



N° 944

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2018

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,  
SUR LE PROJET DE LOI

*portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* (n° 846),

PAR M. GUILLAUME VUILLETET  
Député

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **846**.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>DISCUSSION GENERALE</b> .....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI</b> .....	17
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER</b> .....	17
Chapitre IV – Simplifier et améliorer les procédures d’urbanisme .....	17
<i>Article 14</i> : Habilitation à clarifier les dispositions relatives aux schémas d’aménagement régional .....	17
Chapitre V – Simplifier l’acte de construire.....	19
<i>Article 23</i> (art. L. 461-1, L. 461-2, L. 461-3 et L. 461-4 [nouveaux], L. 462-2, L. 480- 12, L. 480-17 [nouveau] du code de l’urbanisme, art. L. 151-1 et L. 151-2 et 151-3 [nouveaux], L. 152-4, L. 152-10 et L. 152-13 [nouveaux] du code de la construction et de l’habitation): Adaptation du droit de visite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.....	19
Chapitre VI – Améliorer le traitement du contentieux de l’urbanisme .....	25
<i>Article 24</i> (art. L. 442-14, L. 480-13, L. 600-1-2, L. 600-3, L. 600-5, L. 600-5-1, L. 600- 5-2 [nouveau], L. 600-6, L. 600-7, L. 600-8, L. 600-12, L. 600-12-1 [nouveau] et L. 600-13 du code de l’urbanisme): Sécuriser les autorisations de construire existantes .....	25
<i>Après l’article 24</i> .....	38
<b>TITRE IV – AMELIORER LE CADRE DE VIE</b> .....	39
Chapitre I <sup>er</sup> – Revitalisation des centres-villes.....	39
<i>Article 54</i> (art. L. 303-2 [nouveau] et L. 304-1 du code de la construction et de l’habitation, et art. L. 752-2 du code de commerce): Créer un contrat pour la revitalisation des centres-villes .....	39
<i>Après l’article 54</i> .....	54

Chapitre III – Lutte contre l’habitat indigne et les marchands de sommeil.....	55
<i>Article 56</i> (art. 1649 <i>quater-0 B bis</i> du code général des impôts) : Renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil .....	55
<i>Après l’article 56</i> .....	57
<i>Article 57</i> (art. L. 123-3, L. 129-2, L. 511-2 et L. 543-1 du code de la construction et de l’habitation, art. L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-25, L. 1331-28, L. 1331-29, L. 1331-29-1 [nouveau] et L. 1334-2 du code de la santé publique, art. L. 2374 du code civil et art. 10-1 et 24-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Recours aux astreintes administratives en matière de lutte contre l’habitat indigne.....	58
<i>Après l’article 57</i> .....	65
<i>Article 58</i> : Simplifier par ordonnance les procédures de lutte contre l’habitat indigne.....	66
<i>Après l’article 58</i> .....	69
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>71</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique présenté par le Gouvernement marque un tournant dans l'appréhension des politiques d'aménagement et de cohésion de notre territoire.

Conçu autour de quatre grandes priorités nationales : construire plus, mieux et moins cher, accompagner l'évolution du secteur du logement social, répondre aux besoins des citoyens et favoriser la mixité sociale, et, enfin, améliorer le cadre de vie, notamment dans les territoires connaissant des difficultés, ce projet traduit à la fois une ambition forte et une méthode nouvelle.

Il vise, en effet, à répondre à l'une des principales attentes exprimées par nos concitoyens d'accéder à des logements de qualité dans un environnement, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, permettant de bénéficier de services publics, de commerces et d'activités propices au vivre ensemble.

Cette demande est d'autant plus pressante qu'un sentiment de déclassement, voire d'abandon, se manifeste dans certains territoires ou certains quartiers.

La concentration de l'activité économique et des services publics dans les grands centres urbains y participe, mais les raisons des évolutions à l'œuvre sont sans doute plus profondes. Ce sont les outils mêmes de la cohésion de nos territoires qui sont à repenser, alors que les personnes, les entreprises, les services sont devenus plus mobiles et que de nouveaux besoins en termes d'accessibilité, de communication ou de déplacement se sont fait jour.

À ce titre, le projet de loi repose sur une approche globale de l'ensemble des facteurs pouvant participer à redynamiser nos territoires. Que ce soit en matière d'urbanisme, de construction, d'accession au parc social ou au parc privé, de rénovation des tissus urbains les plus affaiblis ou de gouvernance locale, la méthode retenue est celle de la simplification des procédures, de l'efficacité des moyens mis en œuvre et d'une concertation renforcée entre les acteurs concernés.

Dans ce contexte, la commission des Lois a décidé de se saisir pour avis des dispositions relevant le plus directement de son champ de compétence, soit de sept articles sur les soixante-cinq présentés par le Gouvernement.

Elle s'est principalement intéressée à la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT) qui doivent permettre aux élus locaux des villes moyennes, soutenus dans leur démarche par les services de l'État et par des acteurs publics et privés, de définir des projets de territoire intégrant toutes les actions susceptibles de participer efficacement à la rénovation de leur centre-ville et de leur attractivité. Cette disposition, qui complète le plan national « Action cœur de ville » initié en mars 2018 par le Gouvernement, suscite un réel enthousiasme de toutes les parties concernées qui y voient l'opportunité de mettre un terme à la « perte de vitesse » de nombreuses villes moyennes, qui sont pourtant le moteur de nombre de nos territoires.

