d'une place de stationnement par logement.

Cette identification de la portée géographique de la mesure sera effectuée au niveau du SCOT, qui devra établir les prescriptions obligatoires fixant le nombre maximum d'aires de stationnement réalisées en matière de logements situés en zone tendue. Pour les PLU non couverts par un SCOT, il ne pourra être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement, lorsque la construction de logement est située à une distance à moins de 500 mètres d'une gare ou station d'un mode de transport collectif guidé.

- *Faciliter l'alignement des constructions au faîtage*

L'idée est, là encore, d'étendre la constructibilité à des endroits où l'intégration du projet au sein de son environnement urbain immédiat permettrait de construire plus haut ou plus dense. Dès lors que projet de construction prévoit une hauteur de construction identique à celle d'une construction mitoyenne déjà existante, les dispositions du PLU relatives au volume de construction qui seraient contraires au projet de construction ne lui seraient pas opposables.

Toutefois, afin d'éviter de possibles excès, l'étude d'impact précise qu'un décret en Conseil d'État viendra définir précisément la hauteur et l'étendue de la dérogation au volume de construction existant.

- *Permettre la surélévation d'immeubles de logement*

Comme précédemment, l'objectif de cette mesure est de permettre de déroger aux règles fixées par le PLU – ou le document en tenant lieu – en matière de réalisation d'aires de stationnement et de densité pour favoriser la surélévation d'immeubles de logement. Concrètement, dans les zones tendues, la création de logements par surélévation d'immeubles existants sera autorisée, même si ce bâtiment dépasse la densité maximale de construction fixée pour les logements par le PLU, dans le respect du gabarit existant ou s'il ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements par le PLU.

Cette mesure ouvre également la possibilité au préfet de région d'autoriser des dérogations à certaines règles du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité, à la performance thermique ou encore à l'isolation acoustique, sous réserve du respect des objectifs poursuivis par ces règles. Des mesures compensatoires peuvent être imposées pour garantir un niveau d'exigence équivalent.

- *Favoriser la transformation de bureaux en logements*

Enfin, le projet de loi vise à faciliter, en zone tendue, les mutations d'usage de bureaux en logements, qui n'ont pas toujours été anticipées dans les documents d'urbanisme. Il s'agit de permettre la transformation en habitation d'un immeuble existant affecté à une autre destination par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, même si ce bâtiment dépasse le volume maximal ou la densité maximale de construction fixée pour les logements par l'ensemble des règles définies par le PLU ou ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements.

## F.— SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES

Comme votre rapporteure l'a souligné précédemment, un fossé croissant se creuse, dans certaines zones très tendues, entre un secteur social « embouteillé » et un secteur libre « inabordable »<sup>(1)</sup>. Ce fossé, qu'illustre la modestie du parc de logements intermédiaires, contribue à renforcer les rigidités de certains marchés immobiliers soumis à de fortes tensions ainsi que les difficultés d'accès au logement qui les caractérisent.

### 1. Éléments de diagnostic

Certains dispositifs ont été institués en vue de soutenir le développement d'un tel parc « intermédiaire » mais ils restent peu mobilisés. C'est notamment le cas du prêt locatif intermédiaire (PLI) destiné à financer, dans des zones tendues, des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre<sup>(2)</sup>.

Suite à un arrêté du 29 juillet 2004, les plafonds de loyers et de ressources applicables aux logements financés en PLI sont les suivants : les plafonds de ressources des ménages correspondent, en zone A, à 180 % de ceux du PLUS (Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes), en zone B à 160 % de ceux du PLUS (autre région) et en zone C à 140 % de ceux du PLUS (autre région). Les loyers sont, quant à eux, limités à deux tiers des plafonds de loyers du dispositif d'amortissement fiscal « Robien classique »<sup>(3)</sup>. Ce dispositif est aujourd'hui très peu utilisé puisque l'on dénombreait 1 375 logements financés en PLI en 2011.

Le tableau ci-après illustre les écarts entre les loyers-plafonds mensuels réglementaires – dont ceux des logements « PLI » – et les loyers dans le secteur libre en Ile-de-France :

	En € par m <sup>2</sup> de surface utile	En € pour 70 m <sup>2</sup>
Prêt locatif aidé intégré (PLAI)	5,74	401
Prêt locatif à usage social (PLUS)	6,44	450
Prêt locatif social (PLS)	9,67	676
Prêt locatif intermédiaire (PLI)	17,47	1 222
En libre	20 à 25	1 400 à 1 750

Source : Alain Durance, « Questions impertinentes sur le logement », AJDI 2012, p. 337

(1) Pour reprendre les termes du directeur de la SNI, filiale de la Caisse des dépôts, lors de son audition.

(2) Décret n°2001-208 du 6 mars 2001 modifiant les articles R. 391-1 à R. 391-9 du code de la construction et de l'habitation.

(3) La loi portant engagement national pour le logement a prévu le recentrage du dispositif Robien. Le « Robien classique » désigne le dispositif applicable aux opérations réalisées antérieurement à ce recentrage.

Le très faible développement du parc de logements intermédiaires s'explique, en partie, par le retrait des investisseurs institutionnels du marché immobilier depuis plus d'une dizaine d'années. Soumis à des exigences renforcées de liquidités et de retour rapide sur investissement, ces investisseurs sont aujourd'hui concentrés sur l'immobilier tertiaire, au détriment du logement. Dans le but de faire revenir ces investisseurs sur ce segment d'actifs et de promouvoir un « chaînon manquant » de la politique du logement, le présent projet de loi propose la création d'un régime spécifique, en l'accompagnant d'outils destinés à favoriser le développement de logements intermédiaires.

## **2. L'instauration d'un régime juridique spécifique fondé sur un conventionnement**

Dans le but de promouvoir une offre de logements abordables pour les ménages à revenus moyens, l'article 1<sup>er</sup> (6°) du projet de loi propose d'autoriser le Gouvernement à définir « *un régime du logement intermédiaire permettant aux collectivités territoriales ou leurs groupements d'en prescrire la production au sein des documents de planification et de programmation* ».

Comme cela a été explicité durant les auditions, l'objectif poursuivi est de permettre d'identifier spécifiquement ce type de logements dans les documents d'urbanisme des collectivités afin d'ouvrir la voie à une politique foncière adaptée et intégrer cette offre nouvelle à la politique globale du logement définie au plan local. Comme pour le logement social, le logement intermédiaire sera soumis à des plafonds réglementaires de ressources et de loyers mais fera l'objet d'un zonage spécifique<sup>(1)</sup> dans la mesure où ce type de logements est appelé à se développer dans les zones tendues où les loyers sociaux comportent un écart majeur avec ceux pratiqués sur le marché.

En revanche, le mode de financement du logement intermédiaire doit, en principe, relever d'une logique différente *via* la mobilisation d'une épargne institutionnelle. À l'heure actuelle, les encours des contrats d'assurance-vie s'élèvent à 1 370 Md€ mais seuls 16 Md€ sont investis dans l'immobilier résidentiel, ce qui représente un parc de 30 000 logements. Si l'on ajoute les SIIC, les SCPI et les OPCI, l'investissement dans l'immobilier résidentiel par les institutionnels représente un peu moins de 30 Md€<sup>(2)</sup>. Conformément aux conclusions du rapport sur l'épargne financière de nos collègues Karine Berger et Dominique Lefebvre<sup>(3)</sup>, cette épargne devrait être en partie sollicitée pour soutenir le développement de cette offre nouvelle de logements intermédiaires, destinés aux ménages à revenus moyens.

---

(1) Plafonds et zonage (zones A bis, A et B1) pourraient être inspirés du dispositif Duflot d'aide fiscale en faveur de l'investissement locatif.

(2) Mathias Thépot, « L'urgence d'un soutien de l'épargne au logement », La Tribune, 26 mars 2013.

(3) Karine Berger, Dominique Lefebvre, Rapport sur l'épargne financière et sur les besoins de financement de l'économie, 2 avril 2013.

L'étude d'impact annexée au projet de loi d'habilitation précise que ce régime du logement intermédiaire se matérialisera par un conventionnement qui doit notamment préciser :

- l'engagement de la mise en location du logement pendant une certaine durée (15 à 20 ans) ;

- le respect d'un plafond de loyer de niveau intermédiaire ;

- le respect de plafonds de ressources du locataire ;

- un zonage afin de favoriser ce type de logements dans les zones caractérisées par un écart significatif entre les loyers du parc social et les loyers de marché.

Enfin, le plan local d'urbanisme (*article L.123-2 du code de l'urbanisme*) et le programme local de l'habitat (*article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation*) pourraient prévoir des zones dans lesquelles les nouvelles opérations devraient inclure une proportion de logements construits sous statut intermédiaire.

