

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

Mercredi 16 mai 2018  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

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



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

**M. le président Roland Lescure.** Nous poursuivons l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

**Article 10** (articles L. 122-1 et L. 122-2 du code de la construction et de l'habitation) : *Immeubles de moyenne hauteur*

*La commission examine l'amendement CE983 de M. Richard Lioger.*

**M. Richard Lioger, rapporteur pour les titres I<sup>er</sup> et IV.** Cet amendement prévoit que les travaux qui conduisent au changement de destination d'un immeuble de moyenne ou de grande hauteur doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'État.

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1393 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** L'article 10 crée une catégorie d'immeuble de « moyenne hauteur » qui disposera de règles de sécurité incendie adaptées pour faciliter la mutation de bureaux en logements.

Or, il faut garder à l'esprit l'incendie survenu à Londres le 14 juin 2017 et qui a fait au total 70 victimes. Des économies avaient été recherchées lors de la rénovation du bâtiment, de sorte que des panneaux d'aluminium et de polyéthylène avaient été favorisés pour rénover la façade au lieu des panneaux de zinc, bien plus résistants au feu. Ce matériau a donc favorisé la propagation du feu lors de l'incendie.

Il convient donc de s'assurer que les immeubles de moyenne hauteur respectent les règles de sécurité essentielle à la conservation de la vie des personnes, et à la tâche des pompiers, en cas d'incendie.

Cet amendement vise à mettre en conformité les immeubles de moyenne hauteur avec l'arrêté du 19 juin 2015 modifiant l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation déjà soucieux des règles de sécurité incendie.

Bref, nous sommes d'accord pour alléger et simplifier la réglementation, mais pas lorsqu'il s'agit de normes de sécurité.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable, pour deux raisons. Un texte de loi ne doit en principe pas renvoyer à un arrêté. En l'occurrence, celui-ci a été pris avant la création de cette nouvelle catégorie d'immeubles que sont les immeubles de moyenne hauteur. Il ne fixe donc pas de règle spécifique pour ce type d'immeubles.

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

Quand on cherche à transformer des bureaux en logements, on se heurte à cette difficulté que la réglementation relative aux normes de sécurité incendie est très différente selon la nature des immeubles, qui suivent deux typologies distinctes. C'est pourquoi nous créons, par l'article 10, une nouvelle catégorie d'immeubles de moyenne hauteur, compris entre 28 et 50 mètres, dont les normes relatives à la sécurité incendie seront prises par décret. Il ne s'agit en aucun cas d'abaisser le niveau des normes de sécurité incendie, mais seulement de permettre la transformation d'un immeuble de bureaux en immeuble de logements, sans avoir à modifier tout l'immeuble du fait d'un écart initial entre les normes.

En outre, vous proposez de modifier par la loi la réglementation de ces immeubles de moyenne hauteur, là où nous prévoyons de préciser par décret la définition de ces immeubles.

**M. Thibault Bazin.** Pourquoi attendre un décret ? Pourquoi ne pas le prévoir dans la loi, si votre intention est bien d'assurer un haut niveau des normes de sécurité ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Pour deux raisons. Il y a d'abord un travail technique important à effectuer, que nous avons amorcé avec les forces de sécurité, et notamment avec les pompiers. Nous suivrons naturellement ce qu'ils recommandent. Le drame absolu qu'a connu Londres avec l'incendie de la tour Grenfell concernait un immeuble de très grande hauteur, catégorie pour laquelle nous ne modifions pas la réglementation.

En revanche, il nous faut viser une harmonisation entre les immeubles de bureaux et ceux de moyennes hauteurs, compris entre 28 et 50 mètres, pour permettre le passage d'une catégorie à l'autre. Nous préparons l'avenir en ouvrant la possibilité de transformer des immeubles construits aujourd'hui et qui pourraient être vacants dans dix, quinze ou vingt ans.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE1116 du rapporteur.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE433 de M. Thibault Bazin et CE2005 de M. Bruno Fuchs.*

**M. Thibault Bazin.** Même le Conseil d'État considère cette nouvelle catégorie d'immeubles de moyenne hauteur avec réserve : « Le Conseil d'État estime par ailleurs que l'étude d'impact devrait être complétée pour présenter les différentes options possibles, expliciter les raisons qui ont conduit à choisir celle consistant à créer une nouvelle catégorie d'immeubles et préciser les impacts de cette option ».

Je voudrais mentionner la question de l'accessibilité pour les personnes handicapées. Il faut bien s'assurer que des conditions particulières puissent être prévues pour des personnes à mobilité réduite (PMR).

**M. Bruno Fuchs.** Rappelons l'inquiétude du monde du handicap, qui a dû faire des concessions importantes dans ce projet de loi. Après avoir mis des années à obtenir des dispositions qui reconnaissent l'accessibilité de tous les lieux publics et prévoient également des mesures pour rendre accessibles les habitations privées, il mérite une reconnaissance. Cela

passer par l'inscription dans la loi d'une obligation d'accessibilité pour ces immeubles d'un nouveau type.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Demande de retrait. Nous sommes d'accord sur le fond, mais les immeubles de moyenne hauteur devront bien respecter les dispositions du code de la construction et de l'habitation. Il nous semble donc inutile de le préciser. Vos préoccupations trouveront de toute façon satisfaction.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. Cette catégorie d'immeubles est créée pour harmoniser des normes de sécurité, et non des normes relatives à l'accessibilité des personnes handicapées, qui seront valables pour l'ensemble des aménagements.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission adopte l'article 10 modifié.*

### **Après l'article 10**

*La commission examine l'amendement CE2437 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Il s'agit pour ainsi dire d'un amendement rédactionnel. Il me semble que l'action judiciaire relative aux infractions aux règles de changement d'usage des locaux à usage d'habitation appartient plutôt à la municipalité tout entière qu'au « maire ».

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Vous voulez clarifier le fait que l'action judiciaire relative aux infractions aux règles de changement d'usage des locaux à usage d'habitation est bien initiée par la commune, et non par le maire en son nom propre. Il n'y a, selon moi, pas besoin d'opérer cette clarification.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis. Dans cet article, le mot « maire » fait référence à la mairie, et non à la personne du maire.

*L'amendement est retiré.*

**Article 11** (articles L. 642-1, L. 642-3, L. 642-4, L. 642-5, L. 642-15, L. 642-23 du code de la construction et de l'habitation) : *Procédure de réquisition pour l'hébergement d'urgence*

*La commission examine l'amendement CE791 de M. Éric Pauget.*

**M. Éric Pauget.** J'ai déposé cet amendement de suppression pour deux raisons. D'abord, la réquisition est déjà encadrée par le code de la construction et de l'habitation. Ensuite, il s'agit d'une atteinte forte au droit de propriété. Or je crois que nous n'avons pas intérêt à aller dans ce sens-là.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Par l'extension de la procédure de réquisition à l'hébergement d'urgence, l'article 11 tend à favoriser l'accès des personnes les plus fragiles à un logement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Vous l'aurez remarqué, cette loi n'impose quasiment pas de nouvelles contraintes. C'est vraiment l'esprit dans lequel nous l'avons bâtie.

Il convient néanmoins de responsabiliser tout le monde. En facilitant la transformation de bureaux en logements, nous ouvrons des possibilités, nous libérons. Nous essayons ainsi de créer un choc d'offre. En même temps, il faut aussi protéger. Ceux qui ont aujourd'hui tous les moyens de transformer des bureaux en logements ne doivent plus avoir d'excuse pour ne rien vouloir faire. La réquisition doit alors être possible.

Elle existe déjà dans le code, mais selon une temporalité qui permet la transformation de ces immeubles de bureaux en logements, et non en hébergement. Dans la réglementation actuelle, une réquisition qui suppose des travaux peut être portée jusqu'à six ans. Les travaux à faire pour un simple hébergement sont plus courts ; il est normal que la réquisition soit d'une durée plus courte en ce cas.

C'est pourquoi nous proposons une réquisition de deux ans pouvant aller jusqu'à quatre, et non une réquisition de un an pouvant aller jusqu'à six ans.

**M. Thibault Bazin.** Nous avons eu le même débat hier soir au sujet de l'article 9. Certes, on peut imaginer que cette problématique va diminuer d'elle-même. Mais le pari est risqué. Si les besoins en hébergement d'urgence augmentent, ou du moins qu'ils ne baissent pas, est-ce au secteur privé d'être spolié, ou du moins réquisitionné ? Ou bien est-ce à la puissance publique de mettre les moyens en assurant la production de logements d'urgence pour pouvoir répondre à cette nécessité ? J'ai peur que, en l'absence de choc d'offre, un problème se pose. Vous parlez de libéralisation et de protection. Mais pouvons-nous aussi parler de résultat ?

**M. Sébastien Jumel.** Notre groupe est plutôt favorable, sur le plan juridique, aux réquisitions. J'ai cependant deux interrogations.

Comme maire, je mesure bien combien il était nécessaire de se doter d'un outil opérant pour réaliser les travaux une fois l'expropriation effectuée. D'où ma première question : de quels moyens financiers l'État va-t-il se doter pour qu'on n'en reste pas au stade des intentions formelles ?

Deuxième préoccupation : j'ai entendu dire que vous cherchiez à priver les maires de leurs prérogatives d'urbanisme sur le territoire de leur commune. Pour ma part, je suis attaché à la mairie comme instance de souveraineté à préserver à tout prix. Dans le cadre de cette réquisition, cadre auquel nous adhérons, les maires seront-ils sollicités pour donner un avis, non seulement sur l'opportunité de transformer les bureaux vacants, mais aussi sur l'opportunité des lieux, des moments et des modalités ? Le maire doit être respecté, y compris dans notre République une et indivisible.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous avons énormément travaillé durant tout l'hiver sur l'hébergement d'urgence. La nuit dernière, 135 000 personnes, environ, ont dormi dans un centre d'hébergement d'urgence. Nous avons investi en ce domaine des moyens financiers sans commune mesure par rapport à tout ce qui s'est fait depuis des décennies.

Cette année, au-delà de toutes les places exceptionnelles que nous avons ouvertes durant l'hiver, nous avons pérennisé 5 000 nouvelles places, portant le total des places disponibles à 135 000.

La bonne politique à suivre, c'est de transformer ces hébergements d'urgence en logements. Mais arrivera-t-on à diminuer ainsi le nombre de personnes concernées ? Je l'espère. Reste qu'un nombre considérable de nos concitoyens en ont encore besoin. Et cela va continuer. Notre objectif est de faire face à cette demande, tout en préparant le basculement de l'hébergement vers le logement. D'où la transformation des bureaux en logements.

Mais qui doit faire les travaux d'aménagement ? L'expérience montre que, lorsque vous transformez un site pour en faire de l'hébergement d'urgence, les travaux sont sans commune mesure avec ceux qui sont nécessaires pour transformer des bureaux ou un espace vacant pour en faire des logements.

Ainsi, au cours des trois vagues successives de grand froid cet hiver, il a été possible d'ouvrir des centres en quelques heures ou quelques jours, y compris dans des anciens bureaux inoccupés depuis quelques mois et en attente de travaux. Des associations financées par l'État sont outillées et armées pour le faire. Elles disposent aussi de l'expertise nécessaire.

La réquisition en vue de faire de l'hébergement ne posera donc pas aux communes de problème de financement comparable à celui qui existe en effet lorsqu'il s'agit de transformer des locaux en logement. Cela se fera-t-il sur avis du maire ? Non, ce sera sur avis du préfet, comme c'est d'ores et déjà le cas en période de grand froid. En pratique, il s'agit d'un travail en commun entre les préfets et les maires. Nous restons donc dans le droit commun sur ce sujet.

**M. François Pupponi.** Il manque cependant un aspect dans votre discours. Si l'on confie aux préfets la charge des réquisitions, nous poursuivrons la ghettoïsation, car ce sont toujours les mêmes quartiers qui sont concernés. Il convient certes de réquisitionner, mais non systématiquement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Or, si aucune contrainte ne s'exerce sur les préfets, ils continueront, comme depuis cinquante ans, à mettre les plus fragiles dans les quartiers les plus défavorisés.

C'est le drame de ce pays ! Il faut en finir avec la politique d'apartheid évoquée par Manuel Valls. Il faut arrêter la ghettoïsation, en le prévoyant dans la loi.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous avons ce débat depuis des mois. Les chiffres sont là : le nombre de places exceptionnelles ouvertes pendant les périodes de grand froid était supérieur à la périphérie de Paris que dans la périphérie de l'Île-de-France.

Nous avons ainsi ouvert des places à l'Hôtel-Dieu, dans des bâtiments administratifs transformés du 4<sup>e</sup> arrondissement de Paris, dans les anciens bureaux de l'administration de la Défense juste à côté de l'hôtel de Brienne... donc pas seulement dans les QPV.

Plutôt que d'écrire dans la loi qu'aucune réquisition ne se fera dans les QPV, donnons directement des instructions aux préfets.

**M. Stéphane Peu.** Je souscris complètement à la proposition de François Pupponi. Si vous étudiez une cartographie de l'Île-de-France, vous verrez que le Samu social de Paris porte mal son nom : il héberge en effet principalement dans le Val-d'Oise et à Saint-Denis les

personnes en situation d'urgence, et non dans Paris *intra muros*. Dans les villes de ces départements, on cumule ainsi toutes les difficultés. Un préfet ne reloge pas dans l'Ouest parisien ! Finissons-en avec les belles déclarations et fixons les choses clairement dans la loi !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je parlais de places ouvertes exceptionnellement pendant les périodes de grand froid. Cela étant vous avez raison : d'une manière générale les places du dispositif d'hébergement sont beaucoup plus nombreuses en dehors de Paris. La question de la spatialisation est en effet fondamentale mais ne doit pas être inscrite dans la loi. Elle doit faire l'objet d'une politique du Gouvernement, qui donnera ses consignes aux préfets.

**M. Stéphane Peu.** Cela ne se fera pas !

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2079 de Mme Bénédicte Taurine.*

**Mme Bénédicte Taurine.** En France, il n'existe pas de recensement officiel des sans domicile fixe (SDF) récent. Seule une enquête de l'INSEE de 2012 établissait à 143 000 le nombre de personnes sans domicile en France, dont 28 800 adultes francophones dans l'agglomération parisienne.

Alors que le Gouvernement prétendait que seulement une cinquantaine d'hommes isolés dormaient à la rue contre leur gré en Ile-de-France, on sait d'après le recensement effectué par la mairie de Paris qu'ils seraient au bas mot près de 3 000.

Selon la fondation Abbé Pierre, ce chiffre avancé par le Gouvernement correspond aux seules personnes qui ont appelé le 115, ont été entendues au téléphone mais sans se voir proposer de solution.

Pour pouvoir héberger ces personnes, il nous semble nécessaire d'utiliser le dispositif déjà existant et d'allonger la durée possible de réquisition des logements vacants.

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

La procédure de réquisition sans attributaire à laquelle se réfère votre amendement n'a pas été mise en œuvre. Il n'est donc pas opportun d'allonger la durée de la réquisition. Il est préférable de privilégier la procédure de réquisition avec attributaire qui est l'objet de l'article 11 du projet de loi.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le sujet de la réquisition est un sujet plus que complexe. La réquisition classique a montré son inefficacité : elle ne marche que très peu. C'est pourquoi nous proposons de l'étendre aux espaces vacants dont le propriétaire est connu.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CE1835 de M. Stéphane Peu et CE2321 de M. François Pupponi.*

**M. Stéphane Peu.** Il faut accorder aux structures qui réquisitionnent des délais qui leur permettent d'investir dans les travaux à faire : de un an à six ans ou plus. Si les délais sont trop courts, leurs investissements ne seront pas amortis.