La Commission a également adopté des dispositions visant à renforcer la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Selon la Fondation Abbé Pierre, près de quatre millions de personnes sont mal logées en France et si, d'un côté, des efforts de rénovation du bâti et de construction de nouveaux logements animent nos politiques publiques en matière d'habitat depuis de nombreuses années, de l'autre, certains propriétaires continuent de bénéficier d'une forme d'impunité alors qu'ils maintiennent en location des logements insalubres et dangereux, le plus souvent pour des publics en grande vulnérabilité.

En se concentrant sur ces deux sujets, qui concourent, chacun à leur manière, au renforcement de la cohésion de notre territoire, la commission des Lois a ainsi souhaité soutenir la démarche du Gouvernement et participer pleinement à l'élaboration de politiques qui guideront l'action de la majorité en la matière au cours de cette législature.

### **La position de la commission des Lois**

La Commission a donné un avis favorable à :

– **l'article 14** relatif aux schémas d'aménagement en outre-mer, dont la procédure d'adoption devrait être simplifiée par voie d'ordonnance ;

– **l'article 23** portant sur les conditions du droit de visite et du contrôle de l'administration en matière d'urbanisme, sous réserve d'un alignement de l'amende administrative prononçable en cas de délit d'obstacle sur celle prévue pour le même délit en matière d'environnement ;

– **l'article 24** sur la réforme du contentieux en matière d'urbanisme visant à en réduire les délais et à sécuriser juridiquement les pétitionnaires, sous réserve de permettre aux associations acceptant de transiger d'obtenir le remboursement des frais qu'elles ont engagé dans le cadre de la préparation et du déroulement de la procédure contentieuse ;

– **l'article 54** prévoyant la création des ORT, sous réserve de l'adoption de sept amendements principaux permettant de :

- préciser les conditions dans lesquelles les acteurs, et plus particulièrement les acteurs privés, susceptibles d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) peuvent être signataires de sa convention ;

- assurer l'information des parlementaires sur la mise en œuvre et le déroulement des ORT menées dans leur département ;

- prévoir des mesures de reconversion ou de réhabilitation des friches industrielles et commerciales dans le cadre de l'ORT ;

- préciser les conditions dans lesquelles le droit de préemption peut être confié à un opérateur tiers ;

- soumettre à une autorisation d'exploitation commerciale les entrepôts de e-commerce ;

- étendre la possibilité pour le préfet de suspendre, sous certaines conditions, l'enregistrement et l'examen d'installations commerciales sur le territoire de communes participant à une ORT ou situées à proximité d'une telle opération, aux « drives » et aux entrepôts de e-commerce ;

- améliorer la planification du développement de l'offre commerciale dans les documents d'urbanisme.

– aux **articles 56 à 58** relatifs à la lutte contre le logement indigne, sous réserve d'une disposition revenant sur la possibilité pour le Gouvernement de modifier, par voie d'ordonnance, les conditions de transfert des polices spéciales des maires aux présidents d'EPCI.

Par ailleurs, la Commission a adopté **dix amendements portant articles additionnels** visant à :

– renforcer l'information mise à la disposition du public sur le portail national de l'urbanisme en prévoyant que les projets d'élaboration, de modification ou de révision des documents d'urbanisme puissent être transmis par les collectivités pour publication de manière à ce que les personnes concernées disposent d'un outil national présentant une information complète et fiable. Pour rappel, le droit en vigueur prévoit que seuls les documents définitivement adoptés doivent être publiés ;

– rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact par un organisme indépendant en préalable à l'autorisation d'un projet d'équipement commercial d'une surface supérieure à 2000 m<sup>2</sup> par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) de manière à ce qu'elles puissent disposer, pour émettre leur avis, d'une première analyse prenant en compte l'ensemble des critères définis par la loi en la matière, dont notamment la préservation des centres urbains ;

– préciser les conditions dans lesquelles le centre d'études et d'expertise pour les risques, la mobilité, l'environnement et l'aménagement (CEREMA) peut apporter un appui à l'État et aux acteurs territoriaux en termes d'ingénierie et d'expertise technique en prévoyant que ce dernier puisse mobiliser les données produites par un réseau d'observatoires territoriaux qui pourra reposer sur les intercommunalités et les acteurs locaux concernés ;

– permettre, à titre expérimental, à l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) d'intervenir, après accord des collectivités territoriales concernées, au titre de la maîtrise d'ouvrage de projets urbains commerciaux réalisés dans le cadre d'une ORT ;

– étendre aux situations d'insalubrité non irrémédiables la possibilité d'exproprier les propriétaires qui n'ont pas réalisé les travaux prescrits par le préfet dans le délai imparti et mieux encadrer le montant des indemnités versées ;

– rendre obligatoire le prononcé des peines complémentaires de confiscation des biens des marchands de sommeil ayant servi à loger des personnes vulnérables dans des conditions indignes et d'interdiction d'acquisition de nouveaux biens immobiliers pour une durée de cinq ans