Dans le but de préciser le champ d'application de ce nouveau dispositif, votre rapporteure a suggéré deux amendements, qui ont été adoptés, visant d'une part à rappeler qu'il sera amené à se développer en zones tendues (en l'espèce, celles la taxe sur les logements vacants est applicable), et d'autre part, à limiter la possibilité de prescrire du logement intermédiaire dans les PLH aux communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU, c'est-à-dire à celles qui satisfont à leurs obligations en matière de réalisation de logement social. Votre rapporteure a également jugé utile de clarifier la rédaction de ce que recouvre la notion de logement intermédiaire, à savoir du logement locatif comme du logement en accession sociale à la propriété.

### **3. La création d'un bail emphytéotique dédié à la production de logements**

La définition d'un régime du logement intermédiaire ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'outils permettant de développer effectivement ce type de logements dans les zones tendues où les besoins d'une offre nouvelle sont manifestes.

Dans cette perspective, le projet de loi d'habilitation propose de créer un contrat de bail emphytéotique dédié spécifiquement à la production de logements. L'objectif est, en dissociant le coût du foncier et de celui du bâti, de diminuer le prix de revient des logements sous statut intermédiaire et de les rendre ainsi plus attractifs sur le marché.

L'étude d'impact montre que les différents régimes de baux en vigueur ne permettent pas de satisfaire cet objectif, soit qu'ils n'ouvrent pas la possibilité

d'imposer la construction d'un immeuble (bail emphytéotique) ou de prix maîtrisés de cession des logements (bail à construction) ; soit qu'ils n'offrent pas de garanties suffisantes au regard des exigences des futurs acquéreurs de logements et de leurs prêteurs (bail emphytéotique administratif).

Dans ces conditions, la mise en place d'un nouveau bail emphytéotique est prévue par le présent projet de loi afin de permettre aux personnes publiques propriétaires de consentir des droits réels de longue durée à des personnes privées physiques ou morales. Ce contrat de bail sera conditionné au respect d'obligations de plafonds de ressources et de loyers et de clauses anti-spéculatives afin de garantir l'affectation des logements concernés.

#### **4. La possibilité, pour les organismes de logement social, de créer des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires**

Enfin, le projet de loi ouvre la possibilité aux organismes de logement social de créer des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires, dès lors qu'ils ont signé un avenant à leur convention d'utilité sociale fixant le cadre de cette nouvelle activité.

Pour l'heure, l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, qui définit l'objet des bailleurs sociaux, limite leur intervention en matière de logement intermédiaire à 10 % au plus du parc de logements sociaux détenus par un organisme. Les organismes de logement social seraient ainsi autorisés à aller plus loin dans la production et la gestion des logements intermédiaires en instituant des filiales spécialisées.

Toutefois, dans le but de garantir la primauté de leur vocation sociale, cette possibilité de recourir à une filiale dédiée au logement intermédiaire serait strictement encadrée :

- la filiale ne pourrait intervenir dans un périmètre géographique circonscrit à une zone tendue, afin de proposer une offre adaptée aux besoins spécifiques qui s'y expriment en matière de logement intermédiaire ;

- une stricte « étanchéité » des fonds serait instituée pour éviter tout risque de détournement au détriment du logement social ;

- une filiale ne pourrait créer d'autres filiales ;

- cette option ne pourrait être ouverte qu'à l'issue d'une renégociation préalable de la convention d'utilité sociale (CUS) destinée à garantir la réalisation des logements sociaux dont le nombre doit être aligné sur l'objectif de construction de 150 000 logements locatifs sociaux par an.

Afin d'éviter tout risque de détournement au détriment du logement social, votre rapporteure a suggéré d'inclure ces conditions dans le texte même du projet de loi, ce qui a été approuvé par la commission.

## **G.— SÉCURISER LES VENTES EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT**

### **1. Le droit en vigueur**

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), dont les conditions sont définies à l'article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitation, se caractérise par un transfert progressif de propriété à l'acquéreur et l'échelonnement des paiements en fonction de l'avancement des travaux. Cette dernière règle est destinée à protéger l'accédant en cas de panne financière du promoteur. Elle est impérative dans le secteur protégé et les modalités de paiement du prix font alors l'objet d'une réglementation précise (CCH, art. R. 261-14 qui établit notamment une « grille des paiements »).

Parmi les autres garanties prévues figure la garantie d'achèvement ou de remboursement dont le promoteur doit justifier. Cette garantie d'achèvement peut être extrinsèque (délivrée par un établissement de crédit par exemple) ou intrinsèque. Dans ce dernier cas, il s'agit en réalité d'une dispense de garantie financière pour le vendeur sous certaines conditions qui laissent à penser que l'opération sera menée à son terme (avancement des travaux, fonds que le promoteur mobilise pour l'opération, ventes déjà réalisées).

Le recours à la garantie intrinsèque peut être à l'origine de graves difficultés en cas de défaillance du promoteur dans la mesure où aucun garant ne vient prendre le relais financier de l'opération. Un décret du 27 septembre 2010 a été publié dans le but de parvenir à une meilleure sécurisation des opérations de VEFA pour lesquelles la garantie intrinsèque a été retenue. Il précise les conditions de la garantie intrinsèque d'achèvement, donne une meilleure définition du financement dont dispose le vendeur (fonds et crédits nécessaires à l'opération), prévoit l'obligation pour le vendeur de faire établir des attestations de réalisation des travaux et fixe un meilleur échelonnement des différents stades de paiement<sup>(1)</sup>.

### **2. Les aménagements envisagés par le projet de loi d'habilitation**

En dépit de ces efforts pour encadrer davantage les conditions de recours à la garantie intrinsèque, le dispositif reste insuffisant pour sécuriser les acquéreurs. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi vise à rendre obligatoire le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement.

---

(1) Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), n° 2010-26.



Toutefois, la suppression du recours à la garantie intrinsèque ne sera effective qu'à l'issue d'une période transitoire destinée à permettre aux promoteurs qui l'utilisent de faire appel à un garant financier. Votre rapporteure a, en effet, pu constater que certains opérateurs privilégiaient ce type de garantie dans certaines régions, notamment en Auvergne, en Alsace et en Bourgogne. De fait, l'étude d'impact signale que les opérations de VEFA sous garantie intrinsèque représenteraient environ 4 à 5 % de l'ensemble des opérations de VEFA sur le territoire. Des dispositions transitoires sont donc prévues afin de permettre aux promoteurs concernés de trouver les garanties financières adéquates.

Destinée à sécuriser davantage les acquéreurs, cette disposition devrait également contribuer à restaurer la confiance des consommateurs dans le secteur de la promotion immobilière, condition indispensable à la relance de l'activité.

#### **H.— FACILITER LA GESTION DE TRÉSORERIE DES ENTREPRISES DU BÂTIMENT**

Entrée en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, la loi de modernisation de l'économie, dite « loi LME », du 4 août 2008 a imposé un délai maximal de paiement entre entreprises de 45 jours fin de mois, ou de 60 jours nets, à compter de la date d'émission de la facture. En dépit de l'intégration de ces dispositions dans le code de la construction et de l'habitation (article L. 111-3-1), la pratique a montré les délais de paiement des clients des entreprises de bâtiment ont augmenté tandis que les délais de paiement de leurs fournisseurs ont diminué. Cette évolution dissymétrique des délais de paiement, relevée à plusieurs reprises par l'Observatoire sur les délais de paiement, est très préjudiciable à la trésorerie des entreprises qui subissent par ailleurs une conjoncture dégradée.

S'ajoute à cette situation une difficulté particulière pour les artisans du bâtiment liée au fait que les particuliers-consommateurs ne sont pas soumis à ces dispositions. Or, on constate d'importants retards de paiement dans les copropriétés par exemple.

Au-delà des dispositions de l'article L. 111-3-1, le règlement des travaux obéit à certaines normes, en particulier la norme Afnor NF P 03.001 ayant valeur de cahier de clauses administratives générales applicables aux travaux de bâtiment faisant l'objet de marchés privés ». En vertu de cette norme, lorsque le maître de l'ouvrage charge un maître d'œuvre de l'assister pour le règlement des factures des entreprises, il doit veiller à ce que le délai de vérification du maître d'œuvre soit compatible avec le respect du délai de paiement<sup>(1)</sup>.

En pratique, cette norme est insuffisamment respectée et deux délais ont tendance à se cumuler : un délai de vérification et d'acceptation des marchandises

---

(1) Séverin Abbtucci, « Le respect des délais de paiement dans les marchés de travaux », Revue de droit immobilier 2012, p. 31.

et des services d'une part ; un délai de paiement de 30 jours d'autre part. C'est la raison pour laquelle un traitement différencié pour le secteur du bâtiment est envisagé au 8<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi afin d'inclure, dans les délais de paiement, le délai de vérification du maître d'œuvre, du maître de l'ouvrage et du comptable public.

