

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

– Suite de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (n° 846) (M. Richard Lioger [titres I<sup>er</sup> et IV] et Mme Christelle Dubos [titres II et III], rapporteurs)..... 2

Mardi 15 mai 2018

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 75

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence**  
**de M. Roland Lescure,**  
*Président*



*La commission poursuit l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n° 846) (M. Richard Lioger (titres I<sup>er</sup> et IV) et Mme Christelle Dubos (titres II et III), rapporteurs).*

*Article I<sup>er</sup> (articles L. 312-1, L. 312-2, L. 312-3, L. 312-4, L. 312-5, L. 312-6, L. 312-7, L. 312-8 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : **Projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme (suite)***

*La commission est saisie de l'amendement CE2447 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur pour les titres I et IV.** Il s'agit d'un amendement de précision juridique. Il est possible que le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) s'étende sur plusieurs départements. L'accord des préfets des départements concernés est donc nécessaire pour qualifier une opération d'aménagement de GOU.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE993 du rapporteur.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE251 de M. Stéphane Peu et CE919 de M. Thibault Bazin.*

**M. Stéphane Peu.** Le projet de loi prévoit que la qualification de grande opération d'urbanisme pourra être décidée par le représentant de l'État, quand bien même les communes émettraient un avis défavorable. Telle n'est pas notre conception de la démocratie locale. Parce que nous tenons à ce que le fait communal et le maire soient respectés, nous proposons, par l'amendement CE251, de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 18.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable, pour les raisons exposées auparavant.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE994 du rapporteur.*

*Puis elle se penche sur l'amendement CE995 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement a pour objet d'encadrer le pouvoir d'arbitrage attribué au préfet dans le cadre de la procédure de grande opération d'urbanisme. L'article 1<sup>er</sup> prévoit en effet qu'en cas de désaccord d'une commune, celui-ci est compétent pour créer la GOU en lieu et place de l'intercommunalité. Cependant, le texte ne définit pas les critères qui doivent être remplis pour que le préfet puisse exercer cette prérogative. Il apparaît dès lors utile de préciser que ce dernier doit justifier sa décision par des considérations liées à la mise en œuvre du contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA).

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE2771 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit d'apporter une précision juridique. Le périmètre de la GOU étant susceptible de s'étendre sur plusieurs départements, un arrêté conjoint des préfets des départements concernés est nécessaire pour qualifier de GOU une opération d'aménagement en cas de désaccord d'une commune.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE996 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE1300 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement vise à mieux distinguer les dispositions relatives à la GOU qui doivent figurer dans le projet partenarial d'aménagement et celles qui doivent figurer dans l'acte de qualification de grande opération d'urbanisme. Ce dernier fixe, outre la durée de l'opération, le plan de financement de celle-ci.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Cet amendement tend à lier plan de financement et délimitation d'un périmètre de grande opération d'urbanisme. Or, le plan de financement concerne l'aménagement à un niveau opérationnel. Il est donc sans lien avec l'instauration d'un périmètre juridique qui facilite le déroulement des aménagements et qui doit donc être limité dans le temps en raison du régime d'exception qu'il instaure.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** L'amendement répond à un certain nombre de préoccupations qui ont été exprimées par l'opposition tout à l'heure. J'espère donc, mes chers collègues, que vous voterez pour !

**M. Stéphane Peu.** Lorsqu'on élabore un projet partenarial, il est prudent, me semble-t-il, d'avoir une idée de son calendrier et de son financement. Ce sont des opérations dans lesquelles on brasse beaucoup d'argent, et les dérapages peuvent être préjudiciables. Une certaine visibilité ne saurait donc nuire.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1301 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit de permettre une modification du plan de financement d'une grande opération d'urbanisme par un acte pris selon les mêmes modalités que pour l'acte de qualification de la GOU.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE997, CE1291, CE1294 et CE1295 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE2329 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Je propose de supprimer la fin de la seconde phrase de l'alinéa 26 de l'article 1<sup>er</sup>, afin d'éviter toute confusion entre le rôle de maître d'ouvrage et la fonction de maîtrise d'œuvre.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Favorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE998 du rapporteur.*

*L'amendement CE999 du rapporteur est **retiré**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE1000 et CE1001 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement CE122 de Mme Laëtitia Romeiro Dias et les amendements identiques CE2767 du rapporteur et CE1672 de M. Michel Delpon.*

**Mme Laëtitia Romeiro Dias.** La loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP », s'était fixé pour objectif d'améliorer la qualité urbaine, en particulier celle des lotissements, par la promotion de la pluridisciplinarité des compétences. Ainsi, le pétitionnaire d'un permis d'aménager a l'obligation de recourir aux « compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage pour établir le projet architectural, paysager et environnemental ». Toutefois, cette pluridisciplinarité est contredite par l'obligation de recourir à un architecte si la superficie du projet excède 2 500 mètres carrés. S'instaure ainsi, sur le permis d'aménager, un monopole de fait contraire à l'objectif recherché. Or, dans tous les cas, ce sont les particularités du site et du projet qui doivent guider la constitution de l'équipe et non une règle monopolistique.

L'amendement CE122 a donc pour objet de donner plus de souplesse au périmètre de la pluridisciplinarité et de ne pas laisser s'organiser un monopole.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Votre préoccupation sera prise en compte par l'adoption de l'amendement CE2767, qui permet l'intervention d'autres acteurs que les architectes, en l'espèce les paysagistes concepteurs.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable également. La loi « LCAP » est très claire. Si elle dispose que, pour un projet dont la superficie excède 2 500 mètres carrés, il faut faire appel à un architecte, elle n'impose pas un monopole de fait de ces derniers, dont l'intervention est obligatoire mais

pas exclusive. Autrement dit, tout autre corps de métiers peut également intervenir au-delà de la limite de 2 500 mètres carrés.

**M. le président Roland Lescure.** Maintenez-vous votre amendement, madame Romeiro Dias ?

**Mme Laëtitia Romeiro Dias.** Avant de me prononcer, je souhaiterais savoir si l'amendement CE2767 du rapporteur tend à permettre l'intervention d'une autre profession ou à assouplir véritablement le dispositif.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement va dans le sens que vous souhaitez puisqu'il s'agit notamment de permettre de faire appel à un architecte-paysagiste.

**Mme Laëtitia Romeiro Dias.** Je maintiens l'amendement CE122.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Comme je l'indiquais à l'instant, l'amendement CE2767 vise à modifier l'article L. 441-4 du code de l'urbanisme afin de permettre aux paysagistes concepteurs de participer, au même titre que les architectes, à l'élaboration du projet architectural, paysager et environnemental (PAPE) nécessaire à l'obtention d'un permis d'aménager concernant les projets de lotissements définis aux articles L. 421-2 et R. 421-19 du code de l'urbanisme. Le choix ainsi laissé aux porteurs de projet de lotissement est conforme à la réalité du terrain et leur permettra de recourir à la compétence la plus adaptée selon les caractéristiques du lotissement en projet.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

**M. Stéphane Peu.** Je suis plutôt défavorable à ces amendements. Lorsqu'on élabore un projet d'aménagement, il est absolument nécessaire, surtout au-delà d'une certaine superficie, de faire appel à un architecte et à un paysagiste, et non à l'un ou à l'autre, car il s'agit de deux métiers différents. Je ne comprends pas que l'amendement prévoie que l'un puisse se substituer à l'autre.

**M. François Pupponi.** Ce qui est gênant, c'est que, manifestement, selon son exposé sommaire, l'amendement permettrait à un paysagiste de réaliser un projet architectural. Or, il n'en a pas forcément les compétences.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Dans l'exposé sommaire de l'amendement, il est précisé qu'il s'agit de « permettre aux paysagistes concepteurs de participer, au même titre que les architectes, à l'élaboration du projet architectural, paysager et environnemental ». Mais ils y participeraient à la demande des concepteurs du projet, en fonction de la nature de celui-ci, notamment s'il comprend un volet paysager beaucoup plus important que le volet architectural. En résumé, nous proposons de laisser aux collectivités et aux aménageurs la possibilité de faire appel, en fonction de la nature du projet, soit à un architecte, soit à un paysagiste.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Tel que je le comprends, l'amendement offre la possibilité de faire appel à un paysagiste lorsqu'il s'agit d'une opération de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. En revanche, si le projet est purement architectural, il convient de faire appel à un architecte.

**M. François Pupponi.** J'en suis d'accord, mais ce n'est pas ce qui est mentionné dans l'exposé sommaire de l'amendement, qui permet de recourir à un paysagiste pour un projet architectural.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je ne peux pas vous laisser dire cela, monsieur Pupponi. Il est bien précisé, dans la dernière phrase de l'exposé sommaire, que « le choix ainsi laissé aux porteurs de projet de lotissement est conforme à la réalité du terrain et leur permettra de recourir à la compétence la plus adaptée selon les caractéristiques du lotissement en projet ». Je m'étonne que vous, qui réclamez souvent qu'on laisse au concepteur, qui est au plus près du terrain, la possibilité de choisir, contestiez cet amendement !

**M. Stéphane Peu.** Ce n'est pas tant l'exposé sommaire de l'amendement que sa rédaction qui pose problème. En effet, il faudrait remplacer le mot : « ou » par le mot : « et ». Le paysagiste peut intervenir en tant que co-concepteur dans un projet d'aménagement, mais il ne peut pas se voir confier l'entière conception d'un tel projet.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le mot « ou » renvoie uniquement à l'hypothèse où le projet porte sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Lorsque le projet est de nature architecturale, on fait appel à un architecte ; lorsqu'il est de nature paysagère, on peut faire appel à un paysagiste.

**M. le président Roland Lescure.** C'est également ainsi que je comprends l'amendement.

**M. François Pupponi.** Mais ce n'est pas ce que propose le rapporteur !

**M. le président Roland Lescure.** Je suggère que l'on élabore une rédaction plus précise en vue de la séance publique. Retirez-vous l'amendement, monsieur le rapporteur ?

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Si vous voulez, oui...

*Les amendements CE2767 et CE1672 sont retirés.*

*La commission examine l'amendement CE743 de Mme Anne-France Brunet.*

**Mme Anne-France Brunet.** Il s'agit de permettre, sans modifier la définition du lotissement, le dépôt d'un seul permis d'aménager « multisites » sur des parcelles, bâties ou non bâties, qui ne seraient pas adjacentes les unes aux autres, dès lors que les orientations d'aménagement et de programmation prévoient la restructuration de ces quartiers ou centres bourgs dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble prévoyant une unité architecturale et paysagère. Cette mesure est de nature à relancer l'urbanisme opérationnel et à accélérer la construction de logements en évitant le cumul d'autorisations.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à une généralisation du permis d'aménager « multisites », dont la plus-value n'est pas clairement démontrée et qui pourrait aller à l'encontre des objectifs de politiques publiques telles que celle qui vise à lutter contre l'étalement urbain. Néanmoins, comme vous le suggérez dans l'exposé sommaire, cet outil pourrait être particulièrement utile dans le cadre des opérations de revitalisation des centres bourgs. Nous pourrions donc travailler ensemble dans ce cadre-là en vue de la séance publique mais, à ce stade, je vous suggère de retirer l'amendement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

**Mme Anne-France Brunet.** Cet amendement correspond à une attente très forte des aménageurs concernant les lotissements.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Lorsqu'ils concernent des lotissements, les projets « multisites » risquent véritablement de favoriser le mitage et l'étalement urbain. En revanche, je le répète, il nous est apparu que, dans le cadre des opérations de revitalisation des centres bourgs, ce type de projets devrait être généralisé de manière à favoriser une certaine unité entre différents sites dont certains peuvent ne pas faire partie de l'opération initiale.

*L'amendement est retiré.*

**Article 2** (articles L. 102-12, L. 102-13, L. 102-14 [nouveau] et L. 102-15 [nouveau] du code de l'urbanisme) : *Modernisation du régime juridique des opérations d'intérêt national*

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE1003 et CE1005 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE1004 du rapporteur, CE252 et CE253 de M. Stéphane Peu.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** L'amendement CE1004 est rédactionnel.

**M. Stéphane Peu.** Selon l'Observatoire national de la biodiversité, l'artificialisation des sols a détruit en métropole, au cours de la dernière décennie, près de 67 000 hectares par an en moyenne. Or, depuis plusieurs années, on a l'ambition d'urbaniser sans consommer de manière inconsidérée des terres agricoles ou naturelles : il s'agit plutôt de « faire de la ville sur la ville ». Nous proposons donc, par l'amendement CE252, de soumettre l'autorisation des opérations réalisées en dehors des parties urbanisées des communes à l'avis conforme et motivé de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Quant à l'amendement CE253, il vise à substituer, à l'alinéa 7, les mots : « naturels et agricoles » aux mots : « autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole ».

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. S'agissant de l'amendement CE252, le code de l'urbanisme prévoit un avis simple de la CDPENAF pour la quasi-totalité des projets ayant pour conséquence une réduction des surfaces naturelles et agricoles. Il n'est donc pas justifié que, dans le cadre d'une Opération d'intérêt national (OIN), cet avis soit conforme.

En ce qui concerne le CE253, mieux vaut en rester à la rédaction, plus englobante, qui figure à l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme : un espace non urbanisé peut être un secteur forestier ou une friche agricole en milieu urbain.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Prévoir un avis conforme de la commission donnerait à celle-ci une autorité décisionnaire en lui permettant de bloquer un projet. Nous ne sommes pas favorables à cette solution.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Sur l'amendement CE1004, j'émet un avis favorable tout en souhaitant, monsieur le rapporteur, que nous en rediscutions d'ici à la séance publique, car je crains que la rédaction proposée ne nuise à la fluidité de la procédure de consultation de la commission. Je souhaite que nous nous assurions que l'amendement n'a qu'une portée rédactionnelle.

**M. Martial Saddier.** Contrairement à ce qui a été dit, au cours des deux dernières législatures, la loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Duflot », ont contribué à réduire très fortement la consommation des espaces agricoles et naturels. Je partage donc l'avis du Gouvernement. Nous sommes parvenus à un équilibre en la matière ; mieux vaut en rester à un avis simple de la commission.

**M. Stéphane Peu.** L'objet de l'amendement CE253 est précisément d'étendre le champ de l'article 2, qui ne fait référence qu'aux espaces sur lesquels est exercée une activité agricole, à tous les espaces naturels. En effet, lorsque j'évoque la croissance de l'artificialisation des sols, je ne pense pas uniquement aux espaces agricoles. Cette artificialisation, lorsqu'elle porte sur d'autres surfaces, peut avoir des conséquences sur la gestion de l'eau, par exemple. Je rappelle ainsi que certaines des inondations qui sont intervenues dans un passé récent furent largement dues à une artificialisation des sols qui, sans forcément concerner des espaces agricoles, a nui à l'écoulement des eaux.