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

Les modalités applicables à la réquisition de locaux pour faire du logement doivent être adaptées à l'hébergement d'urgence pour que le dispositif fonctionne. Ainsi, la durée de réquisition prévue est plus courte, la réquisition en matière d'hébergement d'urgence ayant vocation à répondre à des besoins plus ponctuels.

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

*La commission rejette ces amendements.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE2242 et CE2243 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Le premier amendement vise à interdire ce type de réquisitions dans les QPV. Le second, de repli, prévoit qu'à défaut, la réquisition soit conduite en accord avec le maire.

J'avais déposé un troisième amendement dont nous ne discuterons pas, car il n'a pas passé le cap de la recevabilité financière au titre de l'article 40. Il prévoyait en effet que, lorsque l'État réquisitionne des locaux dans les QPV, il doive verser aux communes concernées, parmi les plus pauvres, une compensation financière pour la charge supplémentaire que cela représente pour leurs services sociaux et pour leurs écoles.

Si l'État veut réquisitionner dans les QPV, qu'il en assume du moins la charge !

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je ne suis pas favorable à exclure du champ d'application de cette procédure les locaux qui sont situés dans les quartiers prioritaires de la ville.

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

**M. Stéphane Peu.** Cet amendement de bon sens renvoie à des réalités très concrètes : 1 400 chambres d'hôtel réquisitionnées à Saint-Denis et 8 classes de maternelle ! Tout cela à la charge de la commune ! Sauf à vouloir laisser les préfets poursuivre la ghettoïsation, je ne comprends pas pourquoi vous vous opposez à ces amendements de mixité sociale.

**M. Sébastien Jumel.** Les récentes consultations électorales ont montré que la France était éclatée, émiettée. Les problématiques de logement que connaît l'Île-de-France se retrouvent aussi ailleurs. Les mêmes tendances à la ghettoïsation sont ainsi présentes en Seine-Maritime. Je voudrais bien disposer, pour la séance publique, d'une cartographie des hébergements d'urgence. On y verra que Saint-Étienne-du-Rouvray, Dieppe et Cléon sont plus souvent retenus que Mont-Saint-Aignan, près de Rouen, ou Bois-Guillaume. Par les choix qu'ils opèrent, les préfets ne font qu'accentuer la ghettoïsation.

Ces amendements me semblent donc de bon sens, y compris pour solliciter l'avis du maire.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Au fond, pourquoi rend-on possible ces réquisitions ?

D'abord, nous plaçons les propriétaires devant une alternative : soit ils louent leurs bureaux ou les transforment en logements, soit nous réquisitionnons les locaux. Si nous ne suspendons pas au-dessus de leurs têtes cette épée de Damoclès, pour les bureaux vacants situés dans les QPV, ils resteront en effet vacants dans ces zones, comme c'est le cas aujourd'hui.

Ensuite, s'agissant de l'aspect financier, il ne peut être traité dans cette loi, mais devra l'être plutôt dans des textes financiers. Nous aurons donc l'occasion de l'examiner.

**M. François Pupponi.** Quand des bureaux peuvent être transformés en logements dans des QPV, il faut naturellement le faire. Que les réquisitions servent à transformer des bureaux en hébergements d'urgence dans les QPV, c'est un autre problème.

S'agissant de la partie financière, elle ne saurait en effet être traitée dans ce texte. Mais pouvez-vous prendre un engagement devant la représentation nationale la semaine où le Président de la République va s'exprimer sur les banlieues ? Pouvez-vous dire que l'État assumera financièrement s'il continue à ghettoïser ? Si rien n'est prévu en ce sens, tout continuera comme avant et les préfets réquisitionneront en priorité dans les communes dépourvues de moyens.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous avons eu ce débat avec le Président de la République. Les crédits affectés aux QPV ont été maintenus, ou même augmentés. Ne nous faites donc pas de mauvais procès.

J'ai passé des heures avec les propriétaires de ces bureaux vacants, pour lesquels des incitations, mais aussi des injonctions fortes, sont nécessaires. Nous devons manier la carotte et le bâton, dans les QPV comme ailleurs. Quant à la mixité sociale, c'est un sujet plus large sur lequel nous travaillons également.

**M. Stéphane Peu.** Nous sommes certes partisans d'une politique de la carotte et du bâton, mais nous parlons en fait de deux choses différentes.

La réquisition est en effet une arme utile à la disposition des maires. Mais, s'agissant de l'hébergement d'urgence, veut-on accroître encore, à travers lui, la spécialisation sociale des territoires ? Il en ira ainsi tant que l'action des préfets ne sera pas encadrée par la loi – comme l'a mis en évidence Jean-Louis Borloo dans son rapport.

*La commission rejette, successivement, les amendements CE2242 et CE2243.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CE1836 de M. Stéphane Peu et CE2645 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Il y a une contradiction : on veut que les populations les plus éloignées du logement vivent dans des conditions décentes et on diminue dans le même temps le niveau des normes de constructibilité et d'accueil. Je propose donc la suppression des alinéas 5 à 8.

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

Vous avez bien compris qu'il s'agissait ainsi d'accélérer la reconversion. L'article du code de la construction et de l'habitation existant ne fait qu'indiquer un droit, pour l'attributaire, de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité. Le projet de loi ne fait qu'élargir les travaux que l'attributaire peut réaliser.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Ne faisons pas dire à la loi ce qu'elle ne dit pas. Les alinéas 5 à 8 allongent de deux à quatre ans la durée de la réquisition, lorsque des travaux sont nécessaires. Ils assurent ainsi que ces travaux seront amortis. C'est tout l'inverse des intentions que vous prêtez à cet article ! Grâce à lui, davantage de travaux seront possibles.

*La commission rejette ces amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2077 de M. François Ruffin.*

**Mme Bénédicte Taurine.** L'article 11 a vocation à réviser les procédures pour réquisitionner les locaux vacants depuis plus de douze mois et les étendre à l'hébergement d'urgence des personnes sans abri avec adaptation des durées.

Cependant, limiter cette procédure de réquisition dans le cadre de l'hébergement d'urgence à deux ans maximum, voire quatre ans si des travaux sont nécessaires, nous semble insuffisant. En effet, une durée plus longue est indispensable pour permettre aux individus de se réinsérer. Le risque serait de renvoyer ces personnes à la rue sans solution au bout de deux ans. Pourquoi faire une différence entre les situations ? Nous demandons donc que la procédure soit identique pour toutes et tous.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Les modalités applicables à la réquisition de locaux pour faire du logement doivent être adaptées à l'hébergement d'urgence pour que le dispositif fonctionne. Ainsi, la durée de réquisition prévue est plus courte, la réquisition en matière d'hébergement d'urgence ayant vocation à répondre à des besoins plus ponctuels.

Avis défavorable.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite les amendements rédactionnels CE1119 et CE1431 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE2078 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Bénédicte Taurine.** Selon l'article 30 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, « un ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsque son revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie. »

Or cinq millions de foyers sont concernés par la précarité énergétique. Celle-ci n'est pas uniquement liée à des éléments de revenus qui empêchent les individus d'améliorer la qualité environnementale de leur logement : elle dépend aussi de conditions de logement dégradées qui empêchent les individus de maîtriser leur consommation d'énergie et de vivre dans des conditions de logement dignes. Il manque encore et toujours un critère de performance énergétique clair et mesurable autorisant la location d'un logement.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Les personnes en situation de précarité énergétique sont des personnes justifiant de faibles ressources et souffrant de mauvaises conditions de logement. Elles peuvent donc déjà bénéficier de la procédure de réquisition. Demande de retrait.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE1120 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CE2429 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Nous n'avons pas voulu créer d'obligation légale pour les préfets. Il n'en reste pas moins que treize communes du Grand Paris concentrent 60 % de l'offre de places d'hébergement existante.

Mon amendement propose que, dans les communes dépourvues de QPV, où la loi dispose aujourd'hui qu'une place d'hébergement d'urgence doit être disponible pour 1 000 habitants, ce chiffre soit porté à trois pour mille. À défaut de contraindre les préfets, nous obligeons du moins d'autres communes à accueillir des personnes en hébergement d'urgence.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je ne suis pas favorable à créer une dérogation pour les communes disposant d'un quartier prioritaire de la politique de la ville en ce qui concerne le nombre de places d'hébergement d'urgence à créer.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Mon avis défavorable repose sur d'autres raisons.

Premièrement, dans la pratique, fixer des objectifs chiffrés dans la loi ne marche pas. On pourrait aussi bien proposer 5 pour 1000, cela reviendrait au même. Comme vous le savez, ces places d'hébergement d'urgence sont issues d'un dialogue entre les maires et les préfets, d'une part, et les associations d'autre part. Rappelons au passage que, par le truchement de ces dernières, ces places d'hébergement d'urgence sont en grande partie financées par l'État. Cela représente une dépense de deux milliards d'euros par an, ce poste particulier ayant connu cette année une augmentation de 10 %.

Deuxièmement, notre politique a non seulement pour objet de faire face aux besoins d'urgence, mais aussi de passer de l'hébergement au logement. Nos efforts portent d'abord sur le logement. C'est pourquoi nous finançons 40 000 intermédiations locatives, 10 000 pensions de famille et 40 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI). C'est pourquoi nous sommes en train d'identifier 20 000 logements vacants pour pouvoir les donner à des personnes qui sont en situation de réfugiés.

Il faut en finir avec la politique de l'hébergement d'urgence qui se perpétue d'année en année.

**M. Stéphane Peu.** J'espère que nous reconnâtrons tous les vertus de la loi SRU en faveur du logement social. Pourquoi ne pourrait-on pas adopter un mécanisme de répartition similaire en matière de logements d'urgence ? Croyez-vous vraiment que, si treize villes de la région parisienne – dont celle où je suis élu – accueillent 60 % de l'hébergement d'urgence, cela soit le résultat d'un dialogue fructueux entre les préfets et les maires ? Il s'agit plutôt d'une politique du fait accompli !

En revanche, lorsqu'il est question, pour héberger les 2 000 réfugiés installés actuellement sur les berges du canal d'Aubervilliers, d'ouvrir un centre dans le bois de Boulogne, les discussions avec les maires des villes environnantes peuvent durer des années. Il y a vraiment deux poids deux mesures. Si la loi ne contraint pas à une répartition équitable, cela ne se fera pas tout seul. Soyons pragmatiques et partons de l'expérience !

**M. Jean-Louis Bricout.** Mes propos rejoindront ceux de notre collègue Stéphane Peu. Si le système ne marche pas, c'est précisément faute d'encadrement de ce dialogue entre les préfets et les maires. Si un ratio était fixé ou qu'un mécanisme similaire à celui de la loi SRU était prévu, le cadre du dialogue serait plus vertueux.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Nous traitons cette question chaque hiver, cette année ayant été particulièrement rude, avec trois vagues de froid successives.

Vous voulez déléguer la responsabilité des places d'hébergement aux maires, en leur demandant d'en créer trois plutôt qu'une seule pour mille habitants. Mais vous savez bien que les choses ne se passent pas comme ça ! C'est l'État en effet qui finance l'ouverture de ces places d'hébergement d'urgence.

Vous soulevez une question légitime. Mais la réponse ne consiste pas à imposer partout par la loi que soient créées trois places d'hébergement d'urgence pour 1 000 habitants hors QPV, car cela ne changerait rien du tout. Pour répondre à cette préoccupation, il faut concentrer tous nos efforts sur la transformation des hébergements d'urgence en logements. Les 40 000 places d'hôtel qui ont été ouvertes durant le précédent quinquennat sont occupées par autant de familles qui ne bénéficient d'aucun accompagnement ni du soutien d'aucun travailleur social. Elles peuvent parfois passer plus de dix ans dans ces hôtels...

Si je partage votre préoccupation de mixité sociale, je ne crois donc pas qu'elle puisse trouver une réponse dans la loi.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 11 modifié.*

### **Après l'article 11**

*La commission examine l'amendement CE2496 de Mme Constance Le Grip.*

**M. Thibault Bazin.** Il s'agit d'une demande de rapport sur la politique d'attribution des logements de fonction aux personnels de l'État dans les établissements publics locaux d'enseignement. Il est en effet parfois difficile pour les enseignants de se loger, notamment

lorsqu'ils sont mutés dans un lieu qu'ils ne connaissent pas. Certaines régions, comme l'Île-de-France, mènent des politiques volontaristes et permettent aux enseignants nouvellement nommés, qui intègrent des lycées en pénurie de professeurs, d'accéder à des logements sociaux, en contrepartie d'un engagement d'au moins cinq ans dans l'établissement.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. Nous sommes assez réservés sur cette demande de rapport, d'autant que les chiffres sont assez facilement accessibles.

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

*La commission rejette l'amendement.*

## CHAPITRE IV

### Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme

#### **Avant l'article 12**

*La commission examine l'amendement CE1592 de M. Fabien Lainé.*

**M. Fabien Lainé.** Nos débats font apparaître une véritable inquiétude au sujet de notre architecture et du respect de nos paysages et de notre environnement urbain – et c'est un ancien maire et ancien professionnel de la construction qui vous parle.

Nous allons être amenés à beaucoup construire dans les prochaines années, et il est essentiel que cela se fasse selon des architectures de qualité et dans le respect des paysages urbains ou ruraux. Or, aujourd'hui, les services qui instruisent les demandes de permis de construire sont très démunis en la matière et se bornent le plus souvent à se référer aux documents d'urbanisme.

Cet amendement propose donc d'instaurer à destination de ces services une charte architecturale et paysagère.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il n'y a pas lieu d'être inquiet – et c'est un ancien adjoint à l'urbanisme d'une métropole qui vous le dit : les spécificités urbaines et paysagères locales sont en effet prises en compte dans le plan local d'urbanisme (PLU) sans qu'il soit besoin d'alourdir les procédures. Avis défavorable.

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

**M. Fabien Lainé.** Les grandes agglomérations disposent en effet d'outils et de l'aide d'architectes conseils. Il leur est donc beaucoup plus facile d'appréhender la notion d'architecture. Ce n'est pas le cas dans le monde rural et les petits EPCI. Ils se fondent sur le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement mais en aucun cas sur des critères architecturaux. Nous avons donc des motifs de nous inquiéter : je ne voudrais pas que, demain, la Bretagne ressemble à l'Auvergne, et inversement.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 12** (article L. 174-6 du code de l'urbanisme) : *Encadrement dans le temps de la remise en vigueur des plans d'occupation des sols en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme (PLU)*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CE1121 du rapporteur.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CE1567 de M. Jean-Paul Mattei et CE1716 de M. Francis Vercamer, et l'amendement CE1719 de M. Francis Vercamer.*

**M. Jean-Paul Mattei.** Cet amendement, présenté devant la Délégation des collectivités territoriales et de l'environnement, vise à porter à deux ans au lieu de un le délai de survie des plans d'occupation des sols (POS) en cas d'illégalité ou d'annulation d'un plan local d'urbanisme, et donc de différer d'autant l'application du règlement national d'urbanisme (RNU).

La limitation dans le temps de la survie des POS apparaît logique, puisque ce type de document d'urbanisme est censé avoir disparu au plus tard le 26 mars 2017 ; cependant, l'application du RNU au bout d'un an constitue une sanction trop lourde pour les communes, en raison des importantes restrictions à la construction qui interdisent toute construction en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU).

Il existe par ailleurs un risque d'insécurité juridique si les autorisations d'urbanisme accordées en vertu de POS devenus caduques à la suite de l'annulation d'un PLU tombent, remettant en cause les projets en cours.

C'est la raison pour laquelle nous proposons un délai de deux ans, afin de permettre aux communes de disposer d'un temps raisonnable.