S'agissant des acomptes mensuels, il s'agit d'assurer que les maîtres d'ouvrage paieront chaque mois les travaux exécutés par les entrepreneurs sur la base des demandes de paiement mensuelles qu'ils présentent.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** d'abord l'amendement rédactionnel CE 7 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 5, également de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** La nouvelle « procédure intégrée pour le logement » s'inspire de la déclaration de projet, qui est peu appliquée car complexe : il s'agit de fusionner les différentes étapes imposées par les procédures classiques. Je propose de préciser qu'elle ne concerne que des projets d'aménagement et de construction qui sont d'intérêt général, c'est-à-dire, dans mon esprit, des constructions de logements.

**M. le président François Brottes.** Il me paraît nécessaire de bien définir la notion d'intérêt général : il faut éviter que cette tâche ne revienne aux seuls juges, car les résultats risqueraient alors d'être très variables.

**Mme la ministre.** Cet amendement me paraît tout à fait pertinent, puisque le projet de loi définit le cadre dans lequel devront s'inscrire les ordonnances : celles-ci se chargeront de définir précisément cette notion.

**M. Michel Piron.** Autant je crois qu'une grande loi de déclassement se justifierait pour nombre de dispositions techniques, autant renvoyer la définition de la notion d'intérêt général au Gouvernement me paraît aller bien loin ! J'aurais aimé en savoir plus.

**Mme la ministre.** Il ne s'agit pas ici de renvoyer cette définition au Gouvernement, mais à une ordonnance qui sera ratifiée par le Parlement. Avec cet amendement, les parlementaires expriment simplement la volonté que cette disposition, puisqu'elle est particulière et dérogatoire, réponde à un objectif d'intérêt général.

**M. le président François Brottes.** J'aurais aimé une définition du périmètre de l'intérêt général, mais il était difficile d'arriver, dans les délais imposés, à une version satisfaisante.

**Mme la rapporteure.** Il s'agit ici de préciser le cadre que nous imposons au Gouvernement. Une définition sera proposée par le Gouvernement.

**M. le président François Brottes.** Elle est tout à fait nécessaire. Il ne faudrait pas, par exemple, que l'introduction d'une part de logements en accession à la propriété, pour favoriser la mixité sociale, conduise à bloquer des projets parce que ceux-ci ne seraient plus alors « d'intérêt général » alors même que la présence de ces logements serait nécessaire à la réalisation de l'opération.

**Mme la rapporteure.** Que les choses soient très claires : il s'agit bien de dédier cette procédure nouvelle à la construction de logements.

*La Commission adopte l'amendement CE 5.*

*Elle est saisie de l'amendement CE 1 de M. Henri Jibrayel.*

**M. Daniel Goldberg.** Cet amendement vise à assurer que la procédure intégrée pour le logement soit utilisée « avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle ».

À ce propos, madame la ministre, qui prendra l'initiative de cette procédure : les villes et les intercommunalités, ou l'État ?

**Mme la ministre.** Je suis favorable à l'amendement, parce qu'il s'agit de projets nouveaux qui utilisent une procédure nouvelle.

L'initiative de celle-ci reviendra aux collectivités locales, conjointement avec l'État quand il sera nécessaire de modifier des documents de rang supérieur.

**M. Michel Piron.** Il va de soi que « conjointement » ne veut pas dire « simultanément »...

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement CE 1.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 13 de Mme Michèle Bonneton.*

**Mme Michèle Bonneton.** Nous proposons de supprimer l'alinéa 11, qui vise à augmenter le taux maximal de garantie que peuvent apporter les collectivités locales, et ce, si je ne me trompe, quel que soit le type de logements construits. En effet, comme le rappelle l'étude d'impact, si ces garanties sont très encadrées, c'est en raison des risques qu'elles peuvent faire courir à l'équilibre du budget des collectivités locales. Si elles viennent à être augmentées dans une trop large proportion, les collectivités concernées pourraient voir leur note dégradée, ce qui les conduirait à emprunter à des taux plus élevés : leurs finances seraient alors effectivement en péril.

**M. le président François Brottes.** Il me semble que les garanties d'emprunt accordées pour des constructions de logements n'entrent pas dans le calcul de l'endettement des collectivités locales.

**Mme Michèle Bonneton.** Oui, quand il s'agit de logement social. Mais il y a là un élargissement des possibilités.

**Mme la ministre.** Si nous proposons de supprimer le plafond actuel de 80 %, c'est parce que certains projets – souvent les plus complexes, les plus inventifs – sont aujourd'hui bloqués en raison de la restriction du crédit consécutive au durcissement de la législation bancaire intervenu en application des normes Bâle II et Bâle III. L'objectif de construire 500 000 logements est ambitieux : il faut donc favoriser des opérations d'aménagement importantes, qui sont celles qui comprennent une part de logement social ou abordable ; or celles-ci sont aujourd'hui fragilisées par la frilosité des banques.

En supprimant ce plafond de 80 % de garantie, nous donnerons aux collectivités locales la possibilité d'aider ces projets – la possibilité, et non l'obligation. Et, bien sûr, ces garanties peuvent avoir des contreparties, architecturales, environnementales, sociales...

Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer votre amendement : vous craignez un effet pervers de la suppression du plafond, mais ce que l'on constate aujourd'hui, c'est bien plutôt le blocage de tout projet.

**Mme la rapporteure.** Pour les projets de logements sociaux, la garantie des collectivités locales n'est pas plafonnée : elle peut aller jusqu'à 100 %. Étendre cette possibilité ne posera pas de problème nouveau pour l'équilibre financier des collectivités locales.

Merci, madame la ministre, d'avoir souligné qu'il y pouvait y avoir des contreparties : j'allais vous demander de le préciser. Cela existe d'ailleurs déjà : les collectivités locales obtiennent souvent des réservations de logements sociaux, par exemple.

Je souhaite donc également que cet amendement soit retiré.

**Mme Michèle Bonneton.** Serait-il possible que la rédaction finale soit précisée, par exemple pour inscrire cette possibilité de contreparties dans le texte ?

**Mme la ministre.** Non, car cela va de soi : les collectivités locales peuvent offrir leur garantie, mais ce n'est absolument pas une obligation. À elles d'obtenir ces contreparties.

*L'amendement CE 13 est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CE 6 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Je propose d'inclure dans le projet la possibilité, pour le bénéficiaire d'un permis de construire contesté en justice, de demander des dommages et intérêts à l'auteur du recours, en cas de préjudice anormal. Il s'agit de mettre un frein aux recours abusifs.

**Mme la ministre.** Que nul ne s'inquiète : il est prévu que cette mesure figure dans l'ordonnance ; je ne suis donc pas hostile à cet amendement.

*La Commission adopte l'amendement CE 6.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 15 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il faut définir de façon précise quelles sont les zones tendues, et il serait judicieux de s'appuyer pour cela sur une référence commune, et plus récente que celle de la loi Boutin, dite loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) qui est retenue ici. Je propose donc de privilégier la définition utilisée pour soumettre certaines communes à la taxe sur les logements vacants, taxe renforcée par la loi de finances pour 2013.

**M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville.** Avis favorable.

**Mme Audrey Linkenheld.** Plus récemment encore, nous avons voté la loi du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public, qui élargit, je crois, la définition des zones tendues. Pourquoi ne pas utiliser cette définition ?

**M. le ministre délégué.** Le décret n'est pas encore sorti...

**Mme Audrey Linkenheld.** Cela ne m'avait pas échappé, monsieur le ministre !

**M. le président François Brottes.** Je souhaiterais pour ma part que l'on s'interroge sur le bien-fondé de la limite minimale de 50 000 habitants retenue pour définir les zones tendues. Il existe dans de nombreux départements des zones bien moins peuplées, mais qui en raison de contraintes particulières n'en sont pas moins des zones très tendues.

**Mme la rapporteure.** Je suis bien sûr favorable à l'idée d'adopter la définition la plus récente possible ; à vrai dire, il faut surtout s'assurer d'une définition unique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Sous la précédente législation, nos discussions ont souvent été obscurcies par cette absence de référence commune.

Vous avez raison, monsieur le président : les zones tendues ne sont pas forcément uniquement des zones urbaines denses ; certaines zones littorales ou de montagne, par exemple, le sont également. Bien sûr, ces définitions ne doivent pas non plus être immuables : la situation du logement peut changer.

**M. le président François Brottes.** Pour toutes ces raisons, ne serait-il pas opportun de retirer cet amendement et de reposer ces problèmes lors de la discussion en séance publique ?