Par ailleurs, nous tenons à ce que la commission rende un avis conforme. On peut y voir un pouvoir de blocage mais, dans le cadre d'un projet d'aménagement, on doit négocier en tenant compte des contraintes des uns et des autres. Or, il n'est pas mauvais que, parmi ces contraintes figure celle de limiter le plus possible l'artificialisation des sols.

*La commission **adopte** l'amendement CE1004.*

*En conséquence, les amendements CE252 et CE253 **tombent**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE1089 et CE1091 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE985 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Pour plus de clarté, les alinéas 6 à 14 de l'article 2 rassemblent en un seul article, le nouvel article L. 102-13 du code de l'urbanisme, les dispositions existantes du code de l'urbanisme relatives au régime juridique des OIN. Il semble cependant pertinent d'y ajouter la disposition prévue à l'article L. 322-13 du code de l'urbanisme qui prévoit que le représentant de l'État peut délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association foncière urbaine de projet et les associations foncières urbaines de projet à mener leurs opérations de façon concertée.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE1092 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement rédactionnel CE1093 du rapporteur.*



**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je suggère à M. le rapporteur de retirer cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable. En effet, il tend à remplacer la notion d'opération d'aménagement par celle d'opération. Or, ce faisant, il crée une confusion, car la loi pourrait ainsi laisser entendre qu'il s'agit de l'opération intérêt national (OIN) elle-même, alors qu'une OIN peut comporter plusieurs opérations d'aménagement. Nous pourrions y retravailler d'ici à la séance publique mais, en l'état, l'amendement créerait une incertitude juridique.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement rédactionnel CE1296 du rapporteur.*

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Cet amendement vise à insérer, à l'alinéa 15, les mots « du projet » après le mot : « aménagement ». Or, ici, ce terme ne fait pas référence à un projet particulier ; il est employé au sens de l'opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme. Il est donc préférable de maintenir le terme générique d'aménagement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement rédactionnel CE1095 du rapporteur.*

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Cet amendement est satisfait. Qui plus est, sa première phrase est difficilement compréhensible et mériterait d'être réécrite. Je vous propose donc, monsieur le rapporteur, de le retirer et d'y retravailler d'ici à la séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CE1097 et les amendements de coordination CE1297 et CE1317 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.*

**Article 3** (articles L. 132-7, 300-6-1, L. 321-18 à L. 321-20 [abrogés], L. 321-23, L. 321-29, L. 422-2, L. 422-3-1 [nouveau] du code de l'urbanisme et article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985) : *Procédure intégrée d'urbanisme et intervention des établissements publics d'aménagement en dehors de leur périmètre de compétences*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CE1099 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE984 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement vise à rétablir la définition de l'« intérêt économique majeur d'un projet », présente au deuxième alinéa de l'actuel I *bis* de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, que le projet de loi tend à supprimer. Cette définition est en effet nécessaire pour établir les projets immobiliers de création ou d'extension de locaux d'activités économiques qui peuvent bénéficier de la procédure intégrée.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** L'amendement vise à préciser la définition de l'intérêt économique majeur d'un projet, s'agissant des projets

immobiliers d'entreprise qui peuvent donner lieu à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme via une procédure intégrée. La définition que vous proposez est issue d'une circulaire toute récente. Or, nous manquons de recul sur la mise en œuvre de la procédure intégrée en matière d'immobilier d'entreprise. En outre, les acteurs de terrain n'ont pas exprimé le besoin d'une clarification. Nous vous proposons donc de retirer l'amendement. De manière générale, gardons à l'esprit qu'il est toujours plus facile, pour adapter les textes à la réalité, de modifier une circulaire plutôt que la loi.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CE2706 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement CE1664 à l'article 54, qui prévoit la révision, dans un délai de deux ans, des documents d'urbanisme pouvant gêner le bon déroulement des opérations de revitalisation de territoire (ORT) selon la procédure intégrée réformée par le présent article.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1473 de Mme Barbara Bessot Ballot.*

**Mme Barbara Bessot Ballot.** Cet amendement vise à encadrer les frais de fonctionnement des opérateurs mentionnés à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme et à éviter ainsi des coûts de revient trop éloignés du budget prévisionnel.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Je partage votre préoccupation qui est d'éviter, dans le cadre des opérations d'aménagement, des coûts de revient trop éloignés du budget prévisionnel. Néanmoins, je ne comprends pas pourquoi votre amendement ne porte que sur les opérations d'aménagement pouvant bénéficier des procédures intégrées d'urbanisme. En outre, je crains que votre amendement ne soit fragile juridiquement et source de contentieux, notamment en raison de l'emploi des termes « dans une logique de respect des prix du marché ».

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Défavorable, pour les mêmes raisons.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'amendement de coordination CE1331 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE1101 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit de corriger une erreur de référence.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Cette erreur sera *de facto* corrigée au moment de l'adoption du projet de loi. Nous vous proposons donc de retirer l'amendement, qui est satisfait.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE1479 de Mme Barbara Bessot Ballot.*

**Mme Barbara Bessot Ballot.** Il s'agit d'expliciter la soumission des établissements publics d'aménagement (EPA) aux règles de la commande publique lorsqu'ils interviennent en dehors des opérations d'intérêt national.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Je partage votre préoccupation : les EPA doivent être soumis aux règles de la commande publique lorsqu'ils interviennent en dehors des opérations d'intérêt national. Toutefois, cette préoccupation est déjà prise en compte par le projet de loi, qui prévoit que les EPA ne pourront intervenir en dehors de leur champ de compétence pour réaliser des opérations d'aménagement et acquisitions foncières que lorsqu'ils seront titulaires d'une concession d'aménagement.

Par ailleurs, vous proposez que les EPA puissent seulement « réaliser » et non plus « faire réaliser » les opérations d'aménagement et acquisitions foncières. Or, je ne suis pas favorable à une telle réduction de leur champ d'intervention.

Enfin, vous proposez de conditionner les études et missions d'expertise à une contractualisation préalable entre l'État et les collectivités concernées par un projet partenarial d'aménagement (PPA). Ce n'est pas nécessaire, puisque l'objet du projet de loi est uniquement de permettre aux EPA de fournir une expertise et des analyses en vue de l'élaboration de PPA, et non pas de conduire des études pré-opérationnelles.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Défavorable, pour les mêmes raisons.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE1102 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit de corriger une erreur de référence.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE1103, CE1332, CE1333, CE1345, CE1346, CE1104 et CE1316 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement rédactionnel CE1353 du rapporteur.*

**M. Stéphane Peu.** Je ne comprends pas que cet amendement soit qualifié de « rédactionnel ». Remplacer le terme « l'établissement » par « Grand Paris Aménagement », c'est modifier la nature même de la disposition : on prend une mesure *ad hoc* pour une seule société – et qu'elle soit publique n'y change rien.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je maintiens qu'il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

**M. Stéphane Peu.** On ne vote jamais une loi pour une seule personne : la loi est pour tout le monde. En l'espèce, il s'agit d'une personne morale, mais il est curieux qu'une loi

consacre spécifiquement un article à une personne morale, même s'il s'agit de Grand Paris Aménagement.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit d'une catégorie à part entière, et il convient de l'identifier clairement dans cet alinéa.

**M. le président Roland Lescure.** Je constate que l'alinéa 26 se trouve dans une section de l'article 3 consacrée au Grand Paris Aménagement.

**M. Stéphane Peu.** J'entends ces arguments, mais je les conteste formellement. Grand Paris Aménagement n'est pas une aire géographique mais une société. Une multitude de personnes morales peuvent intervenir sur l'aire du Grand Paris, et il n'y a pas lieu de citer spécifiquement l'une d'entre elles.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** L'alinéa 26 est indissociable de l'alinéa 23, par lequel commence le II du présent article, et qui dispose que « dans le cadre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3, Grand Paris Aménagement peut, en dehors du territoire de la région d'Ile-de-France » procéder aux opérations décrites ensuite dans les alinéas 24, 25 et 26. L'« établissement » cité dans l'alinéa 26 ne peut donc désigner que Grand Paris Aménagement, et remplacer l'un par l'autre n'est donc véritablement qu'une modification rédactionnelle.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement l'amendement rédactionnel CE1354 et l'amendement de précision CE1385 du rapporteur.*

*Puis elle en vient à l'amendement rédactionnel CE1352 du rapporteur.*

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Nous demandons le retrait de l'amendement. À défaut, nous y serons défavorables. S'il s'agit bien d'un amendement rédactionnel, il ne nous paraît pas opportun de le voter.

En complétant l'article L. 321-29 du code de l'urbanisme, l'alinéa 27 du projet de loi permet à Grand Paris Aménagement de conduire des expertises préalables à la signature d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) hors de son périmètre statutaire. Aujourd'hui, ce périmètre correspond bien au « territoire de la région d'Île-de-France », mais si vous remplacez par ces mots la désignation générale retenue par le projet de loi – l'alinéa 27 évoque le « périmètre de compétence défini dans ses statuts » –, cela vous obligera à modifier l'article L. 321-29 en cas de changement du périmètre de Grand Paris Aménagement. Ce serait source d'une instabilité et d'une incertitude juridique qui ne sont pas souhaitables. Pour les éviter nous estimons qu'il faut maintenir la rédaction initiale.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CE1351 et l'amendement de coordination CE1347 du rapporteur.*

*Elle examine l'amendement CE1325 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination juridique. L'alinéa 11 de l'article 3 du projet de loi supprime du code de l'urbanisme les articles relatifs au projet stratégique et opérationnel qui ne constitue qu'un document interne de pilotage de l'activité des établissements publics d'aménagement. Cet amendement supprime, par cohérence, la référence au projet stratégique et opérationnel figurant à l'article L. 321-36-3 du code de l'urbanisme pour les établissements publics de l'État en Guyane et à Mayotte.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE1312 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement vise à permettre aux établissements publics fonciers locaux de créer des filiales.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE351 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement vise à supprimer les alinéas 30 et 31.

Nous poursuivons le combat en faveur des maires. L'alinéa 31 de l'article 3 attribue la compétence pour délivrer le permis de construire d'aménager ou de démolir au président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, dérogeant ainsi aux dispositions de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme. L'amendement propose de maintenir les dispositions qui prévoient que le maire est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Défavorable, pour les raisons déjà exposées.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Défavorable, dans la continuité de notre débat de cet après-midi.

**M. Stéphane Peu.** Je soutiens cet amendement. Franchement, ce que le projet propose est encore plus grave que ce dont nous avons précédemment débattu. Nous discutons de l'association formelle des communes aux projets partenariaux d'aménagement, mais là, nous parlons des permis de construire. Autrement dit, nous revenons sur l'un des éléments majeurs des lois de décentralisation de Gaston Defferre en 1982. Pourtant, grâce à ce texte, nous avons mis fin à toute une série d'erreurs qui résultaient de l'urbanisme autoritaire. Quel que soit le périmètre de l'opération d'aménagement, conserver la délivrance des permis au maire apporte la garantie de décisions prises au plus près du terrain et du contrôle citoyen.

**M. Robin Reda.** J'ajoute, monsieur le ministre, que vous défendez une position fortement contradictoire avec celle que vous avez soutenue dans notre discussion précédente puisque vous étiez favorable à ce que les maires continuent d'attribuer les permis de construire et d'examiner les demandes d'autorisation au titre du droit des sols.

Sous prétexte que l'acronyme a changé et que nous ne sommes plus dans le PPA, vous traitez les communes en parents pauvres et vous leur retirez le pouvoir d'attribuer les permis de construire. Tout cela va dans le sens d'un effacement de la commune. Que vous le reconnaissiez ou non, monsieur le ministre, cet effacement est prégnant dans ce projet de loi !

**M. Martial Saddier.** Nous vivons un moment important. Il se passe quelque chose de remarquable dans ce débat.

Jusqu'à présent, nous avons toujours soutenu la possibilité pour les maires de déléguer certaines de leurs compétences à l'intercommunalité. Mais il s'agissait bien d'une solution facultative. Nous sortons de cette logique avec ce texte. C'est évidemment possible, mais il faut que le Gouvernement assume ce choix, et nous ne voudrions pas qu'il passe inaperçu, car il s'agit d'une véritable révolution concernant l'une des compétences les importantes et les plus symboliques du maire : la délivrance du permis de construire. C'est une rupture par rapport à une pratique constante depuis une trentaine d'années dans notre pays : on passe du facultatif à l'obligatoire.

Je constate que le maire est systématiquement dépossédé de ses compétences. J'aurais souhaité que l'on soit davantage dans l'incitation et moins dans l'obligatoire.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Monsieur le ministre, le groupe MODEM n'avait pas demandé la suppression des alinéas 30 et 31 car nous étions persuadés que, dans l'article 1<sup>er</sup>, vous associeriez les communes aux contrats de grande opération d'urbanisme (GOU). Cela aurait constitué un accord tacite des mairies pour transférer la compétence de délivrance des permis de construire à l'EPCI, ce qui aurait pu sembler normal dans le cadre d'un projet multicommunal. En revanche, dans la mesure où, lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>, vous n'avez même pas voulu associer la commune à ces grands projets, nous voterons l'amendement CE351.

**M. Thibault Bazin.** Merci beaucoup !

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Je crois que nous avons fait le maximum pour garantir, dans l'immense majorité des cas, que le maire conserve la signature des permis de construire. Il s'agit d'une volonté politique et nous y tenons. Je réaffirme cette position, en rappelant que toutes les associations d'élus ne partagent pas ce point de vue.

Dans le cadre d'un équilibre général, il convient de souligner que le droit existant comporte d'autres cas pour lesquels les permis ne sont pas signés par les maires.

J'entends vos propos et je respecte la position de principe qui est la vôtre, mais la disposition prévue est cohérente avec la philosophie générale des projets concernés.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE1387 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE2783 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.** Cet amendement vise à compenser les multiples exclusions à

l'application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP », introduites par les articles 3, 5 et 28 du projet de loi, par un renforcement des prescriptions de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, qui, de fait, régiront désormais les relations entre certains maîtres d'ouvrage publics, auxquels la loi MOP ne s'appliquera plus, et les maîtres d'œuvre.

Un décret en Conseil d'État précisera le contenu du contrat qui liera le maître d'ouvrage au maître d'œuvre, notamment les responsabilités, qui ne sont pas très claires, de chacun des prestataires ainsi que le périmètre de leur mission.