**M. Thierry Benoit.** Nous défendons un amendement identique ainsi qu'un amendement de repli portant le délai à dix-huit mois.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Le délai d'un an me semble être davantage de nature à inciter les communes à réviser rapidement leurs PLU. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Ce débat sur lequel nous aurons l'occasion de revenir est plus que légitime, dans la mesure où cela fait dix-sept ans que l'on est censés arrêter les POS pour passer aux PLU. Je ne serai sans doute pas le dernier ministre à devoir décider si l'on accorde ou non des dérogations supplémentaires pour telle ou telle durée. Néanmoins, je crois qu'il faut que nous ayons, tous ensemble, l'honnêteté d'admettre qu'il faut arrêter de repousser sans cesse les échéances, même si la constitution des PLU s'avère un travail épuisant et difficile. Une année de délai supplémentaire me paraît donc suffisante, avant d'acter le passage définitif au PLU, sachant qu'il conviendra d'accompagner tous les élus locaux dans cette démarche.

**M. Jean-Paul Mattei.** Il s'agit moins d'obtenir des dérogations supplémentaires que de considérer très concrètement les cas où le PLU a été annulé. Un an est un délai très court, notamment lorsque des autorisations d'urbanisme sont annulées. Il y a là un risque réel.

**M. Thibault Bazin.** Je soutiens ces amendements car tous ceux qui ont un jour exercé des responsabilités locales savent qu'un délai d'un an est trop court. Je comprends les

arguments du ministre, mais il faut être réalistes et concrets : si on demande aux élus locaux des choses impossibles, ils ne feront rien. Ces amendements procèdent donc du bon sens.

**M. Sébastien Jumel.** Je soutiens aussi ces amendements, parce que l'État a une part de responsabilité dans le retard pris par les maires. En ayant modifié, quelquefois de manière abrupte et sans concertation, le périmètre des intercommunalités, il a déstabilisé les maires soucieux d'établir des PLU corrects. Il y a de nombreux endroits où les communes ont abandonné le PLU en cours d'élaboration pour en reprendre un, plus conforme aux nouvelles intercommunalités.

Par ailleurs, un PLU a un coût et, pour les petites communes, les dépenses en matière d'ingénierie que cela nécessite ont également été un frein.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** La responsabilité de l'État est évidente. Cela dit, admettez que chaque projet de loi sur le logement ou l'aménagement du territoire suscite une nuée d'amendements qui tendent à alourdir le PLU avec de nouveaux éléments – c'était le cas de la charte proposée tout à l'heure – et à complexifier davantage la tâche des élus locaux.

La véritable question aujourd'hui est de savoir si on continue à prolonger les délais. Si c'est le choix qui est fait, je mets ma main à couper qu'à la prochaine occasion vous proposerez de nouveaux amendements de prorogation. Je pense pour ma part qu'il faut être ferme et arrêter les compteurs. Je le dis, en ayant néanmoins parfaitement conscience que vous avez raison.

*Les amendements CE1716 et CE1719 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement CE1567.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE1122 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE2340 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** L'élaboration du plan métropolitain d'habitat et d'hébergement (PMHH) du Grand Paris a pris du retard. Il est donc proposé de prolonger un peu les délais.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis plutôt sensible à cet amendement. Je vous demanderai de le retirer pour le retravailler en vue de la séance.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis, sachant qu'il faut que nous soyons cohérents : on ne peut pas en même temps demander aux petites communes de finaliser leurs PLU dans un délai d'un an et accorder un délai supplémentaire à la métropole du Grand Paris.

**M. Stéphane Peu.** Il y a au moins une bonne raison d'adopter cet amendement, c'est qu'on attend toujours la fumée blanche ou la fumée noire du palais de l'Élysée sur la métropole du Grand Paris. Qu'en sera-t-il de la compétence habitat, et donc de l'élaboration de ce plan ? Ne serait-ce qu'à cause de cette incertitude, il me paraît prudent d'allonger les délais.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** C'est la raison pour laquelle je vous propose que nous retravaillions cet amendement.

*L'amendement CE2340 est retiré.*

*La commission adopte l'article 12 modifié.*

### **Après l'article 12**

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CE1711 et CE1671 de M. Francis Vercamer.*

**M. Thierry Benoit.** En matière de logement locatif social, le code de l'urbanisme permet au PLU d'imposer la réalisation d'une place de stationnement par logement construit. L'objectif de l'amendement CE1711 est de préciser qu'en ces circonstances, la location de l'aire de stationnement ne peut être distincte de la location du logement.

Quant à l'amendement CE1671, il entend préciser que « lorsque les règlements des plans locaux d'urbanisme comprennent des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement dans le cadre de la construction de logement, la location du logement locatif est subordonnée à la location concomitante de l'aire de stationnement ». En effet dans certains cas, le logement est loué avec un garage et les locataires n'utilisent donc pas l'aire de stationnement, ce qui entraîne une certaine anarchie dans les rues.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Il s'agit d'un « marronnier ». Nous sommes absolument défavorables à ce que les locataires du parc social se voient imposer la location d'un parking.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je comprends votre idée mais je suis, par principe, pour la responsabilisation des acteurs. L'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que ce sont les bailleurs sociaux qui décident de la location des parkings. Et qui est mieux placés qu'eux ? Avis défavorable.

**M. François Pupponi.** Je ne suis pas non plus favorable à ce qu'on oblige les locataires à prendre une place de parking. Il est vrai néanmoins que, notamment dans le cadre de l'ANRU, on a construit des milliers de places de parking qui ne sont pas utilisées, tout simplement parce que les bailleurs les louent 40 euros. Il faut donc que ces bailleurs fassent un effort et proposent des tarifs plus incitatifs, car il est en effet absurde que ces emplacements restent vides et que l'espace urbain soit occupé.

**M. Stéphane Peu.** Je suis très défavorable à ces amendements. L'expérience a déjà été tentée par certains bailleurs, mais il me semble que le fait de lier le bail du parking à celui du logement a été déclaré illégal.

En outre, il faut en effet responsabiliser tout le monde, y compris les responsables des PLU qui produisent des documents imposant la construction d'une place de parking par logement, alors que le taux de motorisation dans leur commune est de 40 %. On ne peut pas vouloir corriger les distorsions entre les obligations du PLU et la réalité du parc automobile en se remboursant sur la location obligatoire de places de parking aux occupants de logements sociaux, qui, le plus souvent, n'ont pas de voiture. C'est absurde !

**M. Jean-Luc Lagleize.** Il existe en effet un grand nombre de places de parking qui restent vides, puisque les bailleurs ne sont pas obligés de les louer aux locataires, qui garent leurs voitures dans l'espace public et l'encombrent.

Par ailleurs, ces parkings restant vides et la nature ayant horreur du vide, ils finissent par être occupés par des gens qui n'ont rien à y faire ; dans certains quartiers, s'y développent même des ateliers de mécanique clandestins, qui génèrent de l'insécurité. Si bien que, lorsque les bailleurs se décident à les louer à des tarifs avantageux, plus personne n'en veut car ils sont devenus dangereux. Puisque les bailleurs sociaux ne peuvent plus louer ces parkings, ils n'ont qu'à les mettre gratuitement à la disposition de leurs locataires.

**M. Thierry Benoit.** Je vous invite à relire attentivement l'amendement CE1671 : il fait référence aux cas où le PLU comprend des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement. Dans ce cas, il est logique que la place de stationnement soit louée avec le logement puisque ses occupants doivent garer leur voiture.

**M. Sébastien Jumel.** L'obligation de construire des places de stationnement s'applique à celui qui construit un logement, pas à celui qui l'occupe. D'autre part, le maire dispose de pouvoirs de police, c'est-à-dire qu'il peut réglementer l'occupation du domaine public. Enfin, au-delà de tout ce qui a été dit sur la réalité du nombre de véhicules possédés par les locataires du parc social, mon expérience de la rénovation urbaine m'a montré que, quand on transforme ces locataires en petits propriétaires en privatisant l'espace public, on aboutit à des conflits de voisinage qui ne sont pas de nature à favoriser les équilibres de vie dans les quartiers urbains sensibles.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** J'ignore ce que cela révèle de mon identité politique, mais je me retrouve assez dans les propos de Stéphane Peu. (*Sourires.*) Je pense fondamentalement que la loi ne doit pas être déresponsabilisante et que c'est à l'ensemble des acteurs, que ce soit les élus locaux ou les bailleurs sociaux de prendre les décisions.

Par ailleurs, le vrai problème concerne moins le flux que le stock de parkings. La loi ALUR en effet a abaissé à 0,5 le nombre de places de parking par logement, ce qui rend vos amendements difficilement applicables, monsieur Benoit.

J'ajoute enfin que nous n'aspérons plus nécessairement à vivre dans une société du tout-voiture et que toute personne vivant en HLM n'est pas forcément propriétaire d'un véhicule.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CE2197 de M. Damien Adam.*

**M. Damien Adam.** Cet amendement vise à créer un nouvel article dans le code de l'urbanisme afin d'alléger l'obligation de construction de places de stationnement lors de la construction de logements. En effet, lors de la construction de logements, le PLU fixe un nombre minimal de places de stationnement à réaliser par le constructeur. Or cette obligation augmente le coût global de la construction, notamment lorsqu'il s'agit d'un parking souterrain, alors qu'elle n'est pas toujours justifiée, eu égard au nombre de places de stationnement déjà disponibles autour des logements, à la présence de transports en commun à proximité, ainsi qu'au développement de nouvelles solutions de mobilité. Certains bailleurs

rappellent qu'ils ont parfois jusqu'à deux places de parking inoccupées par logement, car les gens se garent dans la rue ou n'ont pas de voiture.

Notre amendement poursuit ainsi un double objectif : diminuer le coût de construction des logements et encourager les futurs occupants à choisir un autre mode de transport que le véhicule motorisé individuel.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Votre amendement est satisfait par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, qui permet, selon certains critères, de déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements. Je demande donc le retrait de votre amendement.

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

*L'amendement CE2197 est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement CE13 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Dans sa rédaction actuelle l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne fait pas référence à la notion de développement rural. Cet amendement vise donc à intégrer cette mention dans l'article, à côté de la référence au développement urbain. C'est essentiel si l'on veut reconnaître la spécificité des zones rurales en matière d'urbanisme.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La notion d'urbanisme s'applique aussi bien au monde rural qu'au monde urbain. Cette précision me semble donc inutile. Avis défavorable.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE1674 de M. Jean-Marc Zulesi.*

**Mme Annaïg Le Meur.** Cet amendement a pour objectif d'inscrire de manière explicite la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme.

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

*Puis elle est saisie de l'amendement CE1411 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** La loi ALUR a renforcé les conditions d'urbanisation des zones 2AU classées comme telles depuis plus de neuf ans en soumettant leur ouverture à l'urbanisation à une procédure de révision. Le code de l'urbanisme précise ainsi que le plan local d'urbanisme est révisé quand une zone à urbaniser « n'a pas fait l'objet d'acquisitions significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ».

En réalité l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'existence d'une promesse de vente. Or lorsque l'on est en phase de négociation foncière en train de faire du remembrement, ces promesses peuvent se faire attendre. La notion d'acquisition foncière ne

me semble donc pas pertinente, et il conviendrait plutôt de parler de maîtrise foncière significative au moyen de la conclusion de promesse de vente.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à limiter le recours à la procédure de révision pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU. Cette procédure est, selon moi, nécessaire pour s'assurer, après neuf ans, qu'il est toujours pertinent d'ouvrir la zone à urbanisation.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** En bon ingénieur agronome, je suis tiraillé entre l'urbanisation, que je promeus, et la lutte contre l'occupation de nouvelles surfaces. Il faut trouver un juste milieu, et il me semble que cette durée de neuf ans est un bon équilibre pour les zones 2AU. Elle permet à la fois de densifier et de lutter contre l'étalement urbain. Avis défavorable.

**M. Thibault Bazin.** À la suite de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (*SCOT*), les élus eux-mêmes se sont obligés à réduire les surfaces à urbaniser ; je connais ainsi des communes qui ont réduit par quatre, voire par dix, la surface des zones AU. Ils se sont concentrés sur les zones incluses dans l'enveloppe urbaine qui n'avaient pas été urbanisées du fait du mitage foncier, puisqu'il s'agissait de terrains maraîchers.

Il faut certes poser des contraintes mais on doit également accompagner ces communes et leur donner la chance de se développer, *a fortiori* lorsque les zones AU sont rares et qu'elles nécessitent un long processus de maîtrise foncière.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le problème de votre amendement est qu'il conditionne le sursis sur ce délai à des promesses de vente. Or, vous savez très bien que, objectivement, une promesse de vente sur un projet d'aménagement n'est pas ce qu'il y a de plus difficile à obtenir.

**M. Sébastien Jumel.** Nous sommes tous d'accord pour lutter contre un étalement urbain anarchique, mais cela ne signifie pas qu'il faut en faire un dogme car, dans les territoires ou les villes qui ont fait preuve de volontarisme pour densifier le logement, notamment en produisant du logement social, la seule manière de diversifier l'offre, c'est de construire des petits pavillons avec un bout de jardin – et il n'est pas complètement irréaliste de permettre à des gens qui n'ont jamais eu de jardin avec une balançoire pour leurs gamins de pouvoir se l'offrir. Il faut être pragmatiques et permettre aux communes qui ont fait le choix de construire des logements sociaux et à qui il reste peu d'espace à occuper de diversifier leur offre en leur affectant des coefficients d'occupation du foncier plus lâches, tout en préservant les terrains agricoles.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'examen, en discussion commune, de l'amendement CE1965 de M. Jimmy Pahun et de l'amendement CE366 de M. Hervé Pellois.*

**M. Jimmy Pahun.** Cet amendement concerne la construction dans les hameaux et dans les villages. Il vise à ouvrir le débat sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL). Leur caractère exceptionnel conjugué aux applications jurisprudentielles de la loi Littoral contraint excessivement les élus locaux dans l'aménagement de leur territoire. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons supprimer le caractère exceptionnel de ces STECAL.

**M. Hervé Pellois.** Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, le code de l'urbanisme fixe des objectifs de densification, de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces agricoles ; la loi ALUR a rendu exceptionnelle la délimitation de ces secteurs à urbaniser dans les zones agricoles, et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) et la loi Macron ont déjà corrigé à la marge ses premiers effets.

Le rapport d'information d'Audrey Linkenheld et Eric Straumann a d'ailleurs relevé que « l'application [du caractère exceptionnel de la délimitation des STECAL] ne pose pas de problème dans la plupart des territoires, à l'exception de la Bretagne et de la Normandie ». Dans ces deux régions en effet, de nombreux hameaux sont situés en zones agricoles ou naturelles.

Ils considèrent donc qu'une interprétation uniforme de ce que doit être le caractère exceptionnel des STECAL est problématique et ne correspond pas à l'intention du législateur. Ils proposent en conséquence que ce caractère exceptionnel s'apprécie en fonction des circonstances locales et qu'aucune limite chiffrée unique ne soit imposée aux collectivités territoriales élaborant leur PLU.

Il est donc proposé d'apprécier ce caractère exceptionnel selon les caractéristiques du territoire, le type d'urbanisation du secteur, la distance entre les constructions et la desserte par les réseaux et les équipements collectifs.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je demande le retrait de l'amendement CE1965, au profit de l'amendement CE366, auquel nous sommes favorables.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je ne suis pas favorable à la suppression du caractère exceptionnel des STECAL, tout en étant convaincu qu'il y a là un vrai sujet d'aménagement du territoire. C'est toute la question des dents creuses – sur laquelle nous reviendrons – et des activités dont il faut favoriser le développement, y compris dans des zones qui aujourd'hui ne le permettent pas du fait notamment de la loi Littoral. Néanmoins, supprimer le caractère exceptionnel des STECAL est contraire, selon moi, aux orientations qu'a choisies le législateur en matière d'aménagement du territoire. Une approche trop globale ne tiendrait pas compte des spécificités de chaque territoire, sur un sujet où il faut faire dans la dentelle.