**Mme la rapporteure.** Cela paraît difficile, même si je comprends le problème que vous posez : je ne suis pas certaine que nous disposions, d'ici à mardi, du temps nécessaire à la rédaction d'un nouvel amendement. Or il est essentiel que nous nous mettions d'accord sur une définition unique – il n'est d'ailleurs pas inimaginable, après tout, de revenir à la loi Boutin.

**M. le président François Brottes.** L'article 232 du code général des impôts, mentionné par l'amendement, contient-il cette référence à la limite de 50 000 habitants ?

**Mme la rapporteure.** Oui.

**M. le président François Brottes.** Nous réfléchissons donc.

*La Commission adopte l'amendement CE 15.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 2 de M. Henri Jibrayel.*

**M. Daniel Goldberg.** Cet amendement vise, comme celui que j'ai déjà présenté, à s'assurer que les constructions de logements en zones tendues, que le projet de loi veut favoriser, se feront « avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle ». Je ne doute pas que le Gouvernement renouvellera son avis favorable...

**M. le ministre délégué.** Le Gouvernement est favorable à l'esprit de l'amendement car il faut éviter que les possibilités de densification n'aggravent la situation dans les quartiers populaires. Toutefois, tel qu'il est rédigé, cet amendement pourrait rendre impossibles des opérations de surélévation de copropriétés. J'en proposerai donc une nouvelle rédaction : « en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée ».

**Mme la rapporteure.** Je partage l'avis du Gouvernement : le terme de mixité « fonctionnelle » ne convient pas, car il pourrait renvoyer à la construction de bureaux, de boutiques ou d'équipements ; or notre priorité, c'est bien le logement. Au surplus, la formulation n'est pas adéquate s'agissant de projets couvrant de petites superficies.

*L'amendement CE 2 est retiré.*

*La Commission aborde ensuite l'examen de l'amendement CE 3 de M. Henri Jibrayel.*

**Mme Frédérique Massat.** Nous avons déjà longuement évoqué, dans la discussion générale, la question des places de stationnement. Cet amendement

insiste sur la nécessité de ne déroger à l'obligation d'aménager des parkings qu'au cas par cas, après examen de la situation et des besoins.

**M. le ministre délégué.** Avis favorable. Il faut en effet tenir compte de la desserte de la zone concernée par les transports en commun, ainsi que des possibilités de stationnement qui y sont offertes.

**Mme la rapporteure.** Je crains que l'amendement, dont j'approuve l'esprit, n'aboutisse dans certains cas à bloquer la délivrance de permis de construire dès lors qu'on constatera une insuffisance du nombre de places de stationnement. Est-ce bien en ce sens qu'on veut aller ? D'autre part, le critère déterminant pour apprécier ces besoins de stationnement résulte du PLU. Prenons peut-être le temps de réfléchir encore à la question et débattons-en en séance publique.

**M. Michel Piron.** L'intention des auteurs de l'amendement est sans conteste excellente, mais la rédaction de l'alinéa 14 de l'article 1<sup>er</sup> rend probablement cette précision superfétatoire : si l'on entend faciliter les projets de construction « en définissant les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés (...) de l'obligation de création d'aires de stationnement », comment pourrait-on ne pas tenir compte « des besoins et de la situation des zones concernées » ?

Une fois de plus, nous constatons que le législateur empiète ici sur le champ réglementaire : nous sommes bien mal partis si l'objectif est d'arriver à une loi de simplification !

**M. le président François Brottes.** Je crains que vous n'ayez raison sur ce point.

**M. Benoist Apparu.** Ne nous y trompons pas : il ne s'agit pas d'écrire une loi ordinaire mais une loi habilitant le gouvernement à procéder par ordonnances. On ne saurait donc descendre à ce niveau de détail et, sans qu'il soit besoin de tout préciser, les préoccupations qu'auront exprimées les parlementaires au fil de cette discussion devraient être prises en compte dans le texte de l'ordonnance. Au surplus, je ne suis pas sûr que le Gouvernement tienne à ce que nous lui imposions de telles contraintes...

**M. le président François Brottes.** Mais nous ne parlons que de possibilités, et non d'obligations.

**Mme Michèle Bonneton.** Pourquoi n'a-t-on pas pensé à des incitations à créer des garages à vélos et à poussettes ? Peut-être n'est-il pas trop tard...

**Mme Frédérique Massat.** L'amendement CE 5 de la rapporteure, assez similaire dans son inspiration, ne visait pas à contraindre la rédaction de l'ordonnance, mais à indiquer dans quel esprit nous souhaitons que le

Gouvernement travaille – ce que Mme la ministre a parfaitement compris. Nous sommes ici dans le même cas de figure.

**M. le président François Brottes.** L'amendement pourrait avoir un effet inverse de celui que vous recherchez. Il devrait être retiré de manière à nous ménager un temps supplémentaire de réflexion.

**M. Henri Jibrayel.** Je vous suis.

*L'amendement est retiré.*

**M. Daniel Fasquelle.** Cet amendement soulevait tout de même un problème réel : il est en effet question à l'alinéa 14 de définir « les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés (...) de l'obligation de création d'aires de stationnement ». Cela ne risque-t-il pas d'aboutir à contraindre les communes ?

**M. le président François Brottes.** Non. On leur ouvre simplement un champ de possibilités. Les décisions ne sont pas prises ailleurs que dans les communes !

**Mme la rapporteure.** Un maire souhaitant densifier certains quartiers ou tout simplement construire doit être aidé à le faire, et non se voir opposer un nouvel obstacle avec cette exigence d'une étude préalable sur les besoins de stationnement. Il faut aussi savoir faire confiance au discernement des élus locaux : ils ne vont pas se lancer dans de tels projets si la zone concernée est totalement dépourvue de possibilités de parking ! La rédaction de l'ordonnance devrait permettre de trouver un équilibre réaliste.

**M. Michel Piron.** L'objectif posé dans le texte est de « faciliter les projets de construction » en définissant les conditions où ils pourront être exonérés de certaines obligations. Cette rédaction me semble parfaitement claire et tout ajout aurait pour effet de compliquer la simplification.

**M. Jean-Marie Tetart.** On offre ici au maire désireux de construire la possibilité de déroger aux règles qu'il a lui-même fixées dans son PLU. Je pense que nous en sommes tous d'accord !

En pratique, tout maire accepte déjà parfois que l'on construise des logements sans parkings, en contrepartie d'une contribution financière de l'opérateur à la réalisation d'espaces de stationnement dans une aire plus vaste. Il ne faut pas se priver de cet instrument pour l'avenir.

**M. Daniel Fasquelle.** Je crains que la rédaction actuelle de l'article n'oblige le maire à délivrer un permis de construire à un promoteur pour un bâtiment dépourvu de parkings dès lors que les conditions d'exonération se trouveront remplies, et quoi que prévoient les documents d'urbanisme. Cela me semble très dangereux. Le maire perdrait alors le pouvoir d'imposer, ou non, des places de stationnement.



**M. Daniel Goldberg.** Peut-on arrêter de discuter d'un amendement déjà retiré ?

Nous ne rédigeons pas la loi mais l'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance. Il nous appartiendra, le moment venu, de vérifier si le texte de cette ordonnance répond bien à nos préoccupations.

**M. le président François Brottes.** L'amendement retiré pourra être redéposé sous une autre forme et les questions soulevées ici, notamment sur la contribution financière, pourront recevoir une réponse du Gouvernement en séance. Mais je ne comprends pas le présent texte comme permettant à un opérateur d'imposer un projet dérogeant aux obligations existantes en matière de places de stationnement.

**M. le ministre délégué.** D'expérience, je ne connais aucun promoteur capable d'imposer un projet à un maire !

**M. Daniel Fasquelle.** Je persiste à considérer que, littéralement et au regard de la légalité, le texte qui nous est soumis obligera le maire à délivrer le permis de construire dès lors que la demande se conformera aux conditions posées pour l'octroi de la dérogation.

**M. le président François Brottes.** Vous avez bien fait de poser la question et vous pourriez déposer un amendement apportant la précision que vous souhaitez, ne serait-ce que pour obtenir une réponse explicite du Gouvernement.

*La Commission examine l'amendement CE 4 de Mme Audrey Linkenheld.*

**Mme Audrey Linkenheld.** Cet amendement vise à demander au Gouvernement, dans un délai raisonnable suivant la ratification de l'ordonnance, un rapport sur la mise en oeuvre de ces dispositions et, en particulier, sur leur incidence sur le coût du foncier. Les possibilités de surélévation d'immeubles ou de comblement de « dents creuses » pourraient en effet, dans certaines situations, et tout comme l'augmentation générale de 30 % des droits à construire bien que dans une moindre mesure, provoquer une augmentation des prix du foncier. Un bilan serait donc utile pour, si nécessaire, reconsidérer ces dispositions dans l'hypothèse où elles nuiraient à notre objectif de régulation des prix immobiliers et fonciers.