Ce décret pourrait également préciser des modalités simplifiées de concours, permettant de réduire la contrainte administrative liée à la sélection des candidatures ainsi que le niveau d'aboutissement des projets exigé lors des premières phases, afin d'encourager le recours à ce mode particulièrement pertinent de sélection de la maîtrise d'œuvre, y compris dans les cas où ce recours ne serait plus obligatoire.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Le projet de loi permet d'exonérer les bailleurs sociaux de l'application du titre II de la loi MOP pour apporter de la souplesse, ce n'est pas pour rigidifier les règles applicables aux relations entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage dans le secteur social comme privé.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Défavorable pour les mêmes raisons.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Cet amendement ne vise en aucun cas à revenir par un chemin détourné au système du concours, mais, bien au contraire, à fournir un cadre juridique qui corresponde aux pratiques actuelles des bailleurs sociaux, car nous avons tous compris la rigidité et l'obsolescence de la loi MOP, qui constitue le seul cadre existant. Aucune obligation ne s'imposera aux bailleurs : nous nous contentons d'ouvrir une possibilité et d'encadrer ceux qui choisissent d'utiliser ce dispositif dans certains cas précis.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Comme vous l'indiquez, monsieur le rapporteur pour avis, cette possibilité existe déjà aujourd'hui. En revanche, le décret en Conseil d'État prévu par votre amendement fera des architectes une profession réglementée.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** C'est déjà le cas. Ils ont un ordre ...

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Certes, mais je veux dire que cela reviendrait à réglementer la profession dans son exercice quotidien.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CE254 de M. Stéphane Peu, CE430 de M. Thibault Bazin et CE558 de M. Arnaud Viala.*

**M. Stéphane Peu.** Il vise à supprimer les alinéas 32 et 33 de l'article.

Dans une première étape, vous avez retiré aux maires la compétence en matière de permis de construire, nous en sommes à la seconde étape : vous voulez vous affranchir de la loi MOP. Par une technocratisation à outrance de l'aménagement et de la construction, vous allez refaire les monstruosité que nous pensions avoir définitivement chassées de notre histoire.

**M. Thibault Bazin.** S'agissant d'opérations d'envergure avec de véritables enjeux financiers, nous devons être exemplaires. Lorsqu'un aménageur projette de construire un éco-quartier, il vend l'idée qu'il est capable de tout faire, mais son métier ne consiste pas à construire une école, une crèche ou des logements. Avec une première société qui délèguera ensuite à de multiples entreprises, on risque de cumuler les frais de bureau d'études, d'assurance, et de voir le coût global enfler sans obtenir la qualité promise.

Dans une vision d'aménagement, les charges foncières sont réparties et on parvient à les identifier.

Déroger à la loi MOP dans ce cadre ne me semble pas constituer une avancée. Il faut conserver la main, en particulier sur les équipements publics.

**M. Julien Dive.** L'amendement CE558, comme les précédents, vise à supprimer les alinéas 32 et 33. Il faut appliquer un principe d'équité, et tenir compte de la taille et de la nature des projets, ainsi que de la réalité des territoires.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis très défavorable à ces amendements.

L'extension aux ouvrages situés dans le périmètre des GOU et des OIN de la dérogation à la loi MOP est tout à fait compatible avec l'ambition de l'ensemble du projet de loi, qui est de promouvoir un aménagement du territoire soucieux d'une bonne intégration paysagère, urbaine et patrimoniale.

Les architectes choisis dans le cadre des conceptions-réalisations, telles qu'il en existe partout, produisent des projets architecturaux de qualité. Il faut cesser de dire que seule la loi MOP permet d'obtenir de bons résultats. Les architectes font très bien ce travail dans le cadre des ventes en état futur d'achèvement (VEFA) et dans le privé ; ils pourront continuer à le faire, surtout lorsque l'on connaît leurs très bonnes relations avec les bailleurs sociaux.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Mes observations sont identiques à celle du rapporteur. Considérer que la loi MOP permet d'obtenir le *nec plus ultra* de l'architecture ne correspond pas à la réalité !

**M. François Pupponi.** Je ne dis pas que la loi MOP soit la panacée, mais il faut se souvenir des raisons qui ont motivé son adoption. Elle a été votée pour réagir aux abus qui se sont produits dans le passé. Si on en est arrivé à construire les ghettos que nous connaissons, c'est parce qu'à un moment donné, on a laissé la main à certains organismes – en particulier les bailleurs, pour la plupart des filiales de la Caisses des dépôts et consignations (CDC).

Nous étions parvenus à mettre un peu d'ordre, et à faire qu'un seul porteur de projet ne soit plus l'aménageur unique – on sait trop ce que cela a donné –, mais le projet de loi revient à cette solution : cela donne un peu le sentiment de revenir à un passé dont nous connaissons les dérives et dont nous ne voulons plus. La loi MOP a aussi ses avantages.



On sait à peu près à quoi on aboutit en demandant à un aménageur, en particulier à un bailleur, de s'occuper de tout. Il fait des comptes et s'il peut tirer sur les budgets – en particulier ceux des équipements publics –, il ne se gênera pas. Vous allez évidemment vouloir nous rassurer : « Ne vous inquiétez pas, on fera ce qu'il faut... » Mais nous connaissons le système.

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, vous évoquiez la conception-réalisation d'immeubles, mais nous ne sommes pas au même niveau : nous parlons d'aménagement avec la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics. L'aménageur n'a pas les compétences ni les expertises pour réaliser un certain nombre d'ouvrages. En lui confiant l'ensemble du trousseau, nous perdons la main en tant qu'élus et nous perdons un peu la maîtrise des deniers publics. Je pense que nous empruntons un mauvais chemin.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Sur le terrain, aujourd'hui, la dérogation à la loi MOP existe déjà pour les infrastructures des ZAC...

**M. François Pupponi.** C'est bien le problème ! On voit la catastrophe qui en résulte !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le texte ne fait qu'étendre cette disposition aux GOU et aux OIN.

**M. Martial Saddier.** Je formule une double inquiétude.

Nous constatons l'éloignement de la décision et donc du contrôle de l'opération, qui ne sera plus communal. Nous savons que le contrôle d'une opération intercommunale, selon la taille de l'intercommunalité, n'est pas du tout le même que celui opéré par le maire sur sa commune avec son adjoint à l'urbanisme, son adjoint aux travaux...

Si l'on ajoute l'ensemble des pouvoirs donnés aux bailleurs, je ne peux qu'être relativement inquiet que la situation puisse déboucher sur des résultats que nous avons tous regrettés par le passé. À une certaine époque, la République a été obligée de consacrer plusieurs milliards à corriger ses erreurs...

*La commission rejette les amendements.*

*L'amendement CE439 de M. Thibault Bazin est retiré.*

*La commission adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*La commission est saisie de l'amendement CE2652 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements CE2803 et CE2809 du rapporteur.*

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** L'amendement vise à améliorer les conditions d'application de l'expérimentation dite « du permis d'innover » et d'élargir son champ d'application aux GOU et aux opérations de revitalisation de territoires – les ORT dont nous parlerons à l'article 54.

Ce permis d'innover existe aujourd'hui pour les OIN. Il est à l'urbanisme ce que le « permis de faire » est à la construction de logements : il fait prévaloir l'objectif final, et il

laisse largement les moyens pour l'atteindre entre les mains des maîtres d'ouvrage et des aménageurs dont c'est le métier.

Cet amendement tend donc à permettre, demain, dans le cadre des GOU et des ORT, de disposer de ce permis d'innover qui n'existe aujourd'hui que pour les OIN.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Mon sous-amendement CE2803 vise à préciser que l'expérimentation dure sept ans à compter de la promulgation de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, et non à compter de la promulgation de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

Le sous-amendement CE2809 corrige une erreur de référence en remplaçant dans l'amendement la mention de l'article L. 302-2 du code de la construction par celle de l'article L. 303-2, créé par le projet de loi.

Je serai favorable à l'amendement du Gouvernement ainsi sous-amendé.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est favorable aux sous-amendements.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** La commission des affaires culturelles a évoqué un potentiel effet miroir entre le projet de loi et la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « LCAP », car ce dernier texte définit les permis d'innover. Le fait de les étendre aux GOU et aux ORT nous faisait craindre que surviennent des difficultés d'interprétation, en particulier en matière de responsabilité juridique. Cette nouvelle rédaction permet-elle de résoudre ce problème ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Sur ce point tout à fait pertinent, monsieur le rapporteur, il faudra que nous puissions vous rassurer totalement en amont du passage du texte dans l'hémicycle.

**M. Martial Saddier.** Si j'ai bien compris cet amendement, le préfet fera ce qu'il voudra ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Il faut repartir du sens même du texte sur la GOU et du pouvoir donné par le préfet à l'EPCI. Ce que nous proposons existe déjà : ce sont les OIN. Tout ce dont nous discutons au niveau de l'intercommunalité existe au niveau de l'État avec ces opérations d'intérêt national. Il en existe une vingtaine en France.

Nous sommes profondément attachés au droit commun existant. Nous l'avons dit dès notre première intervention devant votre commission, sur la stratégie logement : les autorisations de construction doivent rester entre les mains du maire. Une possibilité existe néanmoins, lorsque tout est figé et qu'un projet est d'intérêt national ou intercommunal. Aujourd'hui, les OIN permettent, sur décision du préfet, de transférer toutes les autorisations de construction à l'État. Nous proposons de sortir de cette approche d'État et d'adopter une vision plus territoriale qui se situe entre le droit commun et une arme massive qui n'a de sens que dans quelques cas rares et très particuliers. Nous voulons faire confiance à l'échelon intercommunal.

Le préfet n'a pas tous les droits. Lorsqu'une intercommunalité propose la mise en place d'une GOU, si au moins une commune concernée s'oppose, le préfet rend un avis et décide si le droit à construire est transféré au président de l'intercommunalité. Nous sommes très loin des règles en vigueur pour les OIN, qui permettent au préfet d'exercer directement tous les droits.

**M. François Pupponi.** Nous avons compris, monsieur le secrétaire d'État, et il s'agit bien d'un changement complet de philosophie.

Aujourd'hui, il y a une vingtaine d'OIN, connues, répertoriées, cadrées ; demain, il y aura des dizaines et des dizaines de GOU. La plupart des intercommunalités vont en demander. Nous donnons des pouvoirs exorbitants aux présidents des EPCI, et les maires seront complètement dépossédés. On sait parfaitement que, dans certains cas, les présidents d'intercommunalités se passeront de l'accord du maire. C'est une autre philosophie, on change de monde. Il faut seulement le reconnaître et le dire.

**M. Martial Saddier.** C'est effectivement un changement profond. Par définition, une intercommunalité pourra décréter qu'il existe un intérêt intercommunal sur tout. Les préfets n'auront plus qu'à suivre la majorité. Si une intercommunalité demande un transfert, c'est qu'une majorité a été obtenue. Les préfets prendront fait et cause en sa faveur. C'est un dessaisissement très clair et une atteinte au fait communal.

*La commission adopte successivement les sous-amendements CE2803 et CE2809.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CE2652 sous-amendé.*

**Article 4** (article L. 123-2 du code de l'environnement et article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : *Simplifier les procédures de participation du public*

**M. le président Roland Lescure.** La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de cet article.

*La commission examine l'amendement CE2068 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Notre amendement vise à supprimer l'article 4. Nous considérons que l'enquête publique et la concertation restent la meilleure façon de faire accepter les projets. Nous nous opposons donc au nivellement par le bas que constitue la modification de l'article L. 132-2 du code de l'environnement.

Pourquoi renoncer à l'enquête publique au moment de la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), si ce n'est pour s'arranger avec la démocratie ? Nous considérons que la démocratie environnementale passe par de vrais débats publics. La prétendue simplification du droit environnemental engagée depuis le début de la législature par le Gouvernement, et que poursuit ce projet de loi, va à l'encontre d'une réelle prise en compte des enjeux écologiques liés à la construction et à l'urbanisme.

Par ailleurs, les consultations électroniques posent des problèmes en termes de fracture numérique et d'égalités d'accès.

Enfin, le fait de ne plus vouloir attendre une délibération du conseil municipal pour l'ouverture et l'organisation de la participation du public, mais de les confier au maire par la signature d'un simple arrêté constitue une énième entorse à la démocratie locale.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Vous êtes défavorable à l'application d'une procédure de participation du public dérogatoire au droit commun pour les ZAC, sans mise à disposition du public d'un dossier au format papier en préfecture et dans la mairie concernée, mais l'article 4 du projet de loi que vous souhaitez supprimer ne crée pas cette procédure dérogatoire. Elle existe déjà à L. 123-2 du code de l'environnement. Le projet de loi ne fait que clarifier les modalités de la mise à disposition par voie électronique de l'étude d'impact pour les projets de ZAC.

Par ailleurs, l'article 4 que vous souhaitez supprimer permet d'accélérer la réalisation des projets en ajoutant aux compétences que le maire peut exercer seul par délégation du conseil municipal l'ouverture et l'organisation de la participation du public par voie électronique

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis également défavorable. Cet article ne comprend que des dispositions de clarification.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CE1264 de M. Bruno Millienne.*

**M. Bruno Millienne.** Il tend à allonger de quinze jours à un mois la période d'information du public préalable à l'ouverture de sa participation électronique pour les plans, programmes et projets. Quinze jours, c'est un trop court pour que l'ensemble des parties prenantes constituent leur dossier. Je retarde le processus, certes, mais franchement un mois pour la consultation du public, ce n'est pas énorme.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Défavorable. Le délai de quinze jours semble suffisant pour informer le public.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Défavorable pour les mêmes raisons.

**M. Bruno Millienne.** Je trouve un peu dommage que l'on muselle ainsi l'avis des citoyens. Ils jugeront !

**M. Thierry Benoit.** Ce n'est pas museler : c'est simplifier et réduire les délais. Dans la discussion générale, nous avons parlé de simplification ; les parlementaires doivent en être les acteurs au quotidien. Je soutiens totalement l'objectif de réduction des délais de l'article 4.

Cet amendement devrait être retiré parce qu'il est signé par un député qui appartient à un groupe pragmatique !

**M. le président Roland Lescure.** Je propose que nous laissions M. Millienne choisir pour lui-même !

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 4 sans modification.*

#### **Après l'article 4**

*La commission est saisie de l'amendement CE2304 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement introduit une simplification, car lorsque deux concertations sont organisées sur le même projet, on doit pouvoir se dispenser de la seconde.

**M. Thierry Benoit.** Excellent !

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme permet une concertation facultative en amont pour les projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou à permis d'aménager. Votre amendement exempte de participation amont au titre du code de l'environnement tout projet qui entrerait dans le champ de la participation facultative au titre du code de l'urbanisme. En conséquence, si le maître d'ouvrage ne réalise pas cette concertation facultative, des projets, pourtant soumis à évaluation environnementale, ne feront l'objet d'aucune participation amont.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable également.