**M. Hervé Pellois.** Je tiens à préciser que mon amendement ne supprime pas le caractère exceptionnel des STECAL mais demande qu'il soit apprécié sur d'autres critères que des critères quantitatifs.

**M. Gilles Lurton.** Je suis plutôt favorable à l'amendement de M. Pahun qui me paraît devoir faciliter la tâche des élus locaux, notamment en Bretagne et en Normandie, où ces élus s'arrachent les cheveux pour arriver à procéder à des aménagements.

**M. François Pupponi.** Je comprends la logique de cet amendement, qui pose une vraie question, mais adopter un amendement sans avoir auparavant réalisé d'étude d'impact pour en connaître les conséquences sur tout le territoire national – parce que la France ne se résume pas à la Bretagne et à la Normandie – me paraît un peu risqué. Mieux vaudrait que, d'ici à la séance, la commission se saisisse de ce problème pour tenter de trouver une solution législative satisfaisante pour tout le monde.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je pense que M. Pupponi a raison et qu'il faut retravailler cet amendement pour la séance.

**M. Hervé Pellois.** Peut-être pourrait-on imaginer une expérimentation régionale.

*Les amendements CE1965 et CE366 sont retirés.*

*La commission en vient à l'amendement CE2042 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Beaucoup de maires ruraux nous alertent sur la paupérisation des centres-bourgs, liée à la multiplication de constructions en périphérie, sur des lots ayant été divisés. Pour lutter contre cet effet pervers de la loi ALUR, nous demandons le rétablissement de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, qui permet aux maires d'imposer des surfaces minimales pour construire.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable. La préservation de l'urbanisation traditionnelle est une notion qui n'a pas de définition juridique précise, et la mise en place d'un système d'assainissement dépend des caractéristiques locales.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE129 de M. Martial Saddier.*

**Mme Émilie Bonnard.** L'article 157 de la loi ALUR, dont l'objectif est de favoriser la construction, supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) et la dimension minimale du terrain.

Cette disposition répondait au souci de construire davantage dans les zones tendues et de mettre ainsi fin au plus vite à la crise du logement. Ce texte a, toutefois, été adopté sans référence aux dispositifs prévus pour la défense de l'environnement comme ceux qui sont contenus dans la loi Montagne ou la loi Littoral, et les services de l'urbanisme des communes ou groupements de communes situés dans ces secteurs se sont parfois vus confrontés, depuis la publication de la loi, à des demandes de permis qui ne correspondent en rien aux souhaits du législateur et qui ne répondent absolument pas à la finalité sociale de la loi. S'ils essaient de freiner le phénomène en mettant en avant, pour refuser, divers motifs de s'opposer, leur position sera fragile en cas de contentieux.

Cet amendement vise donc à ce qu'un rétablissement temporaire du coefficient d'occupation des sols puisse s'appliquer dans les communes touristiques et stations classées de tourisme qui le souhaitent et qui délibéreront en ce sens, jusqu'à la première révision ou modification du PLU suivant la publication de ce projet de loi.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable, car il faut inciter les communes à passer au PLU et à le réviser.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE19 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Cet amendement vise à permettre au PLU ou à la carte communale de prévoir des secteurs ouverts à l'urbanisation, lorsque ceux-ci comportent déjà des équipements de desserte réalisés ou programmés, ou ont fait l'objet d'acquisition foncière significative de la part de la commune ou de l'EPCI compétents.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** À travers cet amendement, vous redéfinissez en réalité le principe de continuité sur la base de l'existence d'équipements de desserte disponibles. Des dérogations au principe d'urbanisation en continuité sont d'ores et déjà possibles. Je suis défavorable à votre amendement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Il existe en effet déjà des dérogations. Je vous propose donc de retirer votre amendement pour le retravailler après avoir évalué la pertinence des dérogations déjà existantes, que la loi Montagne avait d'ailleurs renforcées.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** La loi Montagne a en effet prévu un certain nombre de dispositifs mais nous en attendons toujours les décrets d'application ainsi que des cartographies explicatives sur la définition précise de la construction en discontinuité, que devaient également nous fournir les services. En effet, les directions départementales des territoires (DDT) n'ont pas toutes la même interprétation de ce qu'est la discontinuité, ce qui complique le traitement de certains permis de construire. Je me permets donc, monsieur le secrétaire d'État, de vous solliciter à nouveau au sujet des décrets d'application.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Tous les décrets d'application de la loi Montagne ont été publiés, à l'exception de celui qui concerne les chalets d'alpage. Vous faites référence, madame Battistel, à la circulaire relative à l'urbanisme en montagne dont je ne peux que regretter qu'elle n'ait pas été encore publiée. Ce sera chose faite avant l'été. J'y veillerai personnellement.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je rappellerai qu'il était convenu que nous puissions examiner avec vous les schémas pour voir s'ils répondaient à toutes les problématiques locales.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE20 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Le rapport de présentation du PLU expose les dispositions qui favorisent la densification des espaces bâtis ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Cet amendement impose que celles-ci prennent en compte les capacités effectives de mobilisation des terrains disponibles.

Il nous paraît important de porter davantage attention au critère de la taille des parcelles qui pose un problème spécifique dans de nombreuses communes rurales. Un slogan publicitaire disait : « Et si le luxe, c'était l'espace ? ». Les communes rurales doivent faire avec ce luxe de pouvoir construire sur des parcelles de 2 000 ou 3 000 mètres carrés alors que dans les bourgs-centres ou des zones plus agglomérées, les parcelles ont moins de 500 mètres carrés.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Votre amendement est d'ores et déjà satisfait par le quatrième alinéa de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE16 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Cet amendement a pour ambition d'assouplir et d'harmoniser les règles relatives aux annexes afin que les habitants de tous les territoires soient à égalité, quel que soit le régime applicable aux communes – règlement national d'urbanisme, plan local d'urbanisme ou carte communale. Il vise à rendre possible la construction d'annexes, bâtiments accessoires non habitables, dans l'ensemble des territoires ruraux.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement qui favorise le mitage des zones naturelles et agricoles des PLU.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE14 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Cet amendement vise à faciliter le développement des constructions et des installations utiles à l'exploitation agricole en allant au-delà de la notion stricte de bâtiment nécessaire à l'exploitation agricole. Il introduit pour cela la notion de construction et installation participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole, au sens de l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement qui élargit trop largement les possibilités de construction en zone agricole.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE18 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Par cet amendement, nous souhaitons créer un régime homogène pour les avis rendus par la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) : il s'agirait de transformer les avis conformes en avis simples. Source de clarté et de simplicité, cette disposition aurait le mérite de donner son plein pouvoir d'arbitrage au représentant de l'État dans le département.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Défavorable. L'avis conforme de la CDPENAF est un outil majeur pour préserver nos espaces agricoles et naturels.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Mon tropisme agricole me conduit à émettre moi aussi un avis défavorable.

**M. Fabrice Brun.** J'ai moi aussi un fort tropisme agricole, étant technicien agricole. Et je regrette que ce tropisme ne vous ait pas conduit à accepter l'amendement précédent qui facilitait la diversification des activités économiques pour les agriculteurs.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette l'amendement CE763 de Mme Émilie Guerel.*

*Elle examine l'amendement CE21 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Il s'agit d'un amendement de simplification normative et administrative. Il modifie l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme : la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière dans le but d'accueillir un équipement collectif relèvera désormais de la procédure de modification de droit commun du PLU.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La procédure de révision permet de s'assurer que la réduction des zones naturelles ou agricoles est justifiée et qu'il n'existe pas d'alternative. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je suis prêt à rediscuter avec vous de cette modification, monsieur Brun, mais pour l'heure, j'émetts un avis défavorable car elle ne paraît pas constituer une simplification et qu'elle enlève de son effectivité à la procédure de révision du PLU.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE2769 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Cet amendement vise à corriger une insertion malencontreuse opérée par l'article 12 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Cet article a supprimé la possibilité d'autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. L'amendement rétablit donc cette possibilité.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Cela participe du travail de dentellière que j'évoquais tout à l'heure. Cet amendement va dans le bon sens.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CE2776 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** L'article L. 142-4 du code de l'urbanisme interdit, hors des parties urbanisées des communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et leur extension mesurée ainsi que les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal. Cette interdiction, issue de la loi ALUR, avait pour objectif de renforcer le principe d'urbanisation limitée sur les territoires non couverts par un SCOT. Elle

peut faire l'objet d'une dérogation soumise à l'accord du préfet après avis simple de la CDPENAF. Ces mêmes projets sont également soumis à une procédure d'autorisation d'urbanisme nécessitant de recueillir l'avis de cette même commission.

Les deux procédures n'étant pas articulées entre elles, ce doublon est source de complexité et pose des difficultés aux pétitionnaires comme aux services instructeurs. Le présent amendement a donc pour objet de supprimer la soumission de ces projets à l'accord du préfet après avis de la CDPENAF.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Une même commission étant saisie deux fois pour le même projet, cette mesure de simplification va dans le bon sens. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CE362 de M. Hervé Pellois, CE2051 de M. Yannick Kerlogot et CE2235 de M. Mickaël Nogal.*

**M. Hervé Pellois.** Je vais retirer les amendements CE362 et CE2051 au profit de l'amendement de groupe CE2235.

Le patrimoine littoral est une richesse nationale et il appartient aux élus locaux de le préserver, dans le cadre de leurs responsabilités d'aménagement partagé et durable du territoire.

Cet amendement poursuit deux objectifs : renforcer la portée des SCOT dans la mise en œuvre de la loi Littoral ; supprimer la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » qui ne correspond pas à des réalités concrètes.

Le SCOT, document intercommunal qui se déploie à l'échelle d'un bassin de vie, est pertinent pour permettre la prise en compte des spécificités locales et préciser les différentes formes urbaines.

Cet amendement répond à la possibilité de densifier les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse, autrement dit au fameux comblement des dents creuses. Les secteurs concernés devront avoir une certaine densité, être dotés d'un caractère structuré et les modifications ne devront pas conduire à étendre leur surface actuelle.

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

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je suis favorable à cet amendement qui se situe dans la continuité du débat que nous avons eu avec M. Lagleize et vous-même, monsieur Pellois. Il permet d'avancer en réglant de manière pragmatique un problème spécifique à certains territoires.

**M. Gilles Lurton.** Je suis moi aussi favorable à l'amendement CE2235 qui résout un problème difficile. Beaucoup de maires seront soulagés s'il est adopté.

Il pose toutefois problème car la décision est soumise à l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et je crains que ça ne lui enlève beaucoup d'opérabilité.

**M. Jimmy Pahun.** Cet amendement introduit une dérogation sans l'entourer de garanties suffisantes. Il n'est pas précisé qu'il ne doit pas être porté atteinte à l'environnement. Il n'est pas non plus fait mention de zonages pour exclure les zones proches du rivage. Enfin, la finalité des constructions n'est pas circonscrite.

Je me demande si cet amendement ne risque pas d'avoir pour conséquence d'autoriser la construction de locaux commerciaux dans la bande des cent mètres alors que le problème des dents creuses concerne d'abord et avant tout des particuliers dont les permis de construire sont cassés par le juge.

Par ailleurs, si l'instauration de dispositions transitoires est une bonne chose, il nous paraît préférable de permettre de les laisser en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des nouveaux SCOT plutôt que de fixer une date butoir au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Pour ces raisons, je vous invite à voter en faveur de mon amendement CE1963 qui est plus raisonnable.

**M. François Pupponi.** Si je comprends bien, cet amendement rend possible de déroger à la loi Littoral.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Ces dispositions dérogatoires permettent de répondre à deux problèmes.

D'une part, elles permettent de prendre en compte les spécificités des SCOT sans pour autant remettre en cause des obligations aussi importantes que la bande des cent mètres.

D'autre part, elles visent à supprimer la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », qui est source de nombreux problèmes.

**M. Gilles Lurton.** Je rejoins l'argumentation développée par notre collègue Jimmy Pahun. Les amendements qui suivent font montre de davantage de prudence, notamment pour ce qui concerne la bande des cent mètres.

**M. Jimmy Pahun.** Comme mon amendement CE1963 risque de tomber du fait de l'adoption de l'amendement CE2235, j'aimerais le défendre, monsieur le président.

Comme l'amendement CE2235, il s'inspire de la rédaction retenue par la proposition de loi de Mme Pascale Got relative à l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique, votée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale sous la précédente législature. Il se distingue de la proposition de mes collègues car il apporte des garanties supplémentaires en ce qui concerne la protection de l'environnement et des paysages littoraux.

D'une part, il prévoit que la finalité des constructions est limitée aux logements et aux services publics : les commerces sont exclus.

D'autre part, il précise que les constructions ne peuvent être autorisées près du rivage et qu'elles ne sauraient porter atteinte à l'environnement. Les paysages remarquables ne seront donc pas altérés.

Ce sont autant de garde-fous qui rendent possible l'introduction d'une nouvelle dérogation. Faire autrement reviendrait à affaiblir la portée de la loi Littoral, ce à quoi je me refuse.

**M. Martial Saddier.** Peu de gens ont à l'esprit que la loi Littoral s'applique aussi en zone de montagne et j'aimerais que les incidences de l'amendement CE2235 soient également étudiées pour les bijoux que constituent les six grands lacs alpins. Il y a certainement eu des blocages excessifs mais avant d'ouvrir la boîte de Pandore, faisons preuve de prudence, mes chers collègues.

**M. Sébastien Jumel.** Nous aurons des débats sur la capacité des maires à continuer de préserver sites et monuments grâce aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en faisant appel aux compétences des architectes des Bâtiments de France.

Pour ce qui est de la loi Littoral, je souhaite que nous prenions garde aux accélérations et aux renoncements auxquels peuvent aboutir certaines nouvelles dispositions. Des maires ont fait des choix volontaristes pour sauvegarder l'identité de leur territoire en préservant l'environnement sur les zones littorales et la qualité patrimoniale de leur ville. Ne décidons pas de dérogations sans avoir au préalable mené d'études d'impact. Ce serait dangereux.

**M. Hervé Pellois.** Notre amendement ne conduit nullement à étendre les périmètres de constructibilité. Il permet, de manière très encadrée, d'agir à l'intérieur de zones déjà construites dans le but de structurer tel ou tel quartier, en dehors de toute logique linéaire. Je ne vois pas pourquoi nous ne ferions pas évoluer des dispositions qui posent problème aujourd'hui.

**M. François Pupponi.** Que l'on puisse discuter des anomalies et des incohérences que comportent la loi Montagne et la loi Littoral me paraît tout à fait normal. Toutefois, il s'agit de sujets explosifs et il ne me semble pas bon de décider de dérogations au détour d'amendements, sans aucune étude d'impact. Je préfère insister sur ce point car le jour où il y aura un problème, vous ne pourrez pas dire que vous n'avez pas été avertis. Vous prenez une responsabilité pour l'avenir qui me paraît lourde de conséquences. C'est dans le cadre d'un groupe de travail que nous pourrions faire évoluer cette législation intelligemment.

**M. Sébastien Jumel.** J'aimerais ajouter un argument. Dans la France de l'après-Xynthia, n'oublions pas qu'il existe sur le littoral français un grand nombre de zones de submersion marine qui empêchent toute construction nouvelle.