**Mme la rapporteure.** Le problème est, en effet, réel et pas seulement en relation avec la densité des constructions. Il se pose à propos de la plupart des opérations d'aménagement urbain – constitution d'espace verts, réhabilitation de logements ou de quartiers anciens, etc. Cependant, il me semble que le délai d'un an, prévu pour la remise de ce rapport, soit un peu trop court.

Quoi qu'il en soit, le sujet devra être approfondi lors de la discussion du projet de loi à venir, car nous serons alors confrontés à la même question.

**M. le président François Brottes.** C'est à nous, parlementaires, qu'il revient, conformément à notre mission générale de contrôle, d'évaluer les effets de toute nouvelle loi, dans un délai d'au moins six mois après sa promulgation. La préoccupation exprimée ici sera nécessairement traitée dans ce cadre. Il n'est donc peut-être pas nécessaire d'y ajouter un rapport du Gouvernement qui pourrait se révéler redondant.

En outre, en ayant déjà discuté avec Bercy, je vous proposerais volontiers de constituer une mission « flash », c'est-à-dire de courte durée, sur la chaîne de valeur du logement, mission pour laquelle nous pourrions recourir aux ressources du ministère des finances. La question du prix du foncier s'y intégrerait tout naturellement. Dès lors, le présent amendement ne s'imposerait plus.

**Mme Audrey Linkenheld.** Je ne suis pas spécialement attachée au délai d'un an proposé dans l'amendement, mais celui de six mois me semble bien court...

**M. le président François Brottes.** Ce n'est qu'un délai minimum.

**Mme Audrey Linkenheld.** Nous évaluerons certes, le moment venu, l'application de la loi mais je voudrais être certaine que cette évaluation ne se limite pas, par exemple, à mesurer le nombre de logements produits grâce aux nouvelles dispositions : il faudrait que le coût du foncier figure également au nombre des indicateurs pris en compte. L'aurait-on envisagé sans la discussion de cet amendement ?

J'ai proposé la formule d'un rapport du Gouvernement faute d'une solution techniquement plus adéquate, l'essentiel étant que le problème ne soit pas perdu de vue parce qu'on se focaliserait sur l'augmentation des capacités de construction. Certes, un dispositif visant à maîtriser le coût du foncier est autrement plus complexe à concevoir que des mesures d'encadrement des loyers, mais c'est une question qui mérite qu'on s'y intéresse de près, de façon globale à travers la chaîne de valeur, mais aussi de façon particulière au regard des mécanismes dérogatoires que nous allons mettre en place.

**M. le président François Brottes.** Vous avez toutes les cartes en main grâce aux rapports de notre Commission sur tous les textes relatifs au logement, notamment grâce à celui que vous-même allez pouvoir bientôt commencer à élaborer sur l'application de la loi dite « Duflo 1 », entrée en vigueur le 18 janvier 2013. Il n'est donc peut-être pas nécessaire de multiplier les rapports ...

**M. le ministre délégué.** Je comprends le souci que traduit l'amendement mais, en tout état de cause, le délai prévu me semble trop court.

**M. Michel Piron.** La question de la captation de la plus-value foncière résultant de la densification des constructions s'est déjà posée, sans que l'on puisse toutefois procéder à une évaluation précise, après l'adoption d'une des dernières lois de la précédente législature, prévoyant une densification obligatoire

des constructions de logements – loi que je n’avais pas votée. Une augmentation du prix du foncier s’en est immédiatement ensuivie, comme a pu l’observer le Conseil national de l’habitat.

La chaîne de valeur du logement a fait récemment l’objet, de la part de la Caisse des dépôts et consignations, d’un excellent rapport, quoique ne portant que sur le logement social. On y lit que le coût du foncier s’établit en moyenne nationale à 20 % du coût global de la construction, mais avec de grandes disparités puisque la proportion varie de 3 à 50 % selon les zones géographiques.

Il se trouve en outre que notre collègue Christophe Caresche et moi-même préparons actuellement, dans le cadre de la Mission d’évaluation et de contrôle (MEC) rattachée à la commission des finances, une étude sur les composantes du coût du logement social.

Nous ne manquons donc pas d’éléments. D’une manière générale, nous savons que toute densification de la construction génère des plus-values foncières. Mais la réponse au problème est simple : c’est la fiscalité foncière. Celle-ci pourrait être revue en nous appuyant sur de nombreuses propositions de réforme, dont celles que j’ai moi-même formulées.

**Mme Audrey Linkenheld.** On renvoie la balle au Parlement alors que ses moyens d’investigations sont limités ! J’aurais donc aimé entendre le Gouvernement sur les questions que j’ai posées et je resterai vigilante sur le sujet lors de la préparation des rapports d’évaluation de la loi.

*L’amendement est retiré.*

**M. le président François Brottes.** Je rappelle qu’un rapporteur assurant le contrôle de l’application d’une loi dispose de moyens pour obtenir des ministères les informations dont il a besoin. Il n’est pas dans la même situation que le rapporteur d’une mission d’information, dont le travail est moins formel.

*La Commission en vient à l’amendement CE 16 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement tend à préciser les zones dans lesquelles le nouveau régime du logement intermédiaire est appelé à se développer. Il propose de prendre comme référence la liste des communes où la taxe sur les logements vacants est applicable.

**M. le ministre délégué.** Le Gouvernement y est favorable.

*La Commission adopte l’amendement.*

*Elle examine ensuite l’amendement CE 17 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** En ne mentionnant que les « logements caractérisés par un niveau de loyers intermédiaire », on exclut *de facto* du nouveau régime le parc des logements en accession à la propriété. L’alinéa 21 y fait pourtant

référence, et il me semble que nous sommes tous d'accord sur ce point. Le présent amendement vise à modifier en conséquence la rédaction de l'alinéa 19.

**M. le ministre délégué.** Avis favorable, dans un souci de mixité.

**M. François Pupponi.** Soyons attentifs à ce que le régime du logement intermédiaire s'applique surtout dans les quartiers d'habitat social : il ne faudrait pas que certains élus bénéficient des dispositions de ce texte tout en s'exemptant de construire des logements sociaux !

**M. le ministre délégué.** Les dispositions de la loi SRU, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, continueront à s'appliquer.

**M. François Pupponi.** Certes, mais il faudrait trouver un moyen d'éviter l'effet d'aubaine en limitant la construction de logements intermédiaires dans les zones où le besoin en logements sociaux est important.

**Mme la rapporteure.** En effet, et c'est pourquoi j'ai déposé un amendement relatif aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU.

*La Commission adopte l'amendement CE 17.*

*Elle en vient à l'amendement CE 10, également de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** C'est l'amendement auquel je faisais allusion à l'instant : il précise que seules les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence pourront prévoir la production de logements intermédiaires dans leurs documents de planification et de programmation.

**M. le ministre délégué.** Si le Gouvernement comprend l'intention de la rapporteure et partage l'objectif de son amendement, il souhaite rappeler que l'on peut parfois avoir besoin de construire du logement intermédiaire dans une commune « carencée »... Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

**M. le président François Brottes.** Cela signifie-t-il, monsieur le ministre, que même dans une commune « carencée », on pourrait recourir à la construction de logements intermédiaires au motif d'améliorer la mixité sociale ?

**Mme la rapporteure.** Pour ma part, j'assume la responsabilité d'exclure du champ du nouveau régime les communes en carence – d'autant qu'elles ne sont pas si nombreuses...

**M. Michel Piron.** Ah bon ? Vous n'avez pas toujours dit cela ! Le fait que le Gouvernement s'en remette à la sagesse de la Commission donne à penser qu'il a changé radicalement de position sur les communes en carence. C'est stupéfiant !

**Mme Audrey Linkenheld.** Tout le problème est de savoir si des avantages seront associés au régime du logement intermédiaire ; si tel était le cas,

il serait incompréhensible que puissent en bénéficier des communes faisant l'objet d'un constat de carence et préférant payer des pénalités plutôt que de construire du logement social ! Mais, au stade où nous en sommes – le projet de loi ne visant qu'à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances –, nous ne disposons d'aucune précision sur ce point.

**M. François Pupponi.** Je soutiens pour ma part cet amendement : si des communes font l'objet d'un constat de carence parce qu'elles s'exonèrent de construire du logement social, on ne va quand même pas les aider à construire du logement intermédiaire ! Il ne faut pas « charger la mule » !