**M. François Pupponi.** S'il y a une consultation obligatoire, il est inutile de conserver la consultation facultative. Vous rendez les choses plus complexes.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Si je comprends bien, il peut y avoir un trou dans la raquette : dans certains cas, l'adoption de l'amendement pourrait aboutir à ce qu'aucune concertation n'ait lieu. Monsieur le député, nous allons vérifier ce qu'il en est. Bien évidemment, si ce cas ne peut pas se produire, nous vous soutiendrons et, avec M. le ministre, nous applaudirons même des quatre mains.

**M. le président Roland Lescure.** Monsieur Pupponi, acceptez-vous de retirer votre amendement afin qu'il soit évalué d'ici à la séance publique ?

*L'amendement est retiré.*

**Article 5** (article L. 311-4 du code de l'urbanisme, article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985) : *Simplifier les procédures s'imposant aux opérateurs d'aménagement*

**M. le président Roland Lescure.** Deux commissions se sont saisies pour avis sur l'article 5 : la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et celle des affaires culturelles et de l'éducation.

*La commission examine l'amendement CE1105 du rapporteur.*

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Cet amendement présenté comme rédactionnel ne l'est pas. Le projet de loi autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour l'accélération de l'aménagement et de l'équipement des zones d'aménagement concerté (ZAC), pendant une durée de douze mois à compter de la publication de la loi. L'amendement prévoit de faire courir ce délai de douze mois non plus à compter de la publication de la loi, mais à compter de sa promulgation. Sachant que la promulgation de la loi intervient avant sa publication, l'amendement réduit le délai d'habilitation, et le Gouvernement est défavorable à l'amendement.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je maintiens l'amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE1106 du rapporteur.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CE79 de M. Martial Saddier, CE256 de M. Stéphane Peu, CE391 de M. Vincent Descoeur, CE1476 de Mme Barbara Bessot Ballot et CE2330 de M. François Pupponi, ainsi que les amendements CE872 de M. Éric Alauzet et CE2770 du rapporteur.

**M. Martial Saddier.** L'insertion des mots « et en recherchant le plus haut niveau de qualité urbaine, architecturale et environnementale » vise à garantir la qualité urbaine, architecturale et environnementale des zones d'aménagement concertées, en posant cette exigence comme principe régissant la création de tout projet d'aménagement.

**M. Stéphane Peu.** En dépit de certaines évolutions de ce projet de loi qui fait un mauvais sort aux architectes, comme aux maires, il est important de réaffirmer nos exigences en matière de qualité architecturale, urbaine et environnementale.

**Mme Barbara Bessot Ballot.** Mon amendement permettrait au pétitionnaire de la demande du permis d'aménager de déterminer l'équipe la plus adéquate pour mener à bien le projet, pour lequel il devra toujours certifier qu'il a fait appel aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage pour établir le projet architectural, paysager et environnemental.

**M. Éric Alauzet.** Au vu des inquiétudes exprimées, il semble important d'affirmer l'exigence de qualité urbaine, architecturale et environnementale auquel devront se conformer les futures ordonnances.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Mes chers collègues, nous partageons la même vision et la même exigence en matière de qualité urbaine et architecturale, mais les amendements que vous soutenez semblent comporter une fragilité juridique. J'y suis donc défavorable. Je vous propose en conséquence d'adopter mon amendement CE2770, plus sûr juridiquement.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement se rallie à la position du rapporteur. Il est favorable à son amendement.

*Les amendements CE1476 et CE872 sont retirés.*

*La commission rejette les amendements identiques CE79, CE256, CE391, et CE2330.*

*Puis elle adopte l'amendement CE2770.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE63 et CE64 de la commission du développement durable.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE1107 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2237 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Les bailleurs sociaux sont déjà associés à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH). Il s'agirait de les associer également à celle des plans locaux d'urbanisme (PLU).

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'y suis défavorable. Il ne nous paraît pas nécessaire d'associer ces acteurs à l'élaboration des PLU.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Comme M. Pupponi l'a lui-même rappelé, les organismes HLM sont déjà associés à l'élaboration des PLH. Nous ne souhaitons pas alourdir encore les procédures d'élaboration des PLU. Point trop n'en faut.

**M. François Pupponi.** Voyez plutôt la longue liste des personnes et des organismes associés à la rédaction des PLU ! Ne pas demander leur avis aux bailleurs sociaux sur l'évolution d'une commune dont plus de la moitié des logements sont des logements sociaux me paraît un peu absurde. Or, pour l'heure, rien n'oblige à leur demander leur avis. On demande en revanche leur avis à des gens qui ne sont pas concernés...

**M. Stéphane Peu.** Je soutiens l'amendement de M. Pupponi. Très franchement, s'il est, au sein d'une commune, des acteurs de l'aménagement et de la construction, ce sont bien les bailleurs sociaux, et il serait bon de les associer à l'élaboration des PLU.

**M. Martial Saddier.** Pour avoir été longtemps maire d'une commune qui comptait une certaine proportion de logements locatifs sociaux, je pense qu'on demande d'abord à un bailleur social de s'occuper de ses locataires. Quand un bailleur social s'occupe correctement de ses locataires, de ses quartiers et a de bonnes relations avec le maire et le président d'intercommunalité, il y a déjà du travail de fait. L'aménagement du territoire, les projets d'aménagement, c'est autre chose. Je suis donc quelque peu en désaccord avec les signataires de l'amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE257 de M. Stéphane Peu, CE320 de Mme Laurence Trastour-Isnart, CE392 de M. Vincent Descoeur, CE440 de M. Thibault Bazin, CE559 de M. Arnaud Viala, CE1998 de M. Bruno Fuchs et CE2331 de M. François Pupponi.*

**M. Stéphane Peu.** Il s'agit de supprimer les alinéas 9 et 10 de cet article 5, qui prévoient encore une dérogation à la loi permettant à l'aménageur de réaliser des bâtiments publics – écoles, gymnases... – avec des fonds publics sans être soumis aux règles de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ». C'est absolument aberrant et cela nous expose encore au risque d'infrastructures au rabais. Plus de permis de construire délivré par le maire, plus d'architecte, plus d'appel d'offres public... C'est *open bar* pour faire n'importe quoi ! Cette propension du nouveau monde à puiser son inspiration dans le pire de l'ancien monde est incroyable.

**M. François Pupponi.** Je profite de l'examen de mon amendement CE2331 pour poser une question au ministre et au rapporteur. Que se passe-t-il pour les équipements publics subventionnés ? Qui touche la subvention ?

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous avons depuis quelque temps cette discussion sur la loi MOP. Évidemment, ne souscrivant pas au catastrophisme de leurs auteurs, nous sommes défavorables à ces amendements identiques.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Dans le cadre, très précis, de la concession d'aménagement, il est déjà possible,

en vertu de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme de déroger à la loi MOP, mais les retours d'expérience nous apprennent que les aménageurs eux-mêmes s'interrogent : si jamais ils dérogent à la loi MOP, comme le code de l'urbanisme leur permet, leur assise juridique est-elle suffisante ? L'objectif des dispositions que les auteurs de ces amendements veulent supprimer est de sécuriser cette possibilité, non d'en ouvrir une autre.

**M. Stéphane Peu.** Je crois me souvenir qu'il n'est pas possible de déroger à la loi MOP lorsqu'un aménageur réalise, dans le cadre d'une concession d'aménagement, un bâtiment public financé par l'argent public. Les alinéas que je vous propose de supprimer, chers collègues, visent à le permettre.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le sens de ces alinéas est vraiment, je le répète, de sécuriser ce qui est déjà possible, non d'ouvrir une nouvelle possibilité, mais nous allons regarder ce qu'il en est de la situation que vous évoquez.

**M. François Pupponi.** En vertu du règlement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la nature du maître d'œuvre fait partie des critères considérés pour l'attribution d'une subvention. Dans le type de situation que nous évoquons, n'y a-t-il pas un problème de ce point de vue ?

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CE446 de M. Vincent Descoeur, CE449 de M. Grégory Besson-Moreau, CE950 de M. Marc Le Fur et CE1493 de Mme Émilie Bonnivard.*

**M. Robin Reda.** L'amendement CE446 est un amendement de repli. Instaurons un seuil : en deçà d'un coût de 50 millions d'euros hors taxes, la loi MOP s'appliquerait de plein droit aux équipements. Il s'agit de favoriser la meilleure conception de ceux-ci mais aussi l'accès des très petites entreprises (TPE) aux marchés publics, car le cadre harmonisé de la loi MOP offre une plus grande lisibilité aux entreprises qui voudraient prendre part aux aménagements des zones d'aménagement concerté (ZAC).

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Le projet de loi permet une clarification bienvenue. En l'état, la juxtaposition des règles de la loi MOP, d'une part, et de l'article L. 304 du code de l'urbanisme, d'autre part, ne permet pas de déterminer le régime applicable aux concessions. Alors que les ZAC sont expressément exclues du champ de la loi MOP, il n'est pas certain que les concessionnaires soient les mandataires assujettis à la loi au sens de son article 3. Aujourd'hui, les acteurs du secteur ne savent pas avec certitude dans quel régime juridique ils s'inscrivent. Limiter la clarification apportée par le texte soumis à notre examen aux projets d'un montant supérieur ou égal à 50 millions d'euros hors taxes laisserait le maître d'ouvrage dans l'incertitude pour tous les projets d'un montant inférieur.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je suis défavorable à ces amendements. Il est au moins un cas où l'adoption de ces amendements identiques entraînerait un recul par rapport au droit en vigueur : celui des ZAC. Aujourd'hui, la loi MOP ne s'applique pas aux concessions d'aménagement au sein de ZAC. Ces amendements identiques entraîneraient son application.



Par ailleurs, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, que j'ai sous les yeux, n'est effectivement pas clair. Il s'agit donc de sécuriser toutes celles et ceux qui, dans le cadre d'une concession d'aménagement, ont déjà le droit de déroger à la loi MOP en vertu du code de l'urbanisme, qu'ils puissent le faire dans un cadre juridique clarifié. Il ne s'agit pas de donner un nouveau droit.

Je m'oppose donc à ces amendements, qui réduisent un droit déjà existant, mais nous allons travailler d'ici à l'examen du texte en séance publique pour nous assurer de la qualité de cette sécurisation juridique.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Par ailleurs, lorsqu'on instaure un seuil, de nombreux intervenants, intelligents, trouvent les solutions qui leur permettent de rester en dessous ou au-dessus de celui-ci.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE65 de la commission du développement durable et CE1921 de M. Alain Perea.*

**Mme Sandra Marsaud, rapporteur pour avis de la commission du développement durable.** L'amendement CE65 est issu d'un amendement proposé par M. Perea, qu'a sous-amendé la commission du développement durable.

Il s'agit de dynamiser le dialogue lors des procédures d'évaluation environnementale et de renforcer la logique d'accompagnement des porteurs de projet par l'autorité environnementale. L'autorité qui soumettrait un projet, plan ou programme à évaluation environnementale après examen au cas par cas devrait préciser les objectifs spécifiques de cette évaluation. Cette mesure permettrait aux porteurs de projet de mieux anticiper leurs obligations légales et à l'administration de mieux respecter son obligation de respecter le principe de proportionnalité.

**M. Alain Perea.** À mon sens, sous-amendé par la commission du développement durable, l'amendement que j'ai présenté a été vidé de sa substance et a perdu tout intérêt. Les études demandées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ne sont pas souvent proportionnées aux enjeux. Il s'agirait donc de donner au porteur de projet, qu'il soit public ou privé, les éléments lui permettant d'apprécier les implications, en termes de coûts, de délais et d'objectifs, de ce qui lui est demandé.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous sommes favorables à l'amendement CE65, qui n'alourdit pas les procédures et permettra au pétitionnaire de mieux comprendre les objectifs spécifiques de l'évaluation environnementale à laquelle son projet est soumis. Nous demandons en revanche le retrait de l'amendement CE1921, dont la rédaction est plus confuse, mais nous retravaillerons sur la question.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Mon sentiment est que l'amendement CE65 alourdit les procédures et va au-delà des obligations auxquelles la directive européenne soumet les autorités environnementales, puisque devraient être indiqués chaque fois les objectifs poursuivis. On indique déjà le sens de l'évaluation. Alors, n'alourdirait-on pas les procédures en imposant ainsi de décliner des objectifs au cas par cas ?

L'amendement défendu par M. Perea me semble pour sa part satisfait. Il ne fait que rappeler ce que la loi impose déjà.

Je demande donc le retrait des deux amendements.

**M. Alain Perea.** J'ai dû mal m'exprimer. La DREAL peut demander des études sans en fixer les objectifs, sans en dire la durée ou le coût. Par l'amendement CE1921, nous demandons simplement que la DREAL précise ces éléments. Par exemple, elle pourrait dire qu'une étude va durer un an et demi, parce qu'il faut étudier le cycle complet de reproduction de tel animal, et qu'elle coûtera 50 000 ou 60 000 euros. Il s'agit non pas d'alourdir la procédure mais d'obliger la DREAL à la précision. Ces éléments ne sont jamais donnés et les décisions des DREAL sont vécues, dans les territoires, comme le fait du prince.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Peut-être n'ai-je pas compris. Si l'objectif est que la DREAL indique plus précisément au porteur du projet ce qu'il doit faire, effectivement, cela pourra permettre d'aller plus vite. Je propose, monsieur le député, que nous y retravaillions d'ici à la séance.

**M. Alain Perea.** Dans ce cas, je retire mon amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis de la commission du développement durable.** Vous avez bien résumé notre objectif, monsieur le secrétaire d'État. Il s'agit de faire en sorte de mieux accompagner les porteurs de projet – les DREAL ont une responsabilité à cet égard. Cependant, nous avons sous-amendé la proposition de M. Perea pour que cela prenne une forme appropriée compte tenu des missions et des compétences d'une administration, qui ne peut pas forcément chiffrer ni estimer les délais des études demandées. Je n'en ai pas moins constaté sur le terrain, en travaillant dans un bureau d'études, un accompagnement trop souvent insuffisant des porteurs.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je partage totalement les préoccupations que vous venez d'énoncer. Le rôle de l'État, aujourd'hui, n'est pas d'exiger, il est d'accompagner, de faciliter. Si cela permet une plus rapide réalisation des projets, il faut le faire, même si cela peut donner plus de travail à l'administration. Nous nous engageons très fermement à retravailler à ces questions.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis de la commission du développement durable.** Il ne m'est cependant pas possible, monsieur le secrétaire d'État, de retirer un amendement que je défends au nom de la commission du développement durable.