J'aimerais d'ailleurs bien savoir ce que pense M. Hulot de cet amendement.

**M. Jean-Charles Taugourdeau.** Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, vous avez déclaré que cet amendement permettrait de régler enfin le problème des hameaux. Mais cela ne concerne que les zones du littoral et les lacs alpins. Qu'en est-il du reste de la France ? Dans tous les pays de bocage se posent des problèmes de hameaux qui ne sont pas pris en compte par ces dispositions.

**M. Gilles Lurton.** Cela fait cinq ans que nous travaillons sur ces amendements. Chaque fois qu'il a été possible de les déposer lors du précédent quinquennat, ils ont été

déposés. Cela a été le cas notamment pour la proposition de loi de Mme Got, bon texte qui a été bloqué par la fin de la législature.

Les amendements qui suivent nous donnent le moyen de résoudre les problèmes des dents creuses et des hameaux sans prendre les mêmes risques qu'avec l'amendement CE2235 pour la bande des cent mètres.

**M. Thierry Benoit.** Je suis favorable à la création d'un groupe de travail sur cette thématique. Nous pourrions nous appuyer sur le ministère de l'écologie qui joue un rôle important en ce domaine.

**M. Jimmy Pahun.** Nous disposons déjà d'un groupe d'études Littoral. Nous sommes prêts !

**M. Hervé Pellois.** Que nos collègues n'aient pas la naïveté de croire que nous n'avons pas pris soin de recueillir des avis auprès du ministère de la transition écologique et solidaire et auprès du ministère de la cohésion des territoires. Le Gouvernement n'y aurait pas été favorable sinon.

Il m'est difficile d'entendre dire que nous n'avons pas suffisamment étudié la question. Avec plusieurs collègues, nous avons eu l'occasion de déposer de semblables amendements sur d'autres projets ou propositions de loi. Nous avons maintes fois discuté de ce sujet avec François Pupponi.

La loi ELAN nous donne l'occasion de régler le problème spécifique des dents creuses, partiellement certes mais efficacement. Profitons-en.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Ce n'est en effet pas un sujet que nous découvrons soudainement. Ces dispositions ont été étudiées depuis longtemps.

L'amendement ne remet aucunement en cause la loi Littoral. Les constructions sur la bande des cent mètres resteront interdites. Il permet simplement de décliner la mise en œuvre de cette loi à travers le SCOT, qui servira à définir les zones de densification potentielle en réponse au problème des dents creuses.

**M. Thierry Benoit.** Mes collègues Jimmy Pahun, Hervé Pellois, Gilles Lurton ont étudié de manière consciencieuse ce sujet qui fait l'objet d'un travail approfondi depuis longtemps. Je retire l'idée d'un groupe de travail puisqu'il existe déjà un groupe d'études. Mais j'aimerais faire une autre suggestion. Monsieur le président, ne pourrait-on pas mettre à profit la suspension que vous avez évoquée tout à l'heure pour permettre à nos différents collègues de s'accorder sur un amendement en particulier ?

**M. François Pupponi.** Monsieur le secrétaire d'État, relisons l'amendement. « Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ». Cela signifie que des constructions nouvelles pourront être autorisées dans la bande des cent mètres quand celle-ci est déjà bâtie. Faites attention. Cet amendement nécessite une expertise. Je suggère que nous y travaillions d'ici à la séance. Libre à chacun ensuite de prendre ses responsabilités.

**M. le président Roland Lescure.** Nous aurons tout le temps de revenir sur cette question d'ici à la séance. Passons au vote sur l'amendement.

*Les amendements CE362 et CE2051 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement CE2235.*

*En conséquence, les amendements CE1963 de M. Jimmy Pahun et CE2582 de M. Gilles Lurton tombent.*

*La réunion est suspendue de onze heures trente à onze heures quarante.*

**M. le président Roland Lescure.** Notre rythme reste assez modéré puisque nous avons examiné ce matin trente à trente-cinq amendements par heure. Il y a deux manières d'accélérer les débats : d'une part, en limitant les prises de parole ; d'autre part, en réduisant la durée des prises de parole, point sur lequel je serai intraitable désormais.

*La commission est saisie de l'amendement CE1964 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** Cet amendement renforce le régime protecteur de la loi Littoral en adaptant les documents d'urbanisme des communes littorales aux spécificités de celles-ci. Cet enrichissement du contenu des SCOT et des PLU permet d'apporter une sécurité aux élus.

Il offre un cadre cohérent en visant les documents de planification et d'urbanisme.

Le SCOT établit les modalités d'application des dispositions du régime d'urbanisation propre au littoral, propose une définition de termes tels que « agglomération » ou « hameau » et évalue leur pertinence pour un territoire donné.

Le PLU, à travers le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable, précise les dispositions du SCOT relatives au littoral – délimitation de la bande des cent mètres, zone proche du rivage, etc.

Le respect de la loi Littoral est ainsi mieux assuré tout en donnant aux élus et aux particuliers plus de lisibilité sur l'application concrète de la loi. Vous avez souligné, monsieur le secrétaire d'État, toute l'importance que vous accordiez au fait de laisser aux élus locaux leurs prérogatives.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous partageons votre préoccupation mais il nous semble que l'amendement CE2235 qui vient d'être adopté y répond. En outre, il a conduit à la suppression de la notion de « hameaux nouveaux » mentionnée dans votre amendement qui ne correspond pas à la réalité du terrain et dont le sens juridique nous semble imprécis. Avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Avis défavorable pour les mêmes raisons. J'aimerais être très clair sur le sens de l'amendement CE2235. Il vise à prendre le SCOT comme document d'urbanisme de référence. Il n'implique en aucun cas que l'on touche à la bande des cent mètres. Je le dis avec fermeté. Nous procéderons à toutes les vérifications nécessaires avant la séance.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE1983 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Lorsque la loi Littoral a été votée, les SCOT n'existaient pas et l'intercommunalité était balbutiante. Mon amendement propose de remettre ces schémas et l'intercommunalité au cœur de la mise en œuvre de cette loi.

Aujourd'hui, la loi Littoral s'applique de manière uniforme à la totalité du périmètre communal, parfois dans des parties se situant à vingt-cinq kilomètres à l'intérieur des terres qui ne sont pas concernées par les enjeux littoraux. Dans le même temps, des communes se situant à deux ou trois kilomètres seulement du littoral ne sont pas soumises aux dispositions de cette loi parce que leur territoire ne jouxte pas le bord de mer.

Par cet amendement, qui ne revient nullement sur les obligations de cette loi, notamment en matière de dents creuses et de bande des cent mètres, nous proposons que l'application de la loi Littoral, au lieu de suivre de manière bête et méchante les contours des communes, s'ajuste aux spécificités prises en compte dans les SCOT.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à votre amendement. Réduire le champ d'application territorial de la loi Littoral aux seules « parties littorales » des communes littorales ne prendrait pas en compte le fait que la pression s'exerce de plus en plus vers les espaces rétro-littoraux.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE2455 de M. Gilles Lurton.*

**M. Gilles Lurton.** Je remercie M. le secrétaire d'État et M. le rapporteur pour leur prise en compte des espaces proches du rivage, question particulièrement sensible.

L'objet de cet amendement est de procéder à la création de schémas de cohérence territoriale littoraux. Il s'agit de compléter le dispositif permettant actuellement aux SCOT de disposer d'un volet maritime ou d'avoir une déclinaison spécifique dans les zones de montagne ou dans les parcs naturels.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Comme vous l'indiquez, le SCOT peut d'ores et déjà comporter un volet maritime. Nous venons d'adopter l'amendement CE2235 qui conforte le rôle du SCOT dans l'application de la loi Littoral. Vos préoccupations me semblent donc déjà prises en compte.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** En effet, il existe déjà une possibilité d'élaborer des schémas de mise en valeur de la mer au sein des SCOT dont le poids est renforcé par l'amendement CE2235.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE1984 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Je regrette que mon amendement précédent n'ait pas été adopté. Je crains que celui-ci ne connaisse le même sort. Il vise à conforter le rôle structurant des SCOT

dans la mise en œuvre de la loi Littoral en tenant compte de la jurisprudence et des directives territoriales d'aménagement (DTA). Bref, il s'agit de donner aux élus un vrai pouvoir de gestion de leur territoire comme le prévoyait la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui donnait aux SCOT un rôle spécifique dans la gestion de bande rétro-littorale de dix kilomètres.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Même avis que précédemment.

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE1962 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** Nous proposons de revenir sur une jurisprudence très récente du Conseil d'État dont l'interprétation emporte des conséquences majeures pour les élus et les administrés.

D'abord, elle fragilise la position des élus dans l'accomplissement de leurs missions. Le PLU perd son caractère protecteur car tout permis de construire conforme au PLU peut être annulé par le juge. Certaines maires croulent sous les contentieux. Rappelons que vous avez insisté, monsieur le secrétaire d'État, sur la nécessité de ne pas déresponsabiliser les acteurs locaux.

Ensuite, elle est facteur d'incertitude pour les administrés. Certaines déboursent les économies d'une vie dans l'achat d'un terrain qui peut être déclaré inconstructible après décision d'un juge.

Cet amendement vise à rétablir la hiérarchie des normes, telle qu'elle a été définie par le législateur. Il garantit le caractère protecteur du PLU. La loi Littoral continue de s'appliquer en l'absence de documents d'urbanisme ou si le PLU ne comporte pas certains éléments relatifs à l'urbanisation du littoral.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Avis défavorable : cette opposabilité directe est, selon moi, la condition même de l'effectivité des dispositions contenues dans la loi Littoral.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Lorsque Emmanuel Macron était ministre de l'économie, il avait consacré au sein de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, un volet dédié aux actions en démolition, notamment en zone protégée et dans les zones littorales.

Il faut à la fois limiter l'incertitude juridique et être très clair sur les règles qui s'imposent. L'opposabilité directe doit être maintenue. La loi Littoral doit prévaloir face à un PLU ou un SCOT qui ne respecteraient pas certaines de ses dispositions.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CE365 de M. Hervé Pellois et CE2485 de M. Mickaël Nogal, les amendements CE2580 de M. Gilles Lurton, CE2230 de M. Mickaël Nogal, CE361 de M. Hervé Pellois, CE2057 de M. Yannick*

*Kerlogot, CE364 de M. Hervé Pellois, CE2201 de M. Yannick Kerlogot et CE2233 de M. Mickaël Nogal.*

**M. Hervé Pellois.** Je vais retirer l'amendement CE365 et défendre l'amendement CE2485. La forte instabilité juridique liée à l'interprétation restrictive de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme a conduit à une loi parfois trop restrictive, que ce soit pour les activités agricoles, les activités d'intérêt général ou les énergies renouvelables. Cet amendement vise donc à permettre à certaines activités d'intérêt général comme les écoles de voile de déroger au principe de continuité de l'urbanisation selon certaines conditions précises. La dérogation est soumise à l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. En outre, le changement de destination de ces constructions et installations est interdit.

**M. Gilles Lurton.** L'amendement CE2580 a pour objet de résoudre le problème des dents creuses de manière beaucoup plus prudente que l'amendement CE2235. Il prévoit d'insérer après l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme un article L. 121-12-1 ainsi rédigé : « L'extension de l'urbanisation est possible en dehors de la bande littorale des cent mètres mentionnée à l'article L. 121-16, et des espaces proches du rivage, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logements ou d'implantation de services publics, même si les constructions ou installations ne sont pas en continuité avec l'urbanisation existante. »

**M. Hervé Pellois.** Le Président de la République, devant le dernier congrès des maires, a appelé à davantage de discernement dans la conciliation des enjeux afin que les territoires littoraux préservent leur cadre environnemental et retrouvent une nécessaire vitalité permise par des activités économiques proportionnées, notamment les activités primaires traditionnelles que sont l'agriculture ou la conchyliculture.

Les amendements CE2230, CE361, CE2057 proposent de n'autoriser que les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, conchylicoles ou forestières dans les zones littorales. Le projet est soumis à l'accord du préfet, après avis de deux commissions : la CDNPS et de la CDPENAF. Afin d'éviter les détournements ultérieurs, les changements de destination sont explicitement prohibés.

Quant aux amendements CE364, CE2201 et CE2233, ils introduisent dans les territoires ultramarins où s'applique la loi Littoral et dans les territoires insulaires de métropole, une dérogation au principe d'extension de l'urbanisation au profit d'équipements d'intérêt collectif dont l'implantation est imposée par des nécessités techniques impératives, avec l'accord du préfet après avis de la CDNPS. En effet, des contraintes d'ordre technique peuvent justifier que des équipements répondant à la satisfaction d'intérêt collectif soient implantés en discontinuité de l'urbanisation existant. Pensons aux installations de gestion des déchets qui nécessitent des distances d'éloignement à respecter par rapport aux habitations ou à la nécessité d'implanter un équipement à un endroit précis, une station de potabilisation d'eau à côté d'une nappe phréatique par exemple.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous sommes favorables à l'amendement CE2485 dont l'adoption ferait tomber tous les autres amendements. L'avis de l'autorité administrative compétente de l'État pour les dérogations nous paraît apporter une garantie suffisante.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** C'est une question complexe, qui s'inscrit dans la continuité des débats que nous avons eus précédemment. Je m'en remets à la sagesse de la commission pour les amendements CE364, CE2201 et CE2233, mais souhaite le retrait des autres amendements, à défaut de quoi je donnerai un avis défavorable. Nous faisons de la dentelle : toutes ces propositions sont très proches les unes des autres, mais elles ont quand même leurs spécificités.

**M. Jimmy Pahun.** Il y a dans mon département une demande de préservation des chantiers ostréicoles existants : ils peuvent être transformés en habitations lorsqu'ils ne trouvent pas de repreneurs au bout de cinq ou six ans. C'est notamment important pour l'entretien du littoral. Le Morbihan a un parc naturel régional, dans la circonscription de M. Pellois, où il existe des projets d'installation de fermes photovoltaïques. Néanmoins, je me demande si une disposition relative à l'énergie doit figurer dans une loi sur le logement.

**M. François Pupponi.** Je pense qu'on va un peu au-delà des limites. Nous avons eu ce débat à chaque fois que nous avons examiné ce type de texte, notamment la loi ALUR. Si l'on adopte ces dispositions relatives à l'énergie, il sera possible de déroger à la loi Littoral pour la construction de centrales thermiques, de champs photovoltaïques et de champs d'éoliennes. À l'heure actuelle, un littoral comportant des sites remarquables ne peut pas servir pour de telles installations, qui ne correspondent pas à ce que l'on peut faire de mieux sur le plan architectural ou urbanistique. La loi protège l'environnement et les espaces exceptionnels. Nous ne pouvons pas adopter de tels amendements.

**M. Gilles Lurton.** Si j'avais pu sous-amender l'amendement CE2485, j'aurais proposé de supprimer la mention suivante : « lorsque leur localisation est justifiée par des nécessités techniques impératives », car cela me paraît extrêmement restrictif. Je préfère l'amendement CE361, car il permet, contrairement au précédent, le développement d'installations conchyliques, qui ont absolument besoin de se trouver à proximité du littoral.

**M. Hervé Pellois.** Je suis d'avis de retirer l'amendement CE2485 qui est peut-être trop général en comparaison. Je voudrais souligner qu'il n'y avait pas de champs photovoltaïques quand la loi Littoral a été adoptée. Dans des secteurs où l'on essaie de protéger l'environnement, je ne vois pas en quoi l'installation de champs photovoltaïques à la place d'anciennes décharges ou d'anciens terrains militaires empêcherait d'atteindre l'objectif. Par ailleurs, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites devra rendre un avis. En ce qui concerne les activités agricoles et ostréicoles, je pourrais multiplier les exemples de situations extrêmement difficiles dans des espaces côtiers ou insulaires. Des exploitations ont dû quitter Belle-Île-en-Mer, par exemple, parce qu'elles n'arrivaient pas à se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions législatives relatives à l'environnement. Or la disparition de ces métiers traditionnels sur nos rivages est un vrai problème.