**M. Michel Piron.** Je n'osais pas le dire...

**M. Daniel Goldberg.** Monsieur Piron, à mon avis, il n'y a pas assez de constats de carence dressés par l'État à l'encontre des communes qui ne respectent pas les obligations légales. En effet, toutes les communes qui n'atteignent pas la proportion minimale de logements sociaux – que nous avons relevée, je le rappelle, de 20 à 25 % – ne font pas l'objet d'un tel constat. Il est vrai que certaines font des efforts pour se soumettre à cet impératif, mais ce n'est pas le cas de toutes, et j'estime qu'il faudrait exercer davantage de coercition si nous voulons nous attaquer à cette crise du logement qui dure depuis tant d'années.

Le projet de loi laisse subsister des incertitudes concernant le nouveau régime du logement intermédiaire, mais c'est normal puisque son objet est précisément d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour le définir. Les ambiguïtés devraient être levées au moment de la rédaction de l'ordonnance – la rapporteure y veillera. Néanmoins, je rappelle qu'il existe actuellement un dispositif, le prêt locatif intermédiaire – PLI –, qui n'est plus guère utilisé dans les zones les plus denses mais qui, sans relever du secteur du logement social, apporte déjà, sous certaines conditions, un avantage aux organismes qui souhaitaient construire un logement. Si le nouveau régime du logement intermédiaire devait aboutir à de nouveaux avantages, par exemple sous la forme de prêts consentis par la Caisse des dépôts et des consignations, le fait de permettre aux communes faisant l'objet d'un constat de carence d'y accéder entrerait quelque peu en contradiction avec la volonté de leur imposer des pénalités !

**Mme la rapporteure.** Je précise à l'attention de M. Piron que 200 communes font l'objet d'un constat de carence.

**M. le ministre délégué.** À la suite de ce débat, et afin de lever toute ambiguïté, le Gouvernement se déclare favorable à l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement CE 10.*

*Elle est ensuite saisie de deux amendements pouvant être soumis à discussion commune : l'amendement CE 14 de Mme Michèle Bonneton et*

*l'amendement CE 12 de la rapporteure, ce dernier faisant l'objet d'un sous-amendement CE 18 du Gouvernement.*

**Mme Michèle Bonneton.** Mon amendement tend à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit de donner aux organismes de logement social la faculté de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires. Cette mesure risque en effet de remettre en cause les moyens et le rôle de ces organismes, dont la mission est de construire du logement social, et non du logement intermédiaire. De surcroît, l'argent collecté par les organismes est fléché pour cette utilisation, et la très grande majorité des demandes non satisfaites concerne le logement social – rappelons que de 70 à 80 % des ménages français y sont éligibles.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Néanmoins, je comprends vos craintes, madame Bonneton, et c'est pourquoi je propose un amendement visant à assurer l'« étanchéité » des fonds relevant du logement social.

Je souhaiterais que le Gouvernement nous apporte quelques précisions sur l'idée qui sous-tend la constitution de telles filiales. L'objectif du projet de loi est d'inciter les acteurs institutionnels à réinvestir dans la construction de logements ; or, là, on va plus loin en prévoyant que les offices HLM pourront construire ou gérer des logements intermédiaires. Il est pourtant impératif d'éviter toute confusion entre le financement dédié à leurs missions premières et celui qu'ils pourraient consacrer à la construction de ces logements intermédiaires.

Je souligne à ce propos que les offices HLM ont d'ores et déjà la possibilité d'en construire, à hauteur de 10 % de leur parc locatif social, mais que, dans les faits, ils ne l'utilisent pas, notamment parce que de telles opérations sont financièrement délicates à monter.

**M. le ministre délégué.** Le Gouvernement partage le même souci que vous : il convient d'encadrer la possibilité donnée aux organismes de logement social de constituer des filiales dédiées au logement intermédiaire. Il importe en particulier d'éviter toute distorsion de concurrence ; en outre, cette activité doit rester subsidiaire par rapport à la construction de logements locatifs sociaux.

L'ordonnance détaillera l'ensemble des mécanismes utilisés à ces fins. On peut toutefois d'ores et déjà indiquer que l'activité des filiales sera fiscalisée et que celles-ci ne bénéficieront d'aucun avantage indu. D'autre part, cette disposition répond à une mission d'intérêt général : à savoir, apporter une solution à la fraction de la population qui, tout en étant au-dessus des plafonds de ressources permettant d'accéder au logement social, ne parvient pas, dans certaines zones tendues, à se loger dans les conditions du marché.

En revanche, le Gouvernement est défavorable à la proposition de conditionner l'intervention des organismes HLM à une stricte étanchéité des fonds du logement social, dans la mesure où la finalité du dispositif est précisément d'inciter les acteurs privés à s'impliquer dans le financement du logement

intermédiaire, en les associant à des organismes de logement social à travers la constitution de filiales fiscalisées.

Je rappelle qu'aux termes de l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM peuvent déjà produire du logement intermédiaire dès lors que ces logements représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux qu'ils détiennent. La mesure proposée n'a pour objectif que de renforcer l'efficacité de cette disposition en créant un cadre propice à associer des investisseurs extérieurs. Il est donc important de permettre à ceux-ci d'apporter une partie du capital nécessaire à la constitution des filiales, ce qui serait exclu si le principe « d'étanchéité » était expressément mentionné dans la loi.

Il est toutefois nécessaire de s'assurer que le dispositif mis en œuvre ne détournera pas les organismes HLM de leurs missions au profit du développement du logement intermédiaire. C'est pourquoi le Gouvernement propose que l'alinéa 22 soit complété ainsi : « , sous réserve du strict respect du caractère subsidiaire de l'activité exercée au titre des filiales ainsi instituées et à condition que ces dernières ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales ; ».

Tel est l'objet du sous-amendement CE 18 à l'amendement de la rapporteure – ce qui implique bien sûr le souhait de voir Mme Bonneton retirer le sien.

**Mme la rapporteure.** *A priori*, je suis d'accord avec le sous-amendement du Gouvernement.

**M. François Pupponi.** De fait, aujourd'hui, on construit partout du logement intermédiaire, y compris dans les quartiers d'habitat social – c'était d'ailleurs l'un des objectifs de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il reste que je partage la volonté de la rapporteure de rendre les opérations étanches financièrement, car il serait paradoxal que l'argent du logement social serve à financer du logement intermédiaire au détriment du premier ; en revanche, je ne suis pas sûr que, tel qu'il est rédigé, son amendement soit juridiquement valide.

En outre, même si la filiale n'a pas été financée par des fonds destinés au logement social, si un jour elle devenait déficitaire, elle appellerait la société mère à son secours. Le principe d'étanchéité des fonds continuerait-il alors à s'appliquer ?

**M. le président François Brottes.** Il me semble que c'est ce qui a été prévu dans le cadre de la réforme bancaire...

**M. François Pupponi.** Justement : il ne faudrait pas que les bailleurs sociaux soient autorisés à faire ce qui est interdit aux banques ! L'étanchéité doit être totale ; à défaut, le bailleur social risque d'être amené à combler des passifs et de ne plus avoir les moyens de construire des logements sociaux...

**M. Daniel Goldberg.** L'étude d'impact souligne, page 53, qu'« il convient de veiller au respect du principe “d'étanchéité” des fonds relevant du secteur du logement social » : l'amendement de la rapporteure – quelles que soient ses imperfections – respecte donc parfaitement les intentions du Gouvernement. En revanche, le sous-amendement n'a pas la même signification : le caractère subsidiaire de l'activité exercée n'a rien à voir avec le principe d'étanchéité des financements.

En outre, il est faux de dire que les organismes de logement social ne peuvent pas construire plus de 10 % de logements intermédiaires : ils en ont le droit mais, dans ce cas, ils sont soumis à l'impôt sur les sociétés.

La création d'une filiale ayant des activités séparées pose deux questions. D'une part, le financement et l'ingénierie de l'organisme de logement social doivent-ils servir des activités plus lucratives, dans lesquelles d'autres opérateurs viendraient piocher ? Inversement, des activités plus lucratives permettraient-elles de rendre solvables les actions de soutien et d'accompagnement social qui sont le propre du logement social et de donner un peu d'oxygène à des organismes en difficulté ?

Enfin, une plainte a été déposée par l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) auprès de la Commission européenne, afin de restreindre l'activité des organismes de logement social au logement des plus démunis. Prenons garde à ce que cet alinéa n'ait pour effet de leur donner raison...

**M. le président François Brottes.** Le débat a-t-il modifié votre avis, madame la rapporteure ?

**Mme la rapporteure.** Je suis bien ennuyée, monsieur le président, car il est vrai que le sous-amendement du Gouvernement va moins loin que l'étude d'impact. Du coup, ma rédaction semble préférable.