*L'amendement CE1921 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CE65.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

#### **Après l'article 5**

*La commission examine l'amendement CE2290 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Il s'agit de la constructibilité sous plan d'exposition au bruit (PEB). Une loi précédente avait permis des dérogations, dans le cas d'opérations de

rénovation urbaine, à la non-constructibilité sous PEB. Las, certaines communes de l'Est du Val-d'Oise, en particulier autour de Roissy, restent exclues.

Nous en arrivons donc à l'absurdité suivante : les communes dans un projet ANRU doivent détruire du logement social, et la loi leur interdit d'en reconstruire. Donc, à la place, on construit du logement intermédiaire, mais on nous dit aussi qu'il faut reconstruire le logement social. Et, dans les intercommunalités concernées, les communes sous PEB n'ont pas le droit de construire du logement. On ne peut donc pas respecter les règles. La solution est donc de détruire du logement social dans les communes où il y en a beaucoup, de le remplacer par du logement intermédiaire, et de construire dans les communes carencées de la même intercommunalité du logement social, mais les règles du PEB l'interdisent.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement, très large. Susceptible d'entraîner un accroissement significatif de la population soumise aux nuisances sonores dans ce secteur, il ne définit pas de mesures de suivi des opérations de réhabilitation et ne prévoit pas de mesures permettant de limiter l'impact des nuisances sonores.

Les conditions prévues par le droit en vigueur semblent suffisantes.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis que le rapporteur. Cet amendement, en réalité, vise à assouplir les possibilités de construction en zone C du plan d'exposition au bruit des aérodromes. Il permet l'augmentation de la population en zone C, sans limites ni encadrement particulier. Le gouvernement s'est toujours opposé à ce type de mesure.

**M. François Pupponi.** Je suis désolé de vous contredire, monsieur le ministre, mais la loi permet précisément de déroger à cette règle, avec l'autorisation du préfet. Les notes rédigées par vos collaborateurs ne correspondent pas à la réalité juridique. Aujourd'hui, c'est le préfet qui peut autoriser la construction sous PEB dans le cadre des contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris. C'est la loi qui le précise. Tout est donc parfaitement encadré, contrairement à ce que vous dites. On ne peut pas construire dans ces communes si le préfet refuse. Quel encadrement supplémentaire voulez-vous donc ?

En revanche, au sein d'une même intercommunalité, une commune peut être concernée et pas l'autre. Il n'est donc pas possible de reconstituer le logement social en respectant la règle du « un pour un ». Élargissez donc les possibilités qu'ont les préfets de déroger, au sein d'une même intercommunalité. L'encadrement est complet : aux termes du droit en vigueur, le maire n'a déjà pas le droit de délivrer un permis de construire sans l'accord du préfet. Si un encadrement par le préfet est insuffisant, je n'y comprends plus rien !

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Insuffisamment compétent en la matière, je voudrais retravailler sur ce sujet avec M. Pupponi.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je ne vous comprends pas tout à fait, monsieur Pupponi. L'article L. 112-10 du code de l'urbanisme dispose notamment que : « La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. » Il est donc possible de faire de la destruction-reconstruction.

**M. François Pupponi.** Ce n'est pas cet article qu'il fallait lire. L'article L. 112-10, si vous regardez bien, renvoie à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », qui dispose en son article 166 que : « Les contrats de développement territorial, prévus par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, peuvent, pour répondre aux enjeux spécifiques de renouvellement urbain qu'ils identifient et dans un but de mixité sociale et d'amélioration de la qualité de vie des populations, prévoir des opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain en zone C des plans d'exposition au bruit. Par dérogation [...], ces opérations peuvent entraîner une augmentation de la population soumise aux nuisances sonores, sans toutefois qu'il puisse s'agir d'une augmentation significative. » C'est le préfet qui encadre. L'article L. 112-10 a donc été modifié par un amendement adopté en 2016, qui élargit cette possibilité.

Si l'on applique le texte du Gouvernement, une commune peut détruire du logement social, mais pas en reconstruire, car on veut de la mixité, mais on veut une reconstruction du logement social « un pour un ». Donc il faut en reconstruire ailleurs... où c'est impossible ! On tourne en rond. C'est pour cela que nous avons modifié la loi en 2016 : pour que le préfet puisse dans certains cas autoriser d'augmenter la population sous plan d'exposition au bruit.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Nous allons retravailler cela, monsieur Pupponi. Vous avez beaucoup légiféré au cours des dernières années, ce qui nous amène d'ailleurs à revoir un certain nombre de choses. Pour ma part, j'ai l'habitude d'être précis, nous allons donc vérifier.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous vous proposons donc, cher collègue Pupponi, de retirer votre amendement, et nous y retravaillerons.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE2766 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** En vertu de cet amendement, s'agissant des zones d'aménagement différé (ZAD) créées par l'État, le renouvellement du droit de préemption s'opérera par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable d'une commune ou de l'EPCI concerné et par arrêté préfectoral en l'absence d'opposition de ces collectivités.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement y est favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CE2765 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Les termes actuels de l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme peuvent laisser penser que seule l'une des trois missions décrites au I de l'article – réalisation d'études, réalisation de travaux et construction d'ouvrages ou bâtiments, achat et revente de biens fonciers ou immobiliers – peut être confiée par le même contrat. Pourtant, le mandant de tels contrats peut souhaiter confier un rôle d'ensemblier à son mandataire, en lui confiant dans un même contrat, par exemple, un mandat d'études mais aussi de travaux ou d'acquisition.

Le présent amendement a pour objet de permettre de confier une ou plusieurs des trois missions prévues par le I de l'article L 300-3, par un même contrat, selon les choix du mandant.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CE2763 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit de l'établissement public d'aménagement (EPA) de Paris Saclay.

Cet amendement a pour objet de conforter la mission d'appui opérationnel du comité consultatif auprès de l'organe central que constitue le conseil d'administration. Il redéfinit les sujets dont ce comité peut être saisi afin de ne pas interférer avec les deux commissions en place à l'EPA. Il permet également de laisser au décret le soin de prévoir la composition du comité consultatif.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CE23 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Nous proposons modifier le code de l'urbanisme afin d'alléger les conditions exigées, en instaurant un taux majoré de la taxe d'aménagement dans les communes de montagne ou les communes à faible densité démographique, c'est-à-dire celles éligibles aux aides pour l'électrification rurale. Cette majoration de la taxe d'aménagement interviendrait sur le simple constat que les travaux ou les équipements sont nécessaires. Il ne serait donc plus fait référence, dans ce cas, au caractère substantiel des travaux.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement nous semble un cavalier législatif. Une telle mesure doit être discutée en loi de finances.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour les mêmes raisons.

**M. Martial Saddier.** Tout d'abord, cet amendement n'a pas été jugé irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

Et puis, chers collègues, quand on parle de zones de montagne, il s'agit de 25 % du territoire national ! M. le ministre connaît cette réalité aussi bien que moi, sinon mieux. Sur ce quart du territoire national, les coûts d'aménagement sont tels que la construction n'est aujourd'hui plus possible. En ce qui concerne le très haut débit, la téléphonie mobile et un certain nombre d'énergies propres, notamment le gaz naturel, ces territoires sont déjà abandonnés. S'il n'est pas aujourd'hui permis de majorer cette taxe, comme le propose M. Brun, cela signifie tout simplement l'absence totale de construction et l'abandon de ces territoires. C'est là un problème qui transcende les clivages politiques.

Très sincèrement, monsieur le ministre, qui connaissez bien le sujet, il faut que nous essayions de trouver une solution d'ici à la séance publique.

**M. Fabrice Brun.** Cet amendement n'est pas un cavalier. Les services de l'Assemblée, très rigoureux, ne l'ont pas jugé irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution. Par ailleurs, une disposition identique a été examinée au Sénat dans le cadre d'une proposition de loi qui vise à relancer la construction en zone rurale, et ce sans être qualifiée de cavalier.

Je me permets donc d'insister, à l'instar de mon collègue Saddier, pour que nous puissions débattre de cette question, très importante pour les communes de montagne.

**M. François Pupponi.** Je soutiens cet amendement. Dans le cadre de ce projet de loi, nous essayons de créer de nouvelles procédures pour permettre aux collectivités locales de faire des zones d'aménagement, mais, dans les zones de montagne, en raison de surcoûts spécifiques, il ne leur sera pas possible d'en tirer parti sans recettes supplémentaires. Et M. Brun ne propose pas une dépense supplémentaire, il propose une recette, qui permette aux communes concernées de profiter de ces nouvelles procédures.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Nous sommes prêts à examiner cette question.

**M. Fabrice Brun.** Si vous vous y engagez, monsieur le ministre, nous savons que vous tenez parole, et je retire cet amendement. Il faut vraiment, cependant, y travailler d'ici à la séance publique. C'est une question majeure pour les zones de montagne.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE24 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Cet amendement vise pour l'essentiel à assurer les coordinations nécessaires à la bonne application des dispositions qui sont l'objet de l'amendement CE22, que nous examinerons plus tard, et rétablit la participation pour voirie et réseaux, toujours au profit de nos communes en zone de montagne ou à faible densité démographique

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement. Rappelons que le taux de la taxe d'aménagement peut éventuellement être majoré, ce qui permet de pallier l'abrogation de la participation pour voirie et réseaux.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CE2764 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La convention de projet urbain partenarial (PUP) est conclue par le propriétaire, par l'aménageur ou par le constructeur avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme – ou le préfet dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN). Or la commune ou l'intercommunalité signataire de la convention de PUP n'est pas toujours maître d'ouvrage des équipements publics à réaliser.

Cet amendement a pour objet de confirmer que, dans ce cas, la convention peut prévoir un versement direct de la contribution financière à la personne publique assurant la maîtrise d'ouvrage des équipements publics.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

**M. Stéphane Peu.** J'y suis, pour ma part, plus que favorable. Au quotidien, quand une ville construit une école primaire et que c'est sur une opération d'aménagement d'un EPCI, faire passer le PUP de l'EPCI à la commune, c'est un casse-tête.

**M. Martial Saddier.** Je suis également très favorable à cet amendement. Depuis que je suis député, j'ai toujours voté tous les dispositifs urbains. Je le dis en référence aux amendements précédents. Les députés de montagne ont systématiquement accompagné et voté tous les dispositifs urbains, parce que nous considérons notamment que les densités urbaines nécessitent des outils spécifiques. Comprenez donc, chers collègues élus de zones urbaines, que la montagne a aussi besoin de dispositifs spécifiques.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2658 du Gouvernement.*

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Cet amendement relatif aux Jeux Olympiques et Paralympiques vise à préciser un dispositif prévu par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Il précise les conditions et modalités de substitution de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), en charge de la réalisation des ouvrages, au maître d'ouvrage.

Aujourd'hui, la SOLIDEO traite avec près d'une trentaine de maîtres d'ouvrage différents, chacun étant en charge de la réalisation des ouvrages et la responsabilité finale incombant à la SOLIDEO. La loi du 28 février 2017 dispose que, lorsqu'un maître d'ouvrage est défaillant, c'est-à-dire lorsqu'il ne réalise pas dans un temps donné les ouvrages nécessaires aux jeux, la SOLIDEO a la possibilité de se substituer à ce maître d'ouvrage. Las ! Cette loi ne précise nullement ce que nous devons entendre par « maître d'ouvrage défaillant » ou « défaillance ».

Par cet amendement, le Gouvernement souhaite donc préciser les modalités de cette substitution de la SOLIDEO aux maîtres d'ouvrage, en indiquant par exemple que la défaillance peut être une méconnaissance du calendrier de réalisation, un dépassement de budget ou encore le non-respect du programme.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis favorable à cet amendement.

**M. Stéphane Peu.** J'y suis, une nouvelle fois, très favorable également : député de la circonscription où les deux tiers des investissements de la SOLIDEO seront réalisés, je me devais de le dire !

**M. Martial Saddier.** Monsieur le rapporteur, vous parliez tout à l'heure de cavalier législatif... Qu'en est-il de celui-ci ? Et puis l'introduction d'une telle disposition, ainsi, au milieu du projet de loi ELAN, si elle peut rassurer – nous sommes tous favorables aux jeux –, nous inquiète aussi. Qu'en sera-t-il du respect des délais et des coûts ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Monsieur le député, il n'y a aucun lien avec un quelconque surcoût. En revanche, je comprends tout à fait que vous réagissiez à l'introduction de telles précisions quelques semaines après que nous avons longuement débattu de la loi relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

*La commission adopte l'amendement.*

#### **Avant l'article 6**

*La commission se saisit de l'amendement CE2073 de M. François Ruffin.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement qui nécessiterait de modifier également le code civil et qui crée une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour les mêmes raisons.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE318 de Mme Laurence Trastour-Isnart, qui fait l'objet du sous-amendement CE2779 du rapporteur, CE431 de M. Thibault Bazin, CE1389 de M. Stéphane Peu et CE2022 de M. Bruno Fuchs.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis favorable aux amendements, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement qui introduit la notion de « société inclusive » dans les objectifs que l'action des collectivités publiques.

**M. Thibault Bazin.** Les personnes handicapées sont très inquiètes de ce projet de loi ; la question est celle de la transposition dans le droit des termes de la Convention de New York relative aux droits des personnes handicapées.

Je ne suis pas certain que la notion de « société inclusive » soit claire pour tout le monde, car elle peut tout vouloir dire, elle fait rêver, mais je crains qu'elle ne soit pas concrètement opposable.

**M. Stéphane Peu.** Lorsque la France a signé la Convention de New York, elle s'est engagée à en transposer les termes dans son droit interne. Ces amendements n'ont donc d'autre objet que d'honorer la signature de notre pays et de garantir la promotion du principe de conception universelle afin d'être en mesure de proposer des logements adaptés au handicap.

Or les associations représentatives des intéressés expriment de grandes inquiétudes à l'égard de ce projet de loi.

**M. Bruno Fuchs.** Cet amendement rappelle un des grands principes universels. Il ne coûte rien, il ne ralentit rien, et il nous grandit collectivement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous sommes parfaitement d'accord avec tout ce qui vient d'être dit. J'émettrai donc un avis favorable à l'amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement



CE2779 du rapporteur qui comporte la notion de « société inclusive », plus large que celle d'accessibilité, car le handicap ne pose pas la seule question de la mobilité, mais celle de l'inclusion de façon générale.

*La commission **adopte** le sous-amendement.*

*Puis elle **adopte** les amendements **sous-amendés**.*

## CHAPITRE II

### Favoriser la libération du foncier

**Article 6** (articles L. 3211-6 et L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Accélérer la libération du foncier public*

*La commission étudie l'amendement CE2004 de M. Bruno Fuchs.*

**M. Bruno Fuchs.** Cet amendement concerne le cas de cession à l'amiable de son foncier par l'État ainsi que la simplification du dispositif dit de cession avec décote. Il s'agit d'imposer le respect des règles de conception universelle et d'accessibilité et d'en faire une des conditions du recours à ces dispositifs, ne serait-ce que parce que ces biens immobiliers appartiennent au domaine public. En d'autres termes, il ne saurait y avoir de cession à l'amiable avec décote si l'acquéreur ne prévoit pas dans ses projets les moyens de rendre l'espace urbain accessible. On pourrait même proposer un dispositif incitatif majorant la décote lorsque le programme prévoit la construction de logements accessibles.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'entends votre préoccupation, mais il y a un mélange des genres. Il est indispensable d'accélérer la libération de foncier public, mais on ne peut lier cet impératif à des questions certes importantes, mais accessoires au regard de cet objectif. Je suis donc défavorable à l'amendement.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. Cet amendement entremêle les dispositifs de cession du domaine foncier public et les exigences d'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées, qui relèvent du code de la construction et de l'habitation, dont les dispositions sont applicables à toutes les constructions.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE1108 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE432 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Il s'agit de lier à l'accessibilité les cessions de foncier public avec décote.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE1109 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite des amendements identiques CE259 de M. Stéphane Peu et CE2069 de M. François Ruffin.*

**M. Stéphane Peu.** L'article 6 tend à réduire le coup de pouce donné à la production de logements sociaux dans les opérations de cession de foncier public. Nous proposons en conséquence, et compte tenu des besoins en matière de production de logements, sociaux ou non, de réserver le bénéfice de la décote aux programmes comportant « essentiellement » des logements.

Il s'agit de rester dans l'esprit de la loi telle qu'elle avait été conçue, qui consistait à pratiquer la décote et libérer du terrain public essentiellement pour la production de logements. Le but était avant tout de répondre à la crise du logement.

**M. Loïc Prud'homme.** Nous proposons que l'obligation de réserver 75 % de la surface pour construire des logements perdure et ne soit pas réduite à 50 %. Cela implique de ne pas remplacer le mot « essentiellement » par le mot « majoritairement ». Étant donné la forte demande de logements à prix abordable, il nous paraît contradictoire de privatiser du foncier public tout en réduisant les obligations de construction de logements.

De plus, comme l'explique la Fondation Abbé Pierre, la vocation de ce dispositif est de favoriser l'offre de logements abordables et de garantir, en contrepartie de l'avantage accordé, une proportion de logements sociaux.

Le foncier public est précieux pour atteindre cet objectif et ne devrait pas servir à faciliter l'installation d'activités commerciales, ce que cet alinéa risque de provoquer. La perspective que soit ramenée de 75 % à 50 % la surface affectée au logement aura comme conséquence probable de baisser la production de logements sociaux dans une période où les organismes sont déjà mis en difficulté, alors que la demande reste forte et la réponse proportionnellement faible.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** L'idée principale de l'alinéa 5 que vous souhaitez supprimer est de renforcer la mixité fonctionnelle, c'est-à-dire de construire du logement, mais aussi de créer des effets de levier sur de grandes opérations concernant du commerce ou d'autres choses.

Les règles de calcul de la décote elle-même par rapport au logement social ne sont pas modifiées : la décote ne bénéficie toujours qu'à la partie de programme destinée à des logements sociaux. Par ailleurs, elle peut bénéficier à des opérations commerciales ou de logement libre, qui permettront de réaliser des opérations de mixité sociale.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable, pour une raison supplémentaire.

Le mécanisme de décote comporte un élément déclencheur qui permet ensuite à la décote de s'appliquer. Cet élément déclencheur est qu'il doit y avoir 75 % de logements dans l'opération concernée. Ensuite, la décote ne s'applique qu'au logement avec un pourcentage, qui d'ailleurs ne concerne que les logements sociaux, mais varie en fonction des aides concernées : prêt locatif aidé très social (PLA-TS), prêt locatif intermédiaire (PLI) et prêt locatif à usage social (PLUS).

Si nous proposons de remplacer « essentiellement » par « majoritairement » afin de faciliter l'élément déclencheur, c'est pour avoir constaté que cette décote fonctionnait mal et qu'il n'y avait pas suffisamment de projets. Mais la décote demeure intrinsèquement liée aux logements sociaux, à l'intérieur de l'opération pouvant en bénéficier.

**M. Stéphane Peu.** La libération du foncier public est lente, car on lui impose une série de règles qui ne sont pas toutes corrélées à la réalité.

Ainsi, un terrain militaire est à cheval entre Saint-Denis et La Courneuve, juste entre le quartier des Francs-Moisins et la Cité des 4 000, qui sont deux quartiers emblématiques de la politique de la ville. Afin de respecter la mixité sociale, on ne fait pas majoritairement des logements sociaux sur ce terrain, mais du logement diversifié. Et l'expérience a montré que pour favoriser l'accession sociale à la propriété, le coût du foncier doit se situer entre 100 et 140 euros le mètre habitable, ce qui est très éloigné des valeurs constatées.

Si nous voulons favoriser la création de logements et la mixité sociale tout en demeurant en phase avec la réalité locale du marché, nous devons appliquer une décote.

**M. Loïc Prud'homme.** Monsieur le ministre, la question n'est pas celle de l'élément déclencheur : elle est que le foncier, qui est précieux et difficile à obtenir, ne sera plus réservé à 75 % au logement, mais à 50 % seulement, le reste concernant des opérations commerciales. C'est cette proportion que nous contestons, car elle revient à céder du foncier, qui constitue notre bien commun, à des opérations commerciales qui échappent aux règles de la construction de logements sociaux notamment.

**M. François Pupponi.** Tel qu'il est rédigé, cet amendement entraînerait une baisse de la construction de logements sociaux. En vendant 50 % du terrain pour autre chose que du logement, on augmenterait la charge foncière, et ces opérateurs auraient moins besoin de la décote.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) la décote doit bénéficier au logement intermédiaire ; hors QPV, elle doit bénéficier au logement social. L'exemple cité par notre collègue Stéphane Peu montre qu'il faut créer du logement intermédiaire dans les QPV en recourant à la décote, et qu'en dehors de ces quartiers la décote doit être utilisée pour favoriser le logement social. Recourir à la décote pour faire du logement social à Saint-Denis n'a aucun intérêt : elle doit être utilisée à autre chose.

C'est le principe de l'effet miroir : la règle devant s'appliquer hors QPV ne doit pas s'appliquer en QPV, et *vice versa*. Il faudra peut-être prévoir d'autres amendements en vue de la séance publique ; mais l'idée demeure d'implanter le type de logement qu'il faut là où il faut.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis assez d'accord avec ce qu'a dit M. Pupponi, mais le commerce n'est pas le diable : lorsqu'une zone a été aménagée, elle peut être revendue beaucoup plus cher, ce qui permettra de financer le logement intermédiaire que vous appelez de vos vœux.

C'est pourquoi je pense, contrairement à vous, que cette mesure ne fera pas augmenter le prix du foncier, mais le fera baisser pour les collectivités, car elles pourront bénéficier de cette vente.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Les propos de M. Peu vont exactement dans le sens de ce que nous essayons de faire : faire en sorte que, dans le cadre d'une opération avec décote, il n'y ait plus nécessairement 70 % ou 75 % de logements sociaux, afin que ces opérations puissent se déclencher plus facilement.

À M. Pupponi, j'indique que des amendements portant sur le logement intermédiaire et la décote seront présentés, car la loi ne doit pas figer les situations en imposant des zones où les opérations ne porteraient que sur du logement social ou que sur du logement intermédiaire. Il me semble que c'est aux maîtres d'ouvrage et aux porteurs de projets qu'il revient de le définir.

**M. François Pupponi.** Monsieur le ministre, imaginez l'application d'un tel article dans une ville carencée ! Il faut obliger ce type de communes à faire du logement social, c'est ainsi que nous ferons de la mixité.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE2070 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** Par cet amendement, nous proposons qu'au moins 30 % des logements construits sur les terrains cédés par l'État soient des logements sociaux. En effet, la demande de logements à prix abordables est très forte, comme le montrent les quelque deux millions de personnes en attente d'un logement social. Ce besoin est d'autant plus important dans les zones tendues et dans les communes où les obligations de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », ne sont pas encore respectées. Il est donc nécessaire de s'assurer que la vente de ces terrains réponde à la demande sociale de logements à prix abordables. Fixer un pourcentage minimum de 30 % de logements sociaux nous semble le meilleur moyen d'y parvenir.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à ce que la loi fixe un tel seuil. Il doit être déterminé, au cours d'une négociation avec l'État, par la collectivité territoriale en fonction des besoins et de la situation de son territoire.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2239 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Si l'idée de la décote est bonne, son application peut produire des effets pervers dans certains territoires.

La Cour des comptes a ainsi relevé un cas où la décote était telle que le promoteur n'a quasiment pas eu à investir de fonds propres, tout en bénéficiant de tous les avantages du dispositif. Et, malgré cela, les coûts de sortie étaient supérieurs à la moyenne !

Il faut donc poser des limites afin que soient évités les effets d'aubaine, et que la décote permette de produire des logements dont les coûts de sortie, et donc les loyers, soient abordables.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous aborderons plus tard ces questions, mais je vous indique déjà qu'à ce mécanisme nous préférons une clause de retour à meilleure fortune ou de complément de prix, déjà prévue par la loi. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. Si des limites devaient être fixées, elles devraient l'être en considération du prix du foncier que de celui de la construction, qui ne fait que flamber. C'est pourquoi je suis défavorable à des mécanismes tendant à plafonner les décotes en fonction des constructions neuves.

**M. François Pupponi.** Le prix de sortie, monsieur le ministre, c'est le coût du foncier plus le coût de la construction. Si le premier est quasiment nul, et qu'à la fin le prix de sortie est inchangé, c'est que le promoteur a pris sa marge sur la construction ; il ne fait pas bénéficier le projet de la décote. Il faut que, lorsqu'il y a décote, on la retrouve dans le prix de sortie ; que les promoteurs utilisent la décote pour améliorer leur marge n'est pas le but de l'opération.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie des amendements CE1566 et CE1565 de M. Jean-Paul Mattei.*

**M. Jean-Paul Mattei.** Dans son évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social, publiée le 26 octobre dernier, la Cour des comptes a relevé que certaines opérations, notamment à Paris – au 4 rue de Lille et au 2 cité Charles-Godon, par exemple –, ont abouti à des décotes supérieures à 3 000 euros par mètre carré de surface utile.

L'amendement CE1566 entend combler cette lacune en plafonnant la décote à 1 500 euros par mètre carré de surface utile.

L'application de ce plafond permettra, sans porter atteinte à l'objectif de faciliter la création de logements sociaux, de limiter les effets spéculatifs pervers qu'a pu entraîner l'application systématique de la décote, notamment dans les collectivités les mieux dotées sur les plans financier et foncier.

Quant à l'amendement CE1565, il vise à revenir sur l'application systématique de la décote, en la rendant facultative.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. S'agissant du premier amendement, notre préférence va, comme je l'ai dit, à la clause de retour à meilleure fortune, déjà prévue par la loi mais trop peu utilisée. S'agissant du second, je suis contre la suppression de la décote de droit, qui est un moyen utile de favoriser la libération du foncier public.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Mon avis est aussi défavorable, car il faut conserver au dispositif sa simplicité. La décote a été conçue parce que l'on avait constaté un manque d'opérations comportant du logement, notamment social. S'il faut effectivement prévenir certaines situations comme celles qui ont été décrites, il ne faut toutefois pas tomber dans l'excès inverse. Je suis donc très défavorable à ce que la loi rajoute des conventionnements, des encadrements qui rendraient le dispositif de la décote inutilisable du jour au lendemain, comme cela a pu arriver dans le passé.

**M. Jean-Paul Mattei.** J'entends bien, monsieur le ministre, mais il faut combattre les effets d'aubaine, notamment dans la capitale. L'argent de la décote est celui de l'État, et non une manne céleste ! Nous devons donc être plus rigoureux dans l'application de la décote à certains endroits, singulièrement les plus prestigieux.

*La commission rejette successivement les deux amendements.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CE2072 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Actuellement, lorsqu'un bien vendu avec décote est revendu par le primo-acquéreur, le nouveau propriétaire n'est pas obligé de respecter les conditions de prix de vente et de montant de loyer initialement prévues. Or, l'objectif de la cession du foncier de l'État est de répondre à la demande de logements à prix abordables. Il est donc nécessaire de s'assurer que ces effets perdurent dans le temps. Ainsi, nous souhaitons que les propriétaires des biens construits sur un terrain cédé par l'État avec décote soient soumis aux mêmes obligations, qu'ils soient primo-acquéreurs ou non.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Seul le primo-acquéreur bénéficie de l'acquisition du bien à un prix décoté ; il ne nous semble pas judicieux de l'étendre au propriétaire suivant. Avis défavorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable.

**M. Loïc Prud'homme.** L'argumentation du rapporteur me paraît un peu courte : ne lui semble-t-il pas légitime que les logements doivent demeurer accessibles sur une certaine durée ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Si le second acquéreur est soumis aux mêmes règles que le premier, *a fortiori* si la décote est prolongée *ad vitam æternam*, elle perdra bientôt tout rapport avec la réalité environnante.

Si l'on veut véritablement maîtriser le prix du foncier, on ne le fait pas en contrôlant le prix de vente au gré des opérations successives : qui ira, vingt-cinq ans après, vérifier son évolution – sauf à créer une administration dédiée ?

Il est plus opératoire de passer par le contrôle du foncier. Beaucoup d'agglomérations et de municipalités ont d'ailleurs créé des organismes de foncier solidaire (OFS), qui permettent de conserver la valeur et le partage de valeur.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement 2071 de Mme Bénédicte Taurine.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement de repli vise à porter à vingt ans, au lieu de dix, les obligations de l'acquéreur suivant la première mise en vente du bien construit sur le terrain cédé par l'État. L'objectif de la cession du foncier de l'État est de répondre à la demande de logements à prix abordables ; c'est à cet effet que nous proposons cette extension.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Même avis défavorable que sur l'amendement précédent. J'ajoute que la disposition proposée risquerait de porter atteinte au droit de propriété.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CE1313 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement prévoit explicitement que la convention avec l'acquéreur fixe les modalités permettant au représentant de l'État dans la région de contrôler les comptes financiers de l'opération, afin de vérifier que la décote a bien servi à garantir l'équilibre de l'opération, et non à accroître les fonds propres de l'acquéreur. Ce qui répond d'ailleurs à un certain nombre de questions qui se sont posées au sujet de cet article.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Je demande le retrait de cet amendement, faute de quoi mon avis sera défavorable.