**M. Mickaël Nogal.** Nous allons retirer l'amendement CE2485, mais nous maintenons en revanche les deux autres – les CE2230 et CE2233.

*Les amendements CE2485, CE361, CE2057, CE364 et CE2201 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement CE2580.*

*Puis elle adopte successivement les amendements CE2230 et CE2233.*

*La commission examine ensuite les amendements identiques CE363 de M. Hervé Pellois et CE2478 de M. Mickaël Nogal.*

**M. Hervé Pellois.** Les objectifs de production d'énergie renouvelable fixés à moyen et long termes par la loi de transition énergétique pour une croissance verte du 17 août 2015 sont ambitieux. L'atteinte de ces objectifs implique une mobilisation des ressources disponibles sur l'ensemble du territoire nationale, urbaine, rurale, de montagne ou littoral. L'article L.121-8 du code de l'urbanisme impose que les extensions d'urbanisation doivent se réaliser en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Le présent amendement propose d'élargir les dispositions de l'article L. 121-12 applicables à l'éolien aux centrales solaires, afin de permettre leur implantation en discontinuité d'urbanisation, notamment sur des espaces artificialisés par l'homme, tels que d'anciennes décharges réhabilitées, d'anciennes carrières ou des sites militaires désaffectés.

**M. Mickaël Nogal.** Le CE2478 également.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'émet un avis favorable, car la dérogation au code de l'urbanisme que vous proposez pour les centrales solaires est strictement encadrée.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je demande le retrait de ces amendements, sinon j'émet un avis défavorable.

*La commission adopte ces amendements.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE2202 de M. Gilles Lurton.*

**M. Gilles Lurton.** C'est un autre amendement relatif aux « dents creuses » qui mériterait d'être « remouliné » avec ceux que nous avons précédemment adoptés afin de trouver un bon compromis. Le littoral est extrêmement protégé par la loi, que nous ne devons modifier que d'une main tremblante.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à l'amendement, mais d'accord avec ce qui vient d'être dit : un important travail devra être réalisé sur tous ces amendements avant le passage en séance.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Même avis défavorable. Néanmoins, nous devons effectivement poursuivre la discussion avant la séance publique. C'est une nécessité.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE2204 de M. Éric Bothorel.*

**M. Éric Bothorel.** Je vous propose de préciser que la dérogation à la loi « Littoral » qui concerne les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau s'applique aux activités nautiques. Cet amendement qui modifie l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme s'inscrit dans la continuité d'autres dispositions que nous avons adoptées – les amendements CE2230 et CE233 portaient ainsi sur les articles L. 121-10 et L. 121-12 du même code. Nous nous trouvons dans des situations kafkaïennes qu'il faut régler. J'entends bien l'argument relatif à

la préservation du littoral : la Bretagne, dont ma circonscription fait partie, est bien préservée. Mais il y a un problème quand on ne peut plus faire de développement économique parce que l'on ne peut plus créer de zones conchylicoles et ostréicoles ou que l'on ne peut plus améliorer les bases nautiques, lesquelles participent à l'éducation des enfants à l'environnement. Il ne faut pas opposer le développement économique et les autres préoccupations.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'entends bien ce que vous venez de dire, et je m'engage à poursuivre le travail sur ces sujets extrêmement compliqués et techniques avant la séance publique. Le code de l'urbanisme prévoit déjà une dérogation pour les constructions ou installations nécessaires aux services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau : il me semble que votre amendement est déjà satisfait. Par conséquent, j'émetts un avis défavorable.

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

**M. Jimmy Pahun.** En tant qu'habitué des écoles de voile, j'aimerais que l'on commence par les remettre en état. Comme le dit le Président de la République, on doit faire avec ce que l'on a. Cela implique d'entretenir le matériel.

**M. Éric Bothorel.** Je suis partiellement en désaccord avec le rapporteur : en la matière, le droit est presque systématiquement interprété de manière défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CE1985 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Mon amendement est dans la même veine que celui d'Éric Bothorel. Les collectivités soumises à la loi Littoral font l'objet d'injonctions paradoxales. Cette loi vise à protéger le territoire – et nous sommes tous d'accord pour que ce soit le cas – mais on n'en tient pas compte quand on impose aux mêmes communes d'autres contraintes, notamment en matière de logements sociaux et d'équipements publics. Notre amendement permettra de déroger à la loi Littoral, de manière très encadrée et avec un vrai suivi, notamment pour assurer le repli stratégique face à l'érosion du trait de côte.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'émetts un avis défavorable. Une telle dérogation au principe d'extension de l'urbanisation en continuité ne me paraît pas pertinente. Les logements ou équipements peuvent être implantés au sein d'espaces urbanisés existants ou dans leur continuité.

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

**M. Jimmy Pahun.** Nous vivons une période de transition écologique très importante. Permettez-moi de vous rappeler l'affaire de l'immeuble Le Signal. On ne va pas se remettre à construire en bord de mer des immeubles qui n'existeront peut-être plus dans cinquante ans. Prenons garde à ce que nous faisons.

**M. Alain Perea.** J'aimerais que l'on sorte un jour des cartes pour expliquer aux communes dont nous parlons où elles peuvent construire des logements sociaux... Il faut donner des solutions aux maires, aux directions départementales des territoires et aux préfets :

les solutions n'existent pas aujourd'hui, mais on continue à faire comme si les maires ne voulaient pas construire les logements requis.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE17 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** L'Ardèche est reliée à la Corse par la Castagniccia, la châtaigneraie – et vous savez que le tempérament cévenol est tout aussi explosif (*Sourires*). Au vu des débats précédents, je retire l'amendement CE17.

*L'amendement CE17 est retiré.*

*La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE1587 de M. Xavier Roseren et les amendements identiques CE452 de M. Dino Cinieri, CE876 de Mme Annie Genevard, et CE2209 de Mme Marie-Noëlle Battistel.*

**M. Xavier Roseren.** L'amendement CE1587 vise à apporter une solution dans les zones de montagne touchées par la raréfaction des logements servant de résidences principales du fait de la multiplication des résidences secondaires. Celles-ci représentent plus de 70 % du bâti dans la plupart des stations. Les programmes de logements pourront prévoir, au titre de la mixité sociale, un pourcentage de logements réservés à l'habitation principale, et les autorisations d'urbanisme pourront être refusées pour des résidences secondaires dès lors que l'équilibre avec les résidences principales n'est pas assuré. C'est une problématique majeure dans les territoires de montagne. En Haute-Savoie, la multiplication des résidences secondaires entraîne des difficultés pour trouver des logements à des prix raisonnables quand on est un résident permanent.

**M. Fabrice Brun.** L'amendement CE452, déposé à l'initiative de Dino Cinieri, permettra aux collectivités de montagne dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) de limiter la progression des résidences secondaires si elles le souhaitent.

**M. Daniel Fasquelle.** Je défends l'amendement CE876, en précisant que les zones de montagne ne sont pas les seules concernées : d'autres territoires touristiques, notamment littoraux, sont également touchés. On a de vraies difficultés pour maintenir la population permanente, qui est parfois chassée par l'arrivée de personnes extérieures dont le pouvoir d'achat est important et qui achètent des résidences principales pour les transformer en résidences secondaires. Je demande au Gouvernement de prêter attention à cette problématique.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Mon amendement CE2209 fait suite à de longs débats qui ont eu lieu à l'occasion de l'examen de la loi Montagne, y compris en commission mixte paritaire – cela doit raviver quelques souvenirs chez notre collègue Martial Saddier. Nous n'avons finalement pas trouvé de solution adaptée à la situation que connaissent certains secteurs, notamment de montagne, mais aussi littoraux, comme l'a souligné Daniel Fasquelle. Nous vous proposons de donner une solution aux communes dans le cadre des PLU. On rencontre des situations très difficiles dans les zones de montagne, où les résidences secondaires sont très peu utilisées, voire pas du tout, ce qui conduit au phénomène des « lits froids ».

**M. Richard Lioger, rapporteur.** C'est un sujet difficile. L'usage des logements peut changer : une résidence secondaire peut ainsi devenir une résidence principale. Je comprends bien l'idée générale, mais ce que vous proposez serait très difficile à appliquer.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je suis du même avis. Je sais bien qu'il est facile dans certaines zones, notamment dans les stations de montagne, de savoir si l'on a affaire à une résidence secondaire ou principale, mais on peut aussi très facilement procéder à un changement d'usage du bien. Cet angle ne peut donc pas être le bon. Il y a en revanche d'autres sujets que nous essayons de traiter, comme celui des « lits froids », qui est très important. Je ne crois pas à la possibilité d'imposer la mixité entre les résidences principales et secondaires. Cela peut fonctionner sur le papier mais pas dans les faits.

**M. Jimmy Pahun.** J'ai une question qui est peut-être celle d'un Béotien. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ne peut-elle pas permettre de répondre en partie à ces difficultés ?

**M. Martial Saddier.** Le constat est partagé par tous les acteurs de la montagne. J'ai cosigné l'amendement CE452 que nous sommes un certain nombre à défendre depuis des années. Certaines de nos vallées et de nos stations font partie des territoires les plus attractifs au monde : on trouvera toujours sur cette planète 5 % de gens prêts à payer n'importe quel prix pour y acheter n'importe quel bien. Cela se traduit par la fermeture du secteur de l'hôtellerie et sa transformation en résidences secondaires, ce qui pose des problèmes pour les populations permanentes – mais aussi pour les saisonniers. Et si vous contactez un bailleur social pour travailler dans ces territoires, cela fait rigoler tout le monde... Voilà la réalité que les maires, les députés et les présidents d'intercommunalités vivent au quotidien. Chez nous, la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) a été une vraie catastrophe. Nous avons déposé des amendements sur ce sujet, mais ils ont été systématiquement retoqués. Le seul moyen possible, et ce sont tous les élus concernés qui le disent depuis dix ans, est de cadenasser le territoire grâce aux documents d'urbanisme. On doit faire en sorte qu'ils n'autorisent plus de telles fuites. Sinon, les populations permanentes seront littéralement chassées de certaines vallées.

**M. Xavier Roseren.** Il y a une vraie problématique. Je suis prêt à retirer mon amendement si le Gouvernement s'engage à discuter de cette question : nous devons travailler sur la différenciation entre les résidences permanentes et les résidences secondaires. Nos stations se vident de leurs résidents permanents et deviennent des sortes de Disneyland. Il faut que les gens puissent continuer à vivre à la montagne.

**M. Daniel Fasquelle.** J'invite le Gouvernement à regarder ce que l'on fait dans d'autres pays de l'Union européenne, comme l'Autriche. Au Tyrol, où l'on rencontre la même problématique, des solutions ont été trouvées. Il y a d'ailleurs eu un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur ce sujet en 1999 – l'arrêt Konle. Il y a peut-être des solutions que l'on pourrait transposer en France. Nous avons créé des programmes d'accession sociale à la propriété dont certains bénéficiaires font la culbute au moment de prendre leur retraite : ils revendent leur bien à des résidents secondaires et vont habiter un peu plus loin. Je l'ai vécu dans ma propre commune. On perd ainsi peu à peu de la vitalité, alors que nous avons besoin d'un minimum de population permanente pour faire vivre les communes en dehors des pics de fréquentation touristique. C'est un vrai sujet pour lequel on doit absolument trouver des solutions. Il est faux de dire qu'il n'y en a pas : elles existent dans d'autres pays.

**M. Vincent Rolland.** Tout a déjà été dit, ou presque, mais je voudrais quand même souligner que l'on passe rarement d'une résidence secondaire à une résidence principale, comme le rapporteur l'a dit tout à l'heure. Il y a en effet de très importantes pressions immobilières dans les secteurs dont nous parlons : des gens extrêmement riches peuvent se payer des biens à des prix complètement fous. On peut imposer des pénalités financières lorsque le propriétaire d'une résidence principale revend son bien à un acheteur qui en fait une résidence secondaire, mais la commune empêche souvent la pénalité sans que cela règle complètement le problème. Il faut absolument cadenasser certaines zones en faisant en sorte qu'il y ait des résidences principales à titre définitif. Beaucoup de personnes fuient ces territoires, où l'on ne trouve presque plus aucun habitant permanent, ce qui pose des problèmes de fréquentation des écoles et impose des déplacements très importants entre le domicile et le travail, qui ont notamment un impact négatif sur l'environnement.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je voudrais proposer au ministre de travailler ensemble, entre la réunion de la commission et la séance publique, à un amendement qui permettrait de résoudre toutes ces difficultés que l'on rencontre dans les territoires de montagne et littoraux.

**M. Éric Pauget.** Le secteur de la montagne n'est pas le seul concerné. Dans le département des Alpes maritimes, entre Monaco et Saint-Tropez, des zones entières dépendent complètement des saisons : il y a du monde l'été, mais tout est mort l'hiver. C'est aussi un vrai problème.

Par ailleurs, permettez-moi de revenir un instant sur la loi Littoral : elle est très contraignante, c'est vrai, mais elle protège. Il ne faudrait pas toucher, pour faire du quantitatif, à des dispositions qui ont permis de préserver depuis une vingtaine ou une trentaine d'années le littoral de la Côte-d'Azur, en empêchant de faire tout ce que l'on a connu précédemment.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis d'accord pour considérer qu'il s'agit d'amendements d'appel et pour essayer de travailler ensemble avant la séance publique. En attendant, je répète mon avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** En ce qui concerne la loi Littoral, dont nous avons déjà parlé, je veux être très clair afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté. Toutes les modifications adoptées – et tous les avis que j'ai donnés – visent à respecter la protection qu'elle apporte : il y a une cohérence dans notre vigilance.

Je suis tout à fait prêt à travailler sur cette question, Madame Battistel, même si je crois que nous l'avons déjà beaucoup fait. On est confronté à une difficulté réelle, face à laquelle il est très difficile de trouver une martingale. En tout cas, il serait très compliqué de figer un plan d'urbanisme sur la base d'éléments qui ne sont pas entre les mains des collectivités, mais de personnes qui peuvent individuellement apporter les modifications qu'elles souhaitent. Les zones concernées peuvent évoluer dans le temps sans que les signataires des PLU ne soient vraiment les acteurs qui prennent les décisions. Ce sont les propriétaires qui décident de transformer une résidence principale en résidence secondaire, ou inversement, et non les élus locaux. Il faut donc étudier toutes les pistes sans se limiter à la distinction entre les résidences principales et les résidences secondaires, qui me paraît très compliquée à suivre en droit et sur le plan pratique. Je serai très heureux de travailler avec vous, je l'ai dit, pour essayer de trouver une solution d'ici à la séance publique ou au retour du texte à l'Assemblée dans le cadre de la navette.

*L'amendement CE1587 est retiré.*

*La commission rejette les amendements identiques CE452, CE876 et CE2209.*

*Puis elle examine l'amendement CE22 de M. Fabrice Brun.*

**M. Fabrice Brun.** Par cet amendement, nous vous proposons de rétablir la participation pour voirie et réseaux (PVR), qui est abrogée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans les seules communes de montagne ou de faible densité démographique et de recourir à des conventions de projets urbains partenariales dans les zones désignées comme constructibles par les cartes communales. Nous rejoignons ainsi le débat d'hier soir, au cours duquel le ministre et le rapporteur se sont montrés ouverts à un assouplissement des conditions de majoration du taux de la taxe d'aménagement pour les communes de montagne. Il faut leur donner les moyens d'assurer leur développement. Toutes les petites communes et tous les petits établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'en ont malheureusement plus la possibilité.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Nous sommes plutôt favorables à une majoration du taux de la taxe d'aménagement dans certains secteurs, comme vous venez de le dire, afin de pallier la suppression des participations pour voirie et réseaux. J'émet donc un avis défavorable.