**M. Henri Jibrayel.** Monsieur le président, nous demandons une suspension de séance.

*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à dix-neuf heures quarante.*

**M. le président François Brottes.** Récapitulons : l'objectif du Gouvernement est de faire revenir dans le secteur du logement les investisseurs institutionnels, qui s'en étaient éloignés ; la préoccupation de notre rapporteure, très largement partagée par la Commission, est d'éviter que cela n'aboutisse à leur accorder une position privilégiée – la « carotte » doit rester acceptable d'un point de vue éthique. Tel est l'objectif de l'amendement CE 12.

Le Gouvernement ayant considéré que cet amendement, par trop explicite, posait des problèmes rédactionnels, a suggéré de le modifier et a déposé à cette fin



un sous-amendement ; mais la rapporteure juge que l'adoption de ce dernier conduirait à dénaturer sa proposition.

Ce qu'on pourrait proposer, c'est que la Commission ne suive pas la proposition du Gouvernement, mais que le groupe majoritaire s'engage, d'ici à l'examen du texte en séance plénière, à revoir la rédaction de l'amendement de la rapporteure, en liaison avec le Gouvernement.

**Mme la rapporteure.** Cela me paraît en effet la solution la plus sage.

**M. le président François Brottes.** Madame Bonneton, acceptez-vous de retirer votre amendement ?

**Mme Michèle Bonneton.** Dans ces conditions, oui.

**M. le président François Brottes.** Monsieur le ministre, acceptez-vous de retirer votre sous-amendement ?

**M. le ministre délégué.** Je me range à votre solution de compromis.

*Le sous-amendement CE 18 est retiré, de même que l'amendement CE 14.*

*La Commission adopte l'amendement CE 12.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## *Article 2*

### **Délais d'habilitation**

L'article 2 du présent projet de loi fixe les délais d'habilitation, compris entre quatre et huit mois selon les mesures :

– un délai de 4 mois est prévu pour les dispositions des 4° (accélérer le traitement du contentieux de l'urbanisme), 5° (favoriser la construction de logements en zone tendue) et 7° (sécuriser les ventes en l'état futur d'achèvement) de l'article 1<sup>er</sup> ;

– un délai de 6 mois est prévu pour les dispositions des 1° (création d'une procédure intégrée pour le logement), 2° (mise en place d'un portail national de l'urbanisme) et 8° (modifications des délais de paiement afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels du secteur du bâtiment) du même article ;

– un délai de 8 mois est prévu pour les dispositions des 3° (accroissement du niveau de garantie qu'une collectivité peut consentir pour certaines opérations d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements) et 6° (soutenir le développement d'une offre de logements locatifs intermédiaires) de cet article.

Comme précisé dans un ouvrage <sup>(1)</sup> consacré aux ordonnances, « *la durée de l'habilitation, au terme de laquelle le gouvernement ne peut plus prendre d'ordonnances et celles-ci ne peuvent plus être modifiées que par des lois dans les matières législatives, est variable en pratique selon l'objet de la délégation. Elle s'échelonne en général d'un mois à trois ans avec une nette majorité située entre six et douze mois* ».

Dans ces conditions, votre rapporteure estime que les délais d'habilitation proposés sont satisfaisants et ne devraient pas conduire à des demandes, trop fréquentes, de prolongation dans le temps de l'habilitation demandée.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

### *Article 3*

#### **Délai de ratification**

L'article 3 du présent projet de loi fixe à cinq mois le délai de ratification des ordonnances.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 3 sans modification.*

### *Article 4*

#### **Sécuriser l'expropriation**

L'article 4 du présent projet de loi vise à tirer les conséquences de la décision n° 2012-226 du Conseil constitutionnel du 6 avril 2012 relative aux conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette disposition n'a sa place dans le présent projet de loi qu'en raison de son caractère urgent dans la mesure où la décision du juge constitutionnel entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Elle a également été intégrée dans la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports qui a

---

(1) *Anne-Marie Le Pourhiet*, Les ordonnances – La confusion des pouvoirs en droit public français, *L.G.D.J.*, novembre 2011.

été adoptée par l'Assemblée nationale le 24 avril dernier et déferée au Conseil le lendemain (*article 42*).

## **1. Les enjeux**

L'article 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'expropriant de prendre possession du bien un mois après paiement ou consignation de l'indemnité. L'article 15-2 du même code permet à l'expropriant, lorsque qu'il y a appel, de prendre possession des biens expropriés moyennant le versement d'une indemnité au moins égale aux propositions qu'il a faites et consignation du surplus de celle fixée par le juge.

Dans sa décision précitée, le Conseil constitutionnel a abrogé ces dispositions. Désormais, il faut donc considérer que l'indemnité fixée par le juge doit être versée. Or, les cas d'impossibilité de payer cette indemnité sont nombreux (propriétaires inconnus, successions non réglées). Cette évolution est susceptible de retarder la maîtrise foncière des projets d'aménagement.

## **2. L'article 4 modifie le code de l'expropriation en vue de tirer les conséquences de cette décision**

Le projet de loi a ainsi pour objet, d'une part, de réaffirmer le principe selon lequel la prise de possession par expropriation ne peut intervenir qu'après versement d'une juste et préalable indemnité et, d'autre part, de définir précisément les cas dans lesquels la consignation permet la prise de possession (en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir), ce qui garantit les droits des propriétaires expropriés. L'expropriant devant pouvoir poursuivre ses opérations même en cas d'appel, un décret en Conseil d'État sera pris pour conférer l'exécution provisoire de droit au jugement fixant les indemnités. Ce décret fixera en outre les modalités de saisine du juge pour aménager l'exécution provisoire.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 4 sans modification.*

*Titre*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 8 de la rapporteure, visant à modifier le titre du projet de loi.*

**Mme la rapporteure.** Il convient de rappeler que seul le Parlement légifère, bien qu'il puisse être amené à habiliter le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative.

**M. le ministre délégué.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.*

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	<p data-bbox="443 391 757 462"><b>Projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction</b></p> <p data-bbox="558 556 641 578">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="434 606 768 722">Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par <del>ordonnance</del> toute mesure de nature législative propre à :</p> <p data-bbox="434 771 768 979">1° Favoriser une production rapide de logements, grâce à la création d'une procédure intégrée pour le logement, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines :</p> <p data-bbox="434 1079 768 1215">a) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, les documents d'urbanisme applicables à ce projet peuvent être mis en compatibilité avec ce projet ;</p> <p data-bbox="434 1243 768 1379">b) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, d'autres règles applicables au projet peuvent être modifiées aux mêmes fins de réalisation du projet ;</p> <p data-bbox="434 1406 768 1461">c) En encadrant dans des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;</p> <p data-bbox="434 1479 768 1568">d) En ouvrant la faculté d'y regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation</p>	<p data-bbox="786 391 1107 509"><b>Projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures <u>de nature législative</u> pour accélérer les projets de construction</b> (amendement CE 8)</p> <p data-bbox="901 556 984 578">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="775 606 1108 722">Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par <u>voie d'ordonnances</u> toute mesure de nature législative propre à :</p> <p data-bbox="931 722 1108 744">(amendement CE 7)</p> <p data-bbox="775 771 1108 1026">1° Favoriser une production rapide de logements, grâce à la création d'une procédure intégrée pour le logement, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'aménagement ou de construction <u>d'intérêt général</u> comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines, <u>avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle</u> :</p> <p data-bbox="856 1026 1108 1048">(amendements CE 5 et CE 1)</p> <p data-bbox="835 1079 1039 1101">Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="835 1243 1039 1264">Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="835 1406 1039 1428">Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="835 1479 1039 1501">Alinéa sans modification</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

du projet par d'autres législations ;

2° Améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction :

a) En créant un portail national de l'urbanisme destiné à la consultation de ces informations par un point d'entrée unique ;

b) En imposant aux autorités compétentes l'obligation de transmettre à l'autorité gestionnaire du portail les informations nécessaires dans une version dématérialisée et selon des standards de numérisation des documents ;

c) En précisant les conditions dans lesquelles ces informations sont mises en ligne pour être accessibles au public ;

3° Faciliter le financement des projets d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements, en augmentant le taux maximal de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, isolément ou conjointement, apporter à des emprunts souscrits par le titulaire d'une concession d'aménagement ;

4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;

2° Sans modification

3° Sans modification

4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions, en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;

**(amendement CE 6)**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

~~5° Faciliter les projets de construction de logements dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements définies par décret en Conseil d'Etat pris en application du I de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation ;~~

5° Faciliter les projets de construction de logements dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts ;

**(amendement CE 15)**

a) En définissant les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés, en tout ou partie, de l'obligation de création d'aires de stationnement pour les logements, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme ou de tout document en tenant lieu ;