Le V de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques dispose déjà que l'acte d'aliénation prévoit l'éventuel paiement d'un complément de prix. Il est complété par l'article R. 3211-17-4 qui oblige l'acquéreur à rendre compte annuellement de l'état d'avancement du programme de construction.

Les modalités de contrôle sont donc déjà prévues par la partie réglementaire de ce code, et il n'y a pas lieu d'ajouter de nouvelles mesures à la partie législative.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 6 modifié.*

## **Après l'article 6**

*La commission étudie l'amendement CE1932 de M. Jean-Luc Warsmann.*

**M. Thierry Benoit.** Nous nous trouvons au cœur du triptyque emploi-logement-transport, évoqué au cours de la discussion générale.

Cet amendement vise à apporter une réponse rapide à la situation de tension immobilière que connaissent de nombreuses agglomérations, où il devient de plus en plus difficile de se loger, alors même que s'y concentre une grande partie des emplois disponibles.

Cette mesure est de nature à rééquilibrer le marché immobilier dans les agglomérations concernées ainsi qu'à favoriser une plus grande mixité sociale, en sollicitant, selon une formule équilibrée respectueuse des droits des personnes publiques, l'intervention d'acteurs économiques capables de réaliser de tels projets.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable : instaurer des pourcentages de foncier à mettre à disposition est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable pour les mêmes raisons.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE659 et CE671 de M. Lionel Causse.*

**M. Lionel Causse.** Ces amendements visent à favoriser la réalisation de logements sociaux par les bailleurs en lançant une expérimentation portant sur la maîtrise du foncier ainsi que sur le prix de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) des logements sociaux.

Les bailleurs sociaux ont deux solutions pour mener à bien leurs opérations : acheter du foncier ou acheter des opérations en VEFA, et ce sont souvent les collectivités ou l'État qui les accompagnent. Il s'agit ici de faire participer les opérateurs privés dans le cadre des terrains cédés pour leur partie logement social ou lorsqu'ils construisent et revendent en VEFA. Le but est de faire baisser les prix de vente afin de permettre aux bailleurs sociaux de mieux gérer les coûts des opérations.

Les territoires concernés sont surtout ceux au sein desquels le choc de l'offre est compliqué. J'ai été maire d'une commune dans laquelle, du fait des plans locaux d'urbanisme (PLU) et autres schémas de cohérence territoriale (SCOT) « grenellisés », il est difficile de rendre des terrains constructibles, ce qui oblige à le faire sur des terrains existants. De ce fait, chaque année les prix montent, ce qui rend les opérations de plus en plus compliquées.

Cette expérimentation pourrait donc être conduite dans des territoires à définir avec les services de l'État.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** L'expérimentation que vous proposez pourrait se révéler contre-productive et engendrer des reports de ventes ou davantage de ventes au secteur libre avec un effet d'éviction des bailleurs sociaux...

Je suis davantage favorable à tout ce qui vise à inciter les propriétaires fonciers à céder leurs terrains aux bailleurs sociaux, comme la dispense de la plus-value qui est d'ailleurs proposée dans le projet de loi.

Pour ces raisons, je suis défavorable à l'amendement.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable pour les mêmes raisons. La mesure proposée risque de porter atteinte au droit de propriété et à la liberté du commerce. Elle aurait surtout un effet contre-productif, soit de report des ventes, soit de développement des ventes en secteur libre conduisant à l'éviction des bailleurs sociaux.

**M. François Pupponi.** Ce type de mesures peut être très favorable au début, car elles permettent aux bailleurs d'acheter très vite des logements et aux promoteurs de bénéficier des 50 % de réservation pour leurs projets, ce qui leur permet de vendre les autres.

Mais elles peuvent aussi conduire à des variations de prix dans le secteur de la VEFA allant de 2 100 euros à plus de 3 000 euros pour le même bailleur ; alors que nous parlons d'argent public !



Car ce qui compte, *in fine*, c'est le prix de sortie du loyer : plus celui-ci est élevé, plus le volume d'aide personnalisée au logement (APL) versé est important. Nous sommes donc confrontés à une spirale inflationniste négative qui fait que, selon que le promoteur paie ou non au bon prix, c'est la collectivité qui paie.

Il faudrait se pencher sur ces situations, car il y a beaucoup d'abus.

**M. Stéphane Peu.** Je rappelle que la VEFA s'est généralisée lorsqu'au cours de la crise de 2008 le Gouvernement a fait appel au mouvement HLM afin d'aider les promoteurs à résorber leurs stocks. Depuis, c'est une « règle sans règle » : dans ma circonscription, pour un même immeuble, les VEFA se négocient entre 2 700 euros et 3 800 euros au mètre carré.

C'est un détournement de la procédure, un gâchis d'argent public, et, sauf à tuer la VEFA, on ne peut la laisser sans encadrement : à force d'abus les instances européennes nous rappelleront à l'ordre, car la VEFA est une tolérance. Je rappelle qu'elle se fait sans appel d'offres, mais de gré à gré.

**M. Lionel Causse.** Notre proposition ne constituera pas un frein à la construction de logements sociaux, car les PLU applicables à certains territoires que je vise sont soumis à 25 % au titre de la loi SRU.

Il s'agit de faire partager ces réalisations par les opérateurs privés, alors que le prix du foncier explose d'année en année, sans quoi la VEFA risque d'être réservée aux grands bailleurs sociaux. Seuls ceux qui disposeront de beaucoup de fonds propres auront les moyens de suivre ces augmentations.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**Article 7** (article L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques et article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation) : *Foncière publique solidaire (FPS)*

*La commission est saisie de l'amendement CE1557 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** La Foncière publique solidaire (FPS), visée par cet article, a pour objet principal de revendre les terrains et immeubles de l'État, pour leur conversion en logements à prix abordables.

Un certain nombre d'universités ayant des terrains à vendre souhaiteraient faire appel à la FPS ; l'objet de cet amendement est donc d'étendre son champ d'activité à ces établissements.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Ce domaine universitaire est effectivement aujourd'hui hors du champ d'activité de la Foncière publique solidaire. Nous aurons un débat portant sur la FPS et la libération de foncier ; à ce stade mon avis est donc défavorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** J'ajouterai que la disposition proposée relève plutôt du domaine réglementaire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE1356 et CE1357 de M. Jean-Christophe Lagarde et CE1310 du rapporteur.*

**M. Thierry Benoit.** L'acquisition de foncier auprès de l'État par la Foncière publique solidaire implique la réalisation de programmes comportant au moins 50 % de logements sociaux.

En termes de mixité sociale, cet objectif n'est pas souhaitable. Cet amendement vise donc à revenir sur la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui a créé la FPS et fixé cette règle, en abaissant ce seuil à 40 %.

En outre et toujours dans un objectif de mixité sociale, les logements sociaux réalisés devront être répartis entre les différents types de financement.

Notre second amendement est un amendement de repli.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La Foncière publique solidaire peut acquérir des portefeuilles de terrains auprès de l'État et de ses établissements publics. S'agissant des transferts, les terrains acquis doivent être destinés majoritairement à la construction de logements sociaux, ce sur quoi nous sommes d'accord. Cet objectif n'est pas toujours atteignable à l'échelle d'un seul portefeuille même s'il est souhaitable de le poursuivre pour ce qui concerne l'activité globale de la Foncière ; nous venons d'avoir ce débat.

Cet amendement permet à l'État et ses établissements publics de transférer en pleine propriété des actifs immobiliers relevant de leur domaine privé à la FPS dès lors que ces actifs immobiliers sont destinés à la réalisation de programmes de logements dont une partie, et non plus la majorité, est constituée de logements sociaux. Ce qui signifie que nous ne fixons pas de seuil.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** À chaque fois qu'il y a un financement de l'État, que l'on prend des décotes, que l'on crée de nouveaux instruments, le but poursuivi est de produire plus de logements, sociaux dans leur majorité.

Cependant, force est de constater que, depuis sa création, la FPS ne fonctionne absolument pas. Cet échec est-il imputable au pourcentage de logements sociaux qui lui a été imparti ? J'avoue l'ignorer. Mais il me semble que les propositions faites par ces amendements mériteraient d'être testées, car elles vont dans le bon sens.

Pour ces raisons, je m'en remets à la sagesse de la commission.

**M. Thierry Benoit.** J'y vois un encouragement à maintenir l'amendement CE1356 et à l'adopter.

**M. François Pupponi.** Je suis quelque peu interloqué. Nous parlons de terrains publics appartenant à l'État, et vous nous expliquez que l'État, particulièrement dans les villes où les logements sociaux sont insuffisants, n'est pas capable de construire du logement social.

L'État vend des terrains à la FPS, considérant qu'il est incapable de les vendre à un promoteur ou un bailleur social, qui elle-même rencontrera des difficultés à créer du logement social.

**M. Thierry Benoit.** Ce n'est pas du tout ce que j'ai compris des propos de M. le ministre ; je maintiens l'amendement, en espérant qu'il sera adopté.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Que M. Benoit me pardonne, mais je maintiens également mon amendement et donne un avis défavorable à ceux qu'il a défendus.

À l'occasion des auditions préparatoires à l'examen du texte, nous avons entendu Christophe Caresche et Thierry Repentin, qui nous ont expliqué pourquoi cela ne fonctionnait pas. Mais c'est un autre sujet : celui de la libération du foncier de l'État, dont j'ai déjà indiqué que nous parlerons. Or nous proposons un dispositif qui permettra peut-être de retrouver un équilibre économique.

**M. Stéphane Peu.** Je partage le diagnostic du ministre, mais ne pense absolument pas que la source de ses difficultés soit le logement social, étant donné que le principe même de la Foncière publique solidaire est de décorrélérer le foncier du bâti. Plus il y a de logements HLM, plus la FPS peut lancer d'opérations.

En revanche, je partage le point de vue de François Pupponi, particulièrement pour des territoires comme Paris : le fait de disposer d'une majorité de logements sociaux constitue une garantie pour la FPS et constitue un bon usage du foncier public.

*La commission **rejette** successivement les amendements CE1356 et CE1357.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CE1310.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

**Article 8** (article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 210-1, L. 211-1, L. 212-1, L. 240-1 et L. 321-4 du code de l'urbanisme) : *Diverses mesures relatives aux droits de préemption, de priorité et aux zones d'aménagement différé (ZAD)*

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CE1430 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE39 de M. Thibault Bazin et CE2768 du rapporteur.*

**M. Thibault Bazin.** Dans les communes carencées en logement social au sens de l'article 55 de la loi SRU, et dont le plan d'occupation des sols serait devenu caduc car non mis en forme dans un plan local d'urbanisme (PLU), il paraîtrait aberrant qu'on ne supprime pas le droit de préemption urbain des préfets.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Les articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme disposent que les personnes à l'initiative d'une opération d'aménagement ont l'obligation de reloger les occupants d'immeuble si les travaux nécessitent leur éviction. L'amendement CE2768 prévoit de permettre un exercice du droit de préemption en vue de l'acquisition de terrains aux fins de relogement d'habitants ou de relocalisation d'entreprises, dès lors que la réalisation d'une opération d'aménagement le nécessite.

Je suis défavorable à l'amendement CE39 car ce droit de préemption doit pouvoir être exercé en vue de permettre à une commune carencée d'atteindre le taux de logements locatifs sociaux exigible.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement CE39 et favorable à l'amendement CE2768.

**M. François Pupponi.** Le droit de préemption du préfet dans les communes carencées est supprimé par le projet de loi. L'amendement dit que ce n'est pas normal.

**M. le président Roland Lescure.** L'amendement CE39 supprime l'alinéa 3.

*La commission rejette l'amendement CE39.*

*Puis elle adopte l'amendement CE2768.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE2238 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Une commune pourra transférer son droit de préemption aux bailleurs sociaux mais, si je lis bien le texte, cela ne s'appliquerait que pour du logement, alors qu'il arrive qu'on demande aux bailleurs sociaux de préempter un terrain pour y construire du logement social ou un ensemble immobilier dans lequel se trouve du commerce. L'idée est de permettre la préemption dès lors que le but est de construire du logement social.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la commission adopte l'amendement.*

*La commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE1113, CE1114 et CE1115 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1960 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Lorsqu'une commune veut préempter, elle doit préciser en détail l'objet du futur projet prévu sur la zone préemptée et est parfois même obligée de conduire des études préalables. L'objet de mon amendement est d'alléger cette charge incombant à la collectivité pour qu'elle porte simplement sur des orientations d'aménagement, ce qui permettrait d'aller beaucoup plus vite, en sachant que la jurisprudence accepte des changements d'orientation.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable, car le droit de préemption est une procédure dérogatoire, exorbitante du droit commun, qu'il ne faut pas généraliser, et il existe déjà des outils, comme les zones à aménagement différé (ZAD), qui permettent d'exercer le droit de préemption pour constituer des réserves foncières.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable pour les mêmes raisons.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 8 modifié.*

### CHAPITRE III

#### Favoriser la transformation de bureaux en logements

**Article 9** (article L. 152-6 du code de l'urbanisme) : *Dérogation à certaines règles d'urbanisme pour la transformation de bureaux en logement*

*La commission est saisie de l'amendement CE2240 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Nous abordons la possibilité de transformer des bureaux en logement. Si les communes carencées pourront transformer des bureaux en logement sans obligation de construire des logements sociaux, cela ne fera qu'aggraver la carence de ces communes. En région parisienne, nous savons où sont les bureaux vacants : ce n'est pas dans les zones les plus défavorisées... Nous souhaitons supprimer cet article afin d'éviter que les communes où il y a le moins de logements sociaux bénéficient de la mesure sans pour autant construire des logements sociaux, mais nous présenterons des amendements de repli pour que l'obligation de l'article 55 de la loi SRU s'applique à ce genre d'opérations.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La dérogation qui existe dans le droit actuel permet uniquement la reconstruction à l'identique du gabarit existant. Cette seule dérogation ne permet pas de rendre viables les opérations de transformation de bureaux en logement. C'est pour faciliter ces opérations que le projet de loi prévoit d'écarter les servitudes de mixité sociale prévues par le PLU et d'accorder un bonus de constructibilité de 10 % par rapport à la construction existante. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. Si cela peut rassurer M. Pupponi, les alinéas 3 et 4 sont très clairs : le premier mentionne l'objectif de mixité sociale et le second indique bien que l'abandon de la servitude SRU ne concerne que les villes non carencées, respectant la loi SRU.

**M. Stéphane Peu.** Les villes carencées sont une infime minorité des villes qui sont en dessous de 25 %. La servitude de mixité sociale devrait au moins s'appliquer à ces villes qui sont en dessous de 25 %. Beaucoup de villes en dessous de ce seuil invoquent le problème de trouver du foncier pour construire, mais elles ont toujours du foncier pour construire des bureaux et c'est seulement pour construire des logements qu'elles n'ont jamais de foncier.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous nous sommes posé la question et nous avons analysé les deux cas de figure. Dans beaucoup de villes qui se sont conformées aux objectifs SRU, il y a des bureaux qui pourraient être transformés en logements. Si nous prévoyions 25 %, aucune transformation de bureaux en logements ne serait possible à Paris puisque la ville est en dessous de ce pourcentage, alors même qu'énormément de bureaux ne sont pas transformés en logements parce que l'opération n'est pas équilibrée et que, parmi les facteurs du déséquilibre, se trouve la servitude.

**M. Mickaël Nogal.** Pour que l'opération de transformation de bureaux en logements soit attractive et ne reste pas un vœu pieux, il faut en effet supprimer un maximum de contraintes. C'est l'objet d'un amendement que je défendrai, identique à un amendement de M. Pupponi, sur l'augmentation du bonus de constructibilité.

**M. François Pupponi.** Il faut bien sûr libérer du foncier mais cet article offre aux propriétaires de bureaux vides des droits de construction plus importants pour les transformer

en logements. C'est bien mais on peut tout de même leur demander un effort, qu'il y ait au moins une partie de logement social dans leurs constructions, et ce pas seulement dans les communes carencées.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** L'article 9 part du constat que nous avons des centaines de milliers de mètres carrés de bureaux vacants, et si nous prévoyons un bonus de constructibilité, c'est justement pour pousser à l'occupation par la transformation en logement, car il vaut mieux avoir des locaux utilisés pour du logement que des locaux vacants.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette également l'amendement CE2241 de M. François Pupponi.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE260 de M. Stéphane Peu.*

**M. Stéphane Peu.** C'est souvent dans des villes constituées qu'on trouve des bureaux vacants – des villes qui invoquent souvent le manque de foncier pour satisfaire à leur obligation de construire des logements sociaux. Dans les villes à moins de 25 % et qui tirent argument de ce problème, il est très important d'insister sur la transformation de bureaux en logements. Dans une ville constituée, en principe on ne souffre pas d'un déficit de marché : celui-ci est plutôt tendu, au contraire.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, la commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE2339 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Pour bien montrer que nous ne sommes pas contre la transformation de bureaux en logements, nous proposons de faciliter le recours aux dotations d'urbanisme. Le débat porte sur le type de logements à construire une fois que le droit à construire a été accordé.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Contrairement à ce qu'indique l'exposé sommaire, votre amendement tend à élargir le dispositif dérogatoire aux règles du PLU à toutes les opérations relevant du régime de la déclaration préalable et non pas seulement à celles qui permettent la transformation de bureaux en logement. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous avons observé des cas de figure ubuesques où, quand vous additionnez deux travaux tous deux soumis à déclaration préalable et non à permis de construire, vous devez avoir un permis de construire... Le point que vous soulevez, monsieur Pupponi, est très juste, mais l'amendement demande à être retravaillé. Je vous suggère de le retirer à cette fin.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine ensuite l'amendement CE352 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement va à l'encontre de ceux de M. Pupponi. Dans les zones où l'on a besoin de créer de l'offre et où les conditions techniques rendent la transformation coûteuse, retirer la contrainte de la loi SRU faciliterait l'équilibre financier.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Vous cherchez à assurer l'équilibre financier des opérations de transformation de bureaux en logements en supprimant l'obligation de mixité sociale. Votre préoccupation est déjà prise en compte par le projet de loi. Avis défavorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Nous maintiendrons le bon équilibre.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE686 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement est dans le même esprit que le précédent.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE2038 de M. Mickaël Nogal et CE2305 de M. François Pupponi.*

**M. Mickaël Nogal.** Mon amendement vise à porter de 10 % à 30 % le bonus de constructibilité, afin de rendre l'opération plus attractive.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la commission adopte les amendements.*

*En conséquence, les amendements CE1159 de M. Jean-Luc Lagleize et CE1938 de Mme Jacqueline Maquet tombent.*

*La commission examine l'amendement CE1834 de M. Stéphane Peu.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement. Vous cherchez à rétablir des dispositions qui, en réalité, ne sont pas supprimées par le projet de loi. Seules les opérations de transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant pourront déroger, dans certains cas, aux servitudes de mixité sociale du PLU.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable également.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2246 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Je propose que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux communes carencées, sauf si elles demandent une dérogation pour construire du logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). On ne va quand même pas aider ces communes à construire autre chose que du logement très social.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Rien ne justifie, selon moi, que les communes carencées ne puissent pas déroger à certaines règles du PLU – gabarit, densité, aires de stationnement – si la nature du projet et son implantation le justifient. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. *De facto*, une commune carencée peut faire du PLAI. L'amendement est satisfait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1309 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement vise à permettre aux bailleurs qui transforment un immeuble existant en un immeuble principal d'habitation, par exemple un immeuble de bureaux en un immeuble de logements, de donner congé aux locataires à chaque échéance triennale du bail. Cela facilitera la transformation des immeubles de bureaux en logements. L'amendement complète ainsi l'article L. 145-4 du code du commerce qui permet déjà au bailleur de donner congé à l'expiration d'une période triennale.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 9 modifié.*

#### **Après l'article 9**

*La commission est saisie de l'amendement CE2199 de M. Mickaël Nogal.*

**M. Mickaël Nogal.** Cet amendement vise à faire du dispositif de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi MOLLE », relatif à l'occupation temporaire, un dispositif réservé à l'hébergement d'urgence. Comme vous le savez, nous avons passé un hiver compliqué. Nous manquons de places d'hébergement d'urgence. À Toulouse, nous avons encore ouvert cet hiver un gymnase pour abriter des gens sans domicile. Ce n'est pas toujours évident, aujourd'hui, de mobiliser des locaux vacants. Quand on peut le faire, il est important que ce soit pour les plus démunis, ceux qui n'ont pas de toit.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement permettra d'assurer la transformation provisoire de locaux vides à des fins d'activité ou d'hébergement dans le respect d'objectifs d'insertion et d'accompagnement social. Avis favorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je demande le retrait de l'amendement, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable. Tout d'abord, une expérimentation est en cours et nous n'en avons pas encore les résultats. Ensuite, l'enjeu est celui de la transformation provisoire de locaux pour faire du logement et non de l'hébergement. À situation égale, entre hébergement et logement, le logement est toujours préférable, car il donne une adresse, quand un centre d'hébergement ou même l'hôtel – où sont hébergées 40 000 personnes actuellement – n'offre pas les mêmes chances de réinsertion.

Il faut, de toute façon, retravailler la proposition d'ici à la séance, sachant que le dispositif s'arrête à la fin de l'année et que nous devons l'évaluer. Je suis enclin, pour ma part, à prolonger l'expérimentation, avec une évaluation très serrée pour bien déterminer où sont les cas de mauvaise application que vous avez à juste titre soulignés.



**M. Mickaël Nogal.** Nous ne parlons pas du même sujet. Je suis le premier défenseur du plan « Logement d'abord » que le Président de la République est venu présenter à Toulouse en septembre. La logique consistant à sortir les gens de la rue et à les intégrer le plus rapidement possible dans le logement est évidemment primordiale, mais il faut raisonner de façon pragmatique : tout le monde ne peut pas accéder au logement aussi simplement.

Nous connaissons encore – on le voit à Paris – des situations de crise à gérer. Les préfets, quand ils doivent loger des personnes en urgence, appellent les bailleurs sociaux, les associations, et l'on mobilise parfois des logements du parc social pour de l'hébergement. Ce sont autant de logements qui ne sont pas attribués à des ménages qui pourraient y prétendre, et j'ai évoqué dans la discussion générale les deux millions de personnes qui attendent un logement social.

Quand le dispositif d'hébergement temporaire est utilisé pour du logement, cela ne va pas non plus dans le sens du plan « Logement d'abord ». L'occupation temporaire peut être le fait d'organismes publics ou privés sans vocation sociale et sans but d'hébergement d'urgence. Ma priorité, c'est de le réserver à l'hébergement d'urgence. Je suis prêt à récrire l'amendement pour retirer la notion de public et privé car, pour moi, l'essentiel est le rôle joué par cette occupation temporaire et le sort des locaux vacants. Les bailleurs sociaux, à Toulouse, ont cédé certains logements pour occupation temporaire à l'association France Horizon, qui s'occupe de réinsérer les gens et de les accompagner vers et dans le logement : c'est comme cela qu'il faut fonctionner.

**M. Robin Reda.** Je comprends la volonté de la majorité de teinter le projet de loi d'une touche sociale mais, même si l'idée est louable, il serait totalement contre-productif du fait du choc d'offre et d'investissement que le Gouvernement poursuit par ce texte pour transformer les immeubles de bureaux. Quel investisseur, au-delà des risques que nous avons déjà évoqués et des coûts induits par la transformation, prendrait le risque – on peut le regretter, pardonnez-moi pour cette approche très pragmatique – d'avoir un bâtiment occupé pendant une période transitoire avec, à la fin des fins, l'obligation certainement d'expulser l'association, même si ce n'est pas par la force, et donc de provoquer des situations encore plus dramatiques ?

**M. François Pupponi.** La question posée par M. Nogal est fondamentale, et il faudra bien coordonner l'article 9 et l'article 11 car les locaux de l'article 9 pourront être réquisitionnés dans le cadre de l'article 11 ; je ne vois rien, en effet, qui empêche le préfet de réquisitionner au titre de l'article 11 des bureaux transformés en logement.

**M. Stéphane Peu.** Je trouve la proposition plutôt intéressante et ne partage pas du tout les craintes de M. Reda. Quand une association occupe aujourd'hui des locaux pour six ou huit mois, les choses sont relativement bien encadrées ; j'en ai fait l'expérience. La seule question que je me pose concernant cet amendement, c'est son articulation avec les règles de mixité. Il ne faudrait pas que des locaux vacants de moindre attractivité, dans des territoires un peu stigmatisés, soient réquisitionnés pour de l'hébergement d'urgence quand ceux, forts de toutes les exonérations qui viennent d'être adoptées, se transformeraient en logements de standing dans les beaux quartiers. Sous réserve de respecter des règles de mixité sociale, je suis plutôt favorable à l'amendement.

**Mme Célia de Lavergne.** C'est un sujet qui tient à cœur au groupe La République en marche. L'expérimentation, monsieur le secrétaire d'État, date de 2009 et nous sommes en 2018 : pourrait-on, peut-être d'ici à la séance publique, avoir de premiers éléments de bilan ?

Il est important pour nous d'inscrire dans cette loi des engagements que nous voulons prendre vis-à-vis de l'hébergement d'urgence et de l'utilisation temporaire de bureaux. J'entends que la rédaction pose question, sur l'objet, la mixité sociale... Je souhaite que nous le retravaillions avec vous.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Il y a deux sujets différents. Certains d'entre vous ont parlé de ce que nous proposons à l'article 11, à savoir que des bureaux laissés vacants pendant un certain temps puissent être réquisitionnés pour une courte durée pour de l'hébergement d'urgence. C'est quelque chose que nous proposons, car quoi de plus insupportable que de voir, l'hiver, une personne sans abri dormir au pied d'un immeuble de bureaux vacants, alors qu'en même temps, au Gouvernement, nous luttons nuit et jour pour trouver des logements ou des centres pour les personnes sans abri ? Il faut donc à la fois savoir manier l'incitation, nos débats ont prouvé que nous en étions capables, et la fermeté quand c'est nécessaire.

L'autre sujet est celui du présent amendement, qui consiste à savoir si, lorsqu'un immeuble est vacant, la gestion de cette vacance pour y loger des personnes doit être du ressort des associations uniquement ou peut être le fait d'autres structures ?

Nous n'avons pas à ce jour de retours de l'expérimentation de 2009. Je ne peux pas dire que ce soit une situation satisfaisante, mais c'est un fait, et je ne suis pas sûr de pouvoir, d'ici quinze jours, fournir un retour d'expérience. Vous avez mille fois raisons de pointer le sujet mais il faut le traiter avec méthode : cela passe par le retour d'expérience, et cela prendra un peu plus de temps.

**M. Mickaël Nogal.** La loi de 2009 prévoyait une évaluation au bout de dix-huit mois ; nous sommes en 2018. Je suis d'accord pour revoir la rédaction de l'amendement sur les personnes publiques et privées. S'agissant de l'évaluation, je suis le premier à reprocher à mes collègues de toujours demander des rapports. Mettons ce dispositif en place en disant qui doit procéder à l'évaluation et en demandant à la structure désignée un rapport ; le problème des rapports, en général, c'est qu'il n'est dit nulle part qui doit faire le rapport, et il tombe par conséquent dans les oubliettes. Je n'aurais pas déposé cet amendement si la situation n'était pas aussi grave.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2428 de M. François Pupponi.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à ce que l'on prévoie une autorisation précaire pour les travaux qui changent, même temporairement, la destination d'un immeuble ; cela va plus loin qu'un simple changement d'usage.

**M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.** Même avis.

*La commission rejette l'amendement.*

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 15 mai 2018 à 21 h 30

*Présents.* – M. Damien Adam, Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Barbara Bessot Ballot, Mme Anne Blanc, M. Philippe Bolo, M. Éric Bothorel, Mme Anne-France Brunet, M. Sébastien Cazenove, Mme Michèle Crouzet, M. Yves Daniel, M. Michel Delpon, M. Nicolas Démoulin, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Julien Dive, Mme Stéphanie Do, Mme Christelle Dubos, M. Daniel Fasquelle, Mme Valéria Faure-Muntian, Mme Véronique Hammerer, Mme Christine Hennion, M. Jean-Luc Lagleize, Mme Célia de Lavergne, Mme Marie Lebec, M. Roland Lescure, Mme Monique Limon, M. Richard Lioger, M. Mickaël Nogal, Mme Valérie Oppelt, M. Éric Pauget, M. Stéphane Peu, M. Dominique Potier, M. Benoit Potterie, M. François Pupponi

*Assistaient également à la réunion.* – M. Éric Alauzet, M. Thibault Bazin, M. Jean-Louis Bricout, M. Fabrice Brun, M. Lionel Causse, M. Bruno Fuchs, M. Olivier Gaillard, M. Raphaël Gérard, Mme Sandra Marsaud, M. Jean-Paul Mattei, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Bruno Millienne, M. Hervé Pellois, M. Alain Perea, M. Loïc Prud'homme, M. Robin Reda, M. Martial Saddier, Mme Laurence Trastour-Isnart, M. Hubert Wulfranc