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

**M. Martial Saddier.** Je ne sais pas si c'est parce que j'ai peu ou mal dormi, mais il me semblait qu'il y avait un refus hier soir sur la question de la majoration de la taxe d'aménagement.

Il y a une double peine dans les zones de montagne. Quand on se fait prendre la majorité des terrains pour construire des résidences secondaires et que l'on ne peut pas faire payer très sévèrement leur viabilisation, ce sont les quelques résidents permanents restants qui paient pour les résidences secondaires. Il en va de même quand des stations d'épuration sont dimensionnées pour 100 000 habitants présents quatre mois par an et qu'elles sont financées par les résidents permanents. Cela vaut pour tout, y compris les routes. Il y a des gens qui ne passent qu'une semaine chez nous et qui nous demandent si nous habitons là toute l'année... Nous devons accueillir les touristes mais aussi défendre ceux qui vivent toute l'année dans les zones de montagne ou littorales.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 13 : Simplifier la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme**

*La commission examine l'amendement CE1599 de M. André Chassaing.*

**M. Stéphane Peu.** Nous demandons la suppression de l'article 13, car la réduction du nombre de documents opposables risque de conduire à des constructions affranchies de toute contrainte réglementaire ou locale, y compris sur le plan environnemental. Nous ne pensons pas que la réponse à la crise du logement passe par du *low cost*.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'émet un avis défavorable. L'article 13 est nécessaire. Il faut simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.

Je pense que le Gouvernement pourra vous rassurer sur le fait que cette simplification n'engendrera pas des constructions affranchies de toute contrainte réglementaire.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Tout le monde appelle de ses vœux une simplification de la hiérarchie des normes, grâce à une réduction du nombre de documents opposables en matière d'urbanisme. L'idée n'est pas de faire de la construction *low cost*, mais de simplifier la vie de tous les porteurs de projets et de tous les élus locaux. Cet esprit de simplification inspire d'ailleurs un grand nombre des amendements dont nous débattons depuis des heures. Si nous poussons dans ce sens, c'est parce que nous pensons que la simplification n'est pas synonyme de dégradation, mais au contraire d'efficacité et d'amélioration de la gestion.

**M. Serge Letchimy.** Je comprends, Monsieur le ministre. Je pourrais, à la limite, vous faire confiance, si tout ce que nous avons entendu jusqu'à présent ne montrait pas que l'objectif est d'accélérer le processus de construction, de débloquer des situations et d'aller très vite pour atteindre un objectif financier – de rentabilité – et quantitatif. Vous déclarez qu'il faut simplifier, mais on ne peut pas dire que l'opposabilité des documents d'urbanisme et la hiérarchie des normes en matière de planification ou de réglementation des usages du sol ne sont pas rationnelles aujourd'hui. J'éprouve donc beaucoup de doutes et je crois qu'il faut rester extrêmement prudent. Vous allez devoir nous rassurer sur les risques de dérégulation et de non prise en compte des normes.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE1153 de M. Vincent Rolland.*

**M. Vincent Rolland.** Nous vous proposons de ramener de 18 à 12 mois le délai dans lequel l'article 13 autorise le Gouvernement à adopter des mesures de simplification par voie d'ordonnance. Ce gain de temps permettra aux acteurs concernés de mieux anticiper les changements qui auront lieu et de s'y préparer plus tôt. Dans un souci de cohérence, des amendements similaires ont été déposés aux articles 58 et 61, afin d'accélérer l'application du projet de loi.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Sur ce sujet très important et très technique, il me semble qu'il faut conserver le délai de 18 mois. Par conséquent, avis défavorable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Cela me fait très mal de le dire, car je pousse depuis des heures pour aller le plus vite possible, mais nous aurons du mal à y arriver en 12 mois. Même si j'ai un peu l'impression d'être à front renversé, je pense que le délai actuellement prévu permettrait davantage de sérénité. L'expérience montre que l'on fixe trop souvent des délais qui ne sont tout simplement pas tenables.

**M. Vincent Rolland.** Pourquoi ne pas couper la poire en deux en prévoyant un délai de 15 mois ? (*Sourires*).

**M. Stéphane Peu.** Il y a un moyen de ne prévoir ni 12 ni 18 mois : c'est de renoncer aux ordonnances et d'écrire directement les dispositions souhaitées dans la loi. Ce serait une meilleure façon de procéder.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis, après avis favorable du secrétaire d'État, elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE1123, CE1124 et CE1433 du rapporteur.*

*La commission étudie ensuite, en discussion commune, les amendements CE2083 de Mme Bénédicte Taurine et CE1531 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**Mme Bénédicte Taurine.** L'article 13 propose de modifier par ordonnance le code de l'urbanisme. En adéquation avec les positions défendues par l'association France Nature Environnement, nous demandons que les documents relatifs à l'environnement ne fassent pas partie du périmètre de l'habilitation. Tel est l'objet de l'amendement CE2083.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Afin d'améliorer l'articulation et la lisibilité des documents d'urbanisme, l'amendement CE1531 vise à fusionner les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) afin qu'il n'y ait plus qu'un seul document opposable aux schémas de cohérence territoriale (SCOT).

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à ces deux amendements. En ce qui concerne le premier, la notion de « documents relatifs à l'environnement » à laquelle il est fait référence n'est pas définie juridiquement. S'agissant de l'amendement CE1531, le plan local de l'habitat, le plan local d'urbanisme et le plan de déplacements urbains ne sont pas opposables au SCOT mais doivent au contraire être compatibles avec lui.

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

*La commission **rejette** successivement ces amendements.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.*

**Article 14 :** *Clarifier les dispositions relatives aux schémas d'aménagement régional*

*Après avis favorable du secrétaire d'État, la commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE1125, CE1126 et CE1127 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE1971 de M. Max Mathiasin.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Il est défendu.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La concertation avec les élus locaux que vous demandez aura lieu. Il est inutile que cela figure dans la loi.

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

**M. Serge Letchimy.** La réponse est valable : il ne faut pas polluer la loi. En ce qui concerne l'outre-mer, je rappelle qu'il existe des schémas d'aménagement régionaux (SAR) qui sont très particuliers – ils valent notamment schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Compte tenu des différenciations entre les départements d'outre-mer, il faudra une concertation très poussée, et il serait bon que le Gouvernement s'engage sur ce point.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je vous confirme qu'il y a un engagement et qu'il est total. Par ailleurs, je redis ce que j'ai indiqué hier soir : je suis persuadé que l'on peut travailler davantage sur la loi avec vous, et vos collègues, en vue de développer davantage le volet ultramarin.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 14 modifié.*

#### **Après l'article 14**

*La commission est saisie de l'amendement CE1590 de M. Benoit Potterie.*

**M. Benoit Potterie.** Je vais défendre en même temps l'amendement CE1594 si vous en êtes d'accord. Ces deux amendements, relatifs aux règlements locaux de publicité, visent à rectifier un oubli de la loi « égalité et citoyenneté ». Le code de l'environnement prévoit que lorsqu'un EPCI est compétent en matière d'urbanisme, le règlement local de publicité doit être élaboré sur l'ensemble de son territoire. Afin de remédier aux problèmes auxquels l'application de la loi va conduire à court terme, je vous propose des aménagements dans le temps pour certaines situations, très précisément définies : les fusions d'EPCI, les transferts de compétences ou le cas très particulier des EPCI de plus de 100 communes. Certains EPCI qui ont commencé à travailler sur la rédaction d'un règlement local de publicité intercommunal (RLPI) vont devoir repartir à zéro dans des délais très contraints, et avec des conséquences financières très lourdes. Pour ces différents cas, la loi « égalité et citoyenneté » a prévu des aménagements concernant les PLU, mais elle n'a pas inclus les RLPI. Nous devons rectifier cet oubli qui a fait l'objet d'un certain nombre de remontées depuis le terrain. L'amendement CE1594 couvre l'ensemble des situations que j'ai citées, tandis que le CE1590 se limite aux seules fusions d'EPCI.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis plutôt favorable à l'amendement CE1594, qui permet de créer un parallélisme bienvenu avec les règles prévues pour les PLU. Je suggère le retrait de l'autre amendement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** J'émettrai aussi un avis favorable à l'amendement CE1594.

*L'amendement CE1590 est retiré.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte ensuite l'amendement CE1594 de M. Benoit Potterie.*

*Elle aborde ensuite l'amendement CE1596 de M. Benoit Potterie.*

**M. Benoit Potterie.** La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite ENE ou « Grenelle II », a fait évoluer la forme et le contenu des règlements locaux de publicité. Les documents actuels seront caducs en juillet 2020, ce qui est beaucoup trop proche de nous pour les EPCI qui sont récemment devenus compétents en matière d'urbanisme – certains ne le sont que depuis 2017, à la suite de la loi ALUR. Il faut en effet beaucoup de temps, et d'argent, pour établir un règlement local de publicité. Si nous n'agissons pas, le risque est que certains documents deviennent caducs avant que les EPCI aient pu en élaborer de nouveaux. C'est pourquoi mon amendement prolonge de deux ans le

délai pour les EPCI qui se sont engagés dans la rédaction d'un nouveau RLPI. Cela leur donnera un peu plus de temps tout en garantissant que tout le monde joue le jeu.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'émet un avis favorable, même si je n'aurais peut-être proposé qu'un an, pour ma part.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je m'en remets à la sagesse de la commission.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE1967 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Cet amendement technique vise à faciliter la stabilisation des SCOT et des PLU intercommunaux, qui doivent être mis en compatibilité avec les documents d'un niveau supérieur. Les dispositions que nous vous proposons sont issues d'une proposition de loi transpartisane qui a été adoptée au Sénat. Elles visent à inverser les calendriers prévus pour la mise en compatibilité. Jusqu'à présent, les délais dépendent de la date d'adoption du dernier document supérieur. Un SCOT ou un PLU qui vient d'être adopté peut ainsi avoir à être mis en compatibilité avec un autre document, ce qui conduit à une situation d'instabilité et d'insécurité sur le plan juridique et à une forme d'épuisement des élus. Grâce à notre amendement, les délais courront en fonction du calendrier propre aux SCOT et aux PLU – on prendra respectivement en compte leur prochaine révision ou la prochaine évaluation triennale de leur compatibilité.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je vous propose de retirer votre amendement. C'est en effet un des objectifs de l'ordonnance prévue à l'article 13 : les mesures qui seront élaborées par le Gouvernement dans ce cadre permettront de satisfaire votre amendement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je pense aussi que l'amendement pourrait être retiré, car il me paraît satisfait. Cela fait partie des éléments prévus à l'article 13.

*L'amendement CE1967 est retiré.*

*La commission examine les amendements CE1200 et CE1198 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier.*

**Mme Laure de La Raudière.** Le problème qui se pose est lié à la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Quand des territoires, des communes, des communautés de communes mettent en place des stratégies d'occupation des sols, les élus se mettent d'accord au travers d'un SCOT sur une orientation d'urbanisation et d'occupation des sols. Mais les SCOT ne deviennent prescriptifs que lorsque les communes révisent leur PLU ou leur carte communale – un document très souple, qui ne fait pas l'objet de révisions régulières, triennales ou même obligatoires, le délai moyen de ces révisions étant de l'ordre de quinze ans !

Cela crée des tensions sur le terrain. Il est donc proposé par l'amendement CE1198 que le SCOT devienne prescriptible dans deux domaines, les droits à construire – pour respecter, votre souci d'étalement des sols – et les installations classées.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Défavorable.

L'article 13 du projet de loi prévoit déjà une ordonnance pour simplifier la hiérarchie des normes.

Par ailleurs, il ne semble pas opportun de prévoir que les règles de PLU relatives à l'affectation des sols deviennent inopposables lorsqu'elles sont contraires à un SCOT publié depuis six mois. En effet, sauf cas très particuliers, les dispositions du SCOT sont stratégiques et générales, et ne peuvent donc pas être directement opposables à des autorisations du droit des sols.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Madame la députée, le problème que vous posez est réel : nous y sommes en effet confrontés sur le terrain. Mais je pense qu'il faut le traiter dans le cadre de l'article 13 qui prévoit précisément de revoir la hiérarchie des normes.

L'amendement CE1198, comme d'ailleurs l'amendement CE1200, risqueraient de provoquer des situations très délicates. Prenez le cas d'une construction qui est conforme à un PLU : le PLU deviendrait caduc par rapport au SCOT qui s'imposerait.

Nous vérifierons, dans le cadre de l'habilitation prévue à l'article 13, qu'il n'y a pas de trou dans la raquette. Je comprends votre préoccupation mais je redoute des effets de bord juridiques.

**Mme Laure de La Raudière.** Il me semble qu'il faudrait, pour ce faire, préciser l'habilitation.

Monsieur le rapporteur, il s'agit non pas de retirer au PLU sa valeur juridique mais d'éviter qu'une commune ne se mette systématiquement en contradiction avec le SCOT, ce qui n'est pas dans l'esprit de la loi. C'est particulièrement vrai avec les cartes communales – dont on parle moins que des PLU. Je souhaiterais que ce problème soit réglé en séance.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je propose qu'on précise l'article 13, pour montrer que celui-ci devra traiter de ce sujet dans le cadre de l'habilitation. Ainsi, il n'y aura plus aucun doute.

**Mme Laure de La Raudière.** Je maintiens l'amendement CE1198, qui relève du bon sens.

*La commission rejette l'amendement CE1198.*

**Mme Laure de La Raudière.** La situation visée dans l'amendement CE1200 est encore plus contradictoire. Quand les élus se mettent d'accord pour élaborer un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur un territoire sur lequel existe déjà un SCOT, ils votent une délibération prévoyant que le PLUi sera mis en conformité avec le SCOT. Or pendant la période d'examen du PLUi, qui peut durer trois ou quatre ans, le SCOT n'est pas prescriptif. On s'éloigne ainsi de l'objectif de PLUi qui, pourtant, a été voté par l'ensemble de ces élus.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je suis défavorable à l'amendement CE1200, pour les mêmes raisons que précédemment.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Tout cela pourra être remis à plat par le biais de l'article 13, si nécessaire en le modifiant pour montrer que l'on va traiter le sujet.

Je vous propose donc de modifier l'article 13 en ce sens, en amont de la séance.

**Mme Laure de La Raudière.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CE1200 est retiré.*

*La commission est alors saisie de l'amendement CE1303 du rapporteur.*

**M. Richard Lioger, rapporteur.** La procédure du sursis à statuer permet aux collectivités locales de bloquer de nouveaux projets qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme en cours d'élaboration. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a précisé que le sursis à statuer ne pouvait être mis en œuvre qu'après le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Or ce débat intervient relativement tôt dans la procédure d'élaboration du PLU, alors même qu'il est souvent difficile de savoir si un projet immobilier compromettrait réellement la mise en œuvre du nouveau PLU. Cela peut avoir pour effet de bloquer abusivement des projets immobiliers pendant la phase de révision. Cet amendement vise à remédier à ces situations en reportant le fait générateur de la possibilité de surseoir à statuer jusqu'à la date à laquelle le PLU est arrêté.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Le pouvoir de sursis à statuer donné aux collectivités est important – je vous renvoie à tous les débats que nous avons eus depuis hier sur le rôle des élus locaux, et en particulier du maire – et il est déjà très encadré non seulement dans la durée, mais aussi par l'analyse des surcoûts éventuels.

Le texte est déjà équilibré. Je vous propose donc de retirer votre amendement. Sinon, mon avis sera défavorable.

**M. Stéphane Peu.** Une fois encore, je suis d'accord avec le ministre : il ne faut pas toucher au sursis à statuer. C'est précisément parce le délai entre le PADD et le PLU peut être assez long que le sursis à statuer est utile. Il est levé lorsque la collectivité a démocratiquement fait le choix des options d'urbanisation. Ainsi, le temps nécessaire à l'élaboration du PLU ne peut pas être un temps d'opportunité pour permettre, par exemple, à des opérateurs de réaliser des projets qui s'avèreraient ensuite contraires au PLU. Il faut conserver un processus démocratique dans les démarches d'aménagement et de construction dans les villes.

**M. Robin Reda.** Je remercie M. le secrétaire d'État pour la considération dont il fait preuve à l'égard des élus locaux. Le plan local d'urbanisme, qu'il soit communal ou intercommunal, est un moment démocratique très fort, très intense qui peut effectivement faire craindre à la profession des suspensions de permis de construire parmi ceux qui pourraient être accordés. Mais généralement, c'est pour mieux prévoir, planifier et favoriser des constructions raisonnées, concertées et donc acceptées à l'avenir. Je considère moi aussi que le sursis à statuer est à maintenir en l'état.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je le rappelle, le sursis à statuer a déjà été modifié dans la loi égalité citoyenneté. Il est bon de ne pas revenir sans cesse sur les dispositions prises. C'est ainsi que l'on donne de la visibilité à tous les acteurs concernés.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Je retire mon amendement.

*L'amendement CE1303 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE2654 du Gouvernement.*

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** On s'est rendu compte sur le terrain qu'un certain nombre de dispositions du II de l'article 102 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui visent à doter les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) d'une véritable stratégie foncière, étaient difficiles à mettre en œuvre.

Ces difficultés provenaient notamment des intercommunalités qui adoptaient un PLUi mais qui n'avaient pas eu le temps d'élaborer une stratégie foncière quand il ne s'agissait pas, en fait, d'un PLUi, mais d'un PLUi-H. On a relevé plusieurs cas où les collectivités n'avaient pas eu suffisamment de temps pour établir leur stratégie foncière.

Au regard de l'importance de définir une stratégie foncière de bonne qualité, et de ne pas retarder la mise en place d'un PLU, nous proposons de décaler la date limite nécessaire pour adopter ces stratégies foncières dans le cadre d'un PLUi-H, afin de s'adapter à la réalité du terrain et à toutes les remontées que nous avons pu avoir.

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

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 15** (articles L. 621-32, L. 632-2, L. 632-2-1 [nouveau] et L. 632-3 du code du patrimoine) : *Adapter l'avis des Architectes des Bâtiments de France*

*La commission examine l'amendement de suppression CE1601 de M. André Chassaingne.*

**M. Stéphane Peu.** En effet, nous sommes absolument opposés à ce que l'avis des architectes des Bâtiments de France (ABF) soit rendu consultatif, dans les deux cas de figure visés par l'article. Je précise que je suis l' élu d'une ville où se trouvent la basilique des rois de France et un certain nombre de monuments classés, avec un centre-ville qui fait l'objet d'une procédure de résorption de l'habitat insalubre. Je suis donc concerné au premier chef par cet amendement.

Même si j'ai pu m'agacer parfois, comme élu local, de certaines lenteurs ou de certaines rigidités, je considère, au terme de plusieurs années d'expérience, que dans la mesure où chacun respecte la fonction de l'autre, l'ABF reste le garant du patrimoine.

Je crains que ce projet de loi ne fasse se retourner bien des gens dans leur tombe. Dans le cas précis, c'est André Malraux qui va se retourner dans la sienne !

**M. Richard Lioger, rapporteur.** Défavorable. Se passer de l'avis conforme de l'ABF dans ces deux cas très limités permettra de gagner beaucoup de temps. Je pense qu'il convient de rester sur cette position. Mais j'imagine que les débats sur les ABF vont être longs...

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Il faut être clair sur ce que l'on essaie de faire.

Nous avons tous des expériences différentes. Pour ma part, je me souviens être allé en Isère il y a quelques mois, pour inaugurer avec Mme Battistel un pylône de téléphonie mobile dans un village. On nous a expliqué qu'il avait fallu dix ans au maire pour pouvoir le construire parce que l'ABF avait fait tester toutes les montagnes environnantes pour savoir de laquelle ce pylône serait le moins visible ! Il se trouve qu'à l'issue de l'inauguration, nous avons discuté avec deux jeunes gens qui nous ont expliqué qu'aucune personne de moins dix-huit ans n'était restée dans le village...

Dès lors que l'on peut détruire un pylône de téléphonie aussi vite, voire plus vite, qu'on ne l'a construit, il paraît aberrant que, dans certains cas, on soit obligé d'attendre dix ans pour en installer un, ce qui revient à dévitaliser un village en faisant fuir sa jeunesse. Sans parler des personnes d'un certain âge qui peuvent rencontrer des problèmes de santé et que les services de santé n'arrivent pas à contacter.

De même, s'agissant de l'habitat indigne, devoir attendre l'avis conforme de l'ABF n'a pas permis parfois de traiter aussi rapidement qu'on l'aurait souhaité le problème.

Cela étant, je vous rejoins, monsieur Peu, l'important, ce sont les relations humaines. Tout se passe bien quand les gens apprennent à se connaître et à travailler ensemble. Et heureusement, ce n'est pas défini par la loi : c'est d'abord une question de comportement.

Quoi qu'il en soit, je suis convaincu qu'il faut passer à un avis simple au moins dans ces deux cas de figure en raison des enjeux pour la population, et des retours de terrain que nous avons eus. Tout cela nous incite à permettre cette dérogation – encore une fois très limitée.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.** Comme vous pouvez l'imaginer, nous avons longuement débattu de ce point en commission des affaires culturelles. Et comme M. Peu, je suis un fervent défenseur de l'avis conforme de l'ABF. Toutefois, il faut prendre en considération les enjeux mis en avant par M. le secrétaire d'État, et surtout, se dire que cela ne concerne que des cas extrêmement particuliers.

Cela me donne l'occasion de corriger l'image véhiculée par certaines associations ultras, à la pointe de la défense du patrimoine. Celles-ci ont laissé penser en effet qu'on pourrait voir des antennes téléphoniques sur toutes les églises de France ! Il ne s'agit évidemment pas de cela : les antennes ne seraient pas posées sur les bâtiments eux-mêmes, mais sur ceux se trouvant aux abords, et dans des situations très particulières – soit, en fin de compte, une trentaine ou une quarantaine de situations de blocage avéré.

S'agissant de l'insalubrité, j'ai observé que le sujet était particulièrement prégnant dans les territoires d'outre-mer, où les centres anciens connaissent ces situations, et des

blocages du fait d'une protection du patrimoine, peut-être moins assurée que sur l'Hexagone, mais posant néanmoins des problèmes.

Globalement, je suis d'accord avec M. le secrétaire d'État : on peut déroger à la règle actuelle dans ces deux cas sans prendre de risques trop importants.

**Mme Laure de La Raudière.** Concernant les antennes mobiles, je voudrais moi aussi abonder dans le sens de M. le secrétaire d'État : elles ne mesurent qu'une vingtaine de mètres de hauteur, en effet. On pourrait néanmoins, d'ici à la séance, voir avec l'ABF, s'il serait possible de les camoufler – blanches à la montagne ou vertes à proximité des forêts, par exemple. Il existe aujourd'hui des méthodes de camouflage assez pertinentes.

Par ailleurs, je ferai remarquer à mes collègues que nous parlons ici d'antennes de 20 mètres de haut, qui sont beaucoup moins perturbantes que ne le sont des éoliennes de 150 ou 170 mètres de haut, pales comprises, que la loi permet d'installer à un kilomètre d'un monument classé historique – ce qui est bien triste.

**Mme Anne-Laurence Petel.** L'application de la disposition prévue à l'article 15 sera vraiment très restrictive : l'habitat en péril et les antennes relais de téléphonie mobile. Il ne faut pas croire que cela va entraîner une grande augmentation du nombre d'antennes. Certains PLU imposent d'ailleurs, déjà, des règles de hauteur qui concernent les antennes de téléphonie mobile.

Cette mesure contribuera à réduire le temps et le délai d'instruction pour l'installation d'antennes de téléphonie mobile et permettra une meilleure couverture du territoire. On évitera ainsi les situations que l'on peut rencontrer en zone rurale – comme celle que décrivait tout à l'heure M. le secrétaire d'État – mais aussi dans des zones très urbanisées. Par exemple, dans le vieux Nice, tout un quartier est privé de 4G, et certaines rues n'ont tout simplement pas de « service voix ». Je rappelle que la téléphonie mobile sert aussi à véhiculer les appels d'urgence. C'est donc un enjeu de sécurité.

**Mme Emmanuelle Ménard.** On est parfois confronté à des ABF qui refusent la destruction de certains immeubles, et qui exigent leur restauration. Cette restauration entraînant des coûts extrêmement importants, les communes qui ne peuvent pas se le permettre sont condamnées à conserver cet habitat indigne. Je suis donc tout à fait favorable à cette disposition de l'article 15, ce qui me conduira à retirer mon amendement CE1954 qui va venir un peu plus tard en discussion.

En revanche, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur les antennes de téléphonie mobile. Certes, celles-ci sont indispensables à l'attractivité de nos villages. Mais ne pourrait-on pas associer les ABF à la discussion autour de leur installation ? Ils pourraient préconiser des moyens de camouflage, ou indiquer des emplacements moins préjudiciables à nos paysages et à notre patrimoine.

**M. Mickaël Nogal.** Quel est l'objectif de ces débats ? La revitalisation des territoires. Or, comme le disait le secrétaire d'État, celle-ci ne peut pas se faire sans un bon réseau téléphonique, ni sans un habitat rénové. Il est donc important de simplifier la procédure, ce qui ne veut pas dire qu'un avis simple ne sera pas pris en compte. On n'oppose pas les uns aux autres : on facilite la vie de nos concitoyens, en particulier ceux qui sont les plus éloignés et qui habitent en zone rurale.

**M. Stéphane Peu.** André Malraux ne pourra pas se retourner dans sa tombe, puisqu'il a été incinéré ! Mais j'espère que sa mémoire pèsera sur nos consciences...

Je suis d'accord pour admettre que l'on peut distinguer les deux cas de figure. Du reste, si les opérateurs de téléphonie pouvaient déjà éviter d'avoir chacun leur antenne, on en économiserait pas mal. Mais c'est un autre sujet...

En revanche, je ne connais personne qui va séjourner en Italie et qui ne s'extasie devant les paysages et l'entretien du patrimoine dans les villes et les villages. Comment un pays comme la France, avec son histoire et patrimoine, peut faire fi de l'avis conforme des architectes des Bâtiments de France sur la rénovation de l'habitat insalubre qui, par définition, se rencontre souvent dans des centres-villes anciens ? Ce n'est jamais avec l'ABF qu'on perd du temps. On en perd sur d'autres sujets beaucoup plus compliqués, d'acquisition foncière, de relogement, etc. Préservons-nous des « monstruosité » auxquelles on a abouti, dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'on s'est affranchi de l'avis des architectes des Bâtiments de France ! Ne renonçons pas à l'avis conforme des ABF sous prétexte de gagner du temps.

Enfin, il existe déjà la procédure des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), qui a été utilisée à Dieppe, aux Pucés de Saint-Ouen, etc. Elle permet de concilier et l'avis des ABF, et la résorption de l'habitat insalubre.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Ce que l'on va construire après n'est pas concerné ici. Aujourd'hui, les arrêtés d'insalubrité sont encadrés par la loi ; le cheminement reste le même. Si destruction il doit y avoir, parce que l'on estime que le bâtiment tombe sous le coup de cet article, ce qui sera reconstruit à la place restera soumis à l'avis conforme de l'ABF.

**M. Stéphane Peu.** Mais il y a aussi la rénovation !

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Tout aménagement ultérieur sera soumis à cet avis. Il s'agit simplement d'accélérer la procédure qui permettra de libérer le terrain : cela n'entrave pas la procédure qui suivra.

**M. Richard Lioger, rapporteur.** J'invite M. Peu à se rendre à Lecce, une ville italienne absolument magnifique, dont les toits sont tapissés d'antennes hertziennes.

Par ailleurs, au cours de l'audition sur le volet numérique du projet de loi ELAN, les opérateurs nous ont tous expliqué que les antennes 5 G seraient beaucoup plus petites et directionnelles. Grâce à l'évolution de la technique le paysage sera, je l'espère, moins altéré qu'avec les actuelles antennes 4G.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** Je tiens à insister sur le fait qu'il n'est pas question ici de remettre en cause le principe des ABF, l'attachement à notre patrimoine et la valorisation du patrimoine culturel, pour redynamiser nombre de nos territoires. L'idée est simplement d'éviter la dévitalisation des centres-bourgs qui manquent d'antennes de téléphonie mobile, et de régler la situation de celles et ceux qui logent dans des bâtiments qui sont sous le sceau d'un arrêté d'insalubrité et donc, d'une destruction ou d'une rénovation impérieuse. Ne peut-on pas accélérer la procédure avec un avis simple et non un avis conforme dans ces cas-là ?

Il s'agit non pas de remettre en cause l'intérêt, l'objectif, la qualité ou l'ambition, mais de prendre en considération une « rapidité d'exécution » face à deux besoins importants pour la population française.

*La commission **rejette** l'amendement CE1601.*

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 16 mai 2018 à 9 h 30

*Présents.* – M. Damien Adam, M. Patrice Anato, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Thibault Bazin, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Barbara Bessot Ballot, Mme Anne Blanc, M. Yves Blein, M. Philippe Bolo, M. Éric Bothorel, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Anne-France Brunet, M. Sébastien Cazenove, M. Anthony Cellier, M. Dino Cinieri, 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. José Evrard, M. Daniel Fasquelle, Mme Valéria Faure-Muntian, Mme Christine Hennion, M. Antoine Herth, M. Philippe Huppé, M. Sébastien Jumel, M. Guillaume Kasbarian, M. Jean-Luc Lagleize, Mme Laure de La Raudière, Mme Célia de Lavergne, Mme Marie Lebec, Mme Annaïg Le Meur, M. Roland Lescure, M. Serge Letchimy, Mme Monique Limon, M. Richard Lioger, Mme Graziella Melchior, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Baptiste Moreau, M. Mickaël Nogal, M. Jérôme Nury, Mme Claire O’Petit, Mme Valérie Oppelt, M. Éric Pauget, Mme Anne-Laurence Petel, M. Stéphane Peu, M. Dominique Potier, M. Benoit Potterie, M. François Pupponi, M. Richard Ramos, M. Vincent Rolland, M. Jean-Bernard Sempastous, M. Denis Sommer, M. Jean-Charles Taugourdeau, Mme Bénédicte Taurine, M. Nicolas Turquois, M. André Villiers

*Excusés.* – M. Grégory Besson-Moreau, M. Jacques Cattin

*Assistaient également à la réunion.*

– M. Éric Alauzet, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, M. Fabrice Brun, M. Bruno Fuchs, M. Olivier Gaillard, Mme Annie Genevard, M. Raphaël Gérard, M. Fabien Lainé, M. Gilles Lurton, Mme Sandra Marsaud, M. Jean-Paul Mattei, M. Jimmy Pahun, M. Hervé Pellois, M. Alain Perea, M. Robin Reda, M. Xavier Roseren, M. Martial Saddier, Mme Laurence Trastour-Isnart