Alinéa sans modification

b) En permettant, pour un projet de construction destinée principalement à l'habitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité dans les limites de l'alignement en hauteur d'une construction contiguë déjà existante ;

Alinéa sans modification

c) En permettant, pour un projet de création de logement par surélévation d'un immeuble existant, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit autorisé ;

Alinéa sans modification

d) En permettant, pour un projet de transformation en habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit de l'immeuble existant ;

Alinéa sans modification

e) En prévoyant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les projets mentionnés au c, accorder des dérogations aux règles définies aux articles L. 111-4, L. 111-5-2, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au

Alinéa sans modification

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

besoin par des mesures compensatoires ;

6° Favoriser le développement des logements caractérisés par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé :

a) En définissant un régime du logement intermédiaire, permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation ;

b) En créant un contrat de bail de longue durée, réservé à la production de logement, par lequel le propriétaire consent à un preneur, 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, sous des conditions de plafonds de ressources, de niveau de loyers et, le cas échéant, de prix de cession, ainsi qu'en prévoyant les règles applicables en cas de résiliation ou de méconnaissance des obligations propres à ce contrat ;

c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires ;

6° Favoriser, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, le développement des logements à prix maîtrisé caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché :

**(amendements CE 16 et CE 17)**

a) En définissant un régime du logement intermédiaire, permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, qui ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation ;

**(amendement CE 10)**

Alinéa sans modification

c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires, sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales ;

**(amendement CE 12)**



Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	<p>7° Rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ;</p>	7° Sans modification
	<p>8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels de ce secteur.</p>	8° Sans modification
	<p>Article 2</p>	Article 2
	<p>Les ordonnances prévues à l'article 1<sup>er</sup> sont prises dans un délai, suivant la publication de la présente loi, fixé à :</p>	Sans modification
	<p>— quatre mois pour les dispositions des 4°, 5° et 7° ;</p>	
	<p>— six mois pour les dispositions des 1°, 2° et 8° ;</p>	
	<p>— huit mois pour les dispositions des 3° et 6°.</p>	
	<p>Article 3</p>	Article 3
	<p>Pour chaque ordonnance prévue à l'article 1<sup>er</sup>, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.</p>	Sans modification
	<p>Article 4</p>	Article 4
<p>Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique</p>	<p>Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	Sans modification

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 15-1.</i> – Dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.</p>	<p>« <i>Art. L. 15-1.</i> – Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement de celle-ci ou de refus de la recevoir, de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.</p>	
<p><i>Art. L. 15-2.</i> – L'expropriant peut prendre possession, moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge.</p>	<p>« <i>Art. L. 15-2.</i> – En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourra recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seront dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15-1. »</p>	

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement CE 1 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC**

### *Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « , avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle »

**Amendement CE 2 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC**

### *Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 13 par les mots : « , avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle : »

**Amendement CE 3 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC**

### *Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 14 par les mots : « , mais tenant compte des besoins et de la situation de la zone concernée ; »

**Amendement CE 4 présenté par Mme Audrey Linkenheld, MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC**

### *Article 1<sup>er</sup>*

Après l'alinéa 18, insérer l'alinéa suivant :

« Dans un délai d'un an après la ratification de la présente ordonnance, un rapport sera remis au Parlement dressant un bilan de la mise en œuvre de ces dispositions ainsi que de leur incidence sur le coût du foncier dans les zones concernées. ».

**Amendement CE 5 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

### *Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, après les mots : « projets d'aménagement ou de construction », insérer les mots : « d'intérêt général »

**Amendement CE 6 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 12, après le mot : « juridictions », insérer les mots : « , en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, ».

**Amendement CE 7 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, substituer au mot : « ordonnance », les mots : « voie d'ordonnances ».

**Amendement CE 8 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Titre*

Dans le titre du présent projet de loi, substituer au mot : « légiférer » les mots : « adopter des mesures de nature législative »

**Amendement CE 10 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 20, après le mot : « groupements », insérer les mots : « , qui ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, ».

**Amendement CE 12 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 22 par les mots :

« , sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales ; ».

**Amendement CE 13 présenté par Mme Michèle Bonneton et Mme Brigitte Allain**

*Article 1<sup>er</sup>*

Supprimer l'alinéa 11

**Amendement CE 14 présenté par Mme Michèle Bonneton et Mme Brigitte Allain**

*Article 1<sup>er</sup>*

Supprimer l'alinéa 22

**Amendement CE 15 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 13, substituer aux mots : « dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements définies par décret en Conseil d'État pris en application du I de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation », les mots : « dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts ; ».

**Amendement CE 16 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 19, après le mot : « Favoriser », insérer les mots : « , dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, »

**Amendement CE 17 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

Après le mot : « logements », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 19 : « à prix maîtrisé caractérisés, soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché : ».

**Sous-Amendement CE 18 présenté par le Gouvernement à l'amendement CE 12 de Mme Annick Lepetit, rapporteure**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2 de l'amendement, substituer aux mots : « , principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ; » les mots : « , caractère subsidiaire de l'activité exercée au titre des filiales ainsi instituées et à condition que ces dernières ; ».



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Ministère de la justice**

Mme Brigitte de Moussac, chef du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement - sous-direction du droit économique - direction des affaires civiles et du sceau

Mme Marguerite Saint-Macary, attachée d'administration centrale au bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du sceau

### **Association des communautés de France**

Mme Corinne Casanova, vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, membre du conseil d'administration de l'AdCF

M. Guy Potin, vice-président de la Communauté d'agglomération Rennes Métropole

Mme Claire Delpech, responsable habitat et logement

M. Philippe Schmit, responsable des questions d'urbanisme

M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement

### **Association des Maires de France**

Mme Charlotte de Fontaines, conseillère technique (département ville, urbanisme et habitat)

M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement

### **Association des Maires de Grandes Villes de France**

M. Jean Rottner, maire de Mulhouse

M. Dominique Lefebvre, député du Val d'Oise et maire de Cergy-Pontoise

### **Caisse des dépôts et consignations**

M. André Yché, président du directoire du groupe SNI

M. Yves Chazelle, directeur général du groupe SNI

Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable des affaires publiques pour le groupe Caisse des dépôts

### **Confédération des artisans et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)**

Mme Sabine Basili, vice-présidente

M. Dominique Proux, chargé des relations institutionnelles parlementaires

M. Alain Chouguiat, chef du service des affaires économiques

**Confédération nationale du logement**

M. Eddie Jacqmart

**Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)**

M. Lionel Carli, président de l'Ordre des architectes

Mme Isabelle Moreau, directrice des relations institutionnelles et extérieures

**Conseil supérieur du notariat (CSN)**

M. François Peniguel, secrétaire général de l'Institut d'études juridiques du CSN

Mme Éliane Fremeaux, membre de l'Institut d'études juridiques du CSN

Mme Christine Mandelli, chargé des relations institutionnelles

**Fédération française du bâtiment (FFB)**

M. Didier Ridoret, président

M. Séverin Abbattucci, directeur du service juridique et fiscal

Mme Béatrice Guenard-Salaun, chef du service droit des affaires et de la construction

M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques, financières et internationales

M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

**Fédération française des constructeurs de maisons individuelles (FFC)**

M. Gérard Lebesgue, président

**Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)**

M. Jean-François Buet, président

Mme Nathalie Ezerzer, directrice juridique

**Fédération des promoteurs immobiliers**

M. François Payelle, président

M. Guy Portmann, vice-président

**Fondation Abbé Pierre**

M. Patrick Doutreligne, délégué général

**France Nature Environnement**

M. Raymond Leost, secrétaire national et pilote du réseau juridique

M. Christian Garnier, administrateur et pilote de la mission questions urbaines

M. Benoît Hartmann, directeur des relations extérieures et porte-parole

Mme Sarah Vaillant, chargée de mission questions urbaines



**Ordre des avocats de Paris**

Maître Jean François Péricaud, membre du conseil de l'Ordre des avocats de Paris

**Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement (SNAL)**

M. Roger Bélier, président

Mme Isabelle Baer, déléguée générale

**Union des maisons françaises**

M. Christian Louis-Victor, président

M. Dominique Duperret, secrétaire général

**Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)**

M. Paul Philippot, délégué général

**Union sociale pour l'habitat (USH)**

Mme Francine Albert-Deltheil, conseillère juridique à la DRIP

M. Christophe Boucaux, directeur du patrimoine

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat

**M. Yves Jegouzo, professeur émérite de l'université Paris I**, directeur délégué du Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)

**M. Daniel Labetoulle, ancien président de section au Conseil d'État**, chargé d'expertiser le fonctionnement du contentieux de l'urbanisme pour diviser par deux les délais de traitement des contentieux

**Maître Philippe Pelletier, avocat**, ancien président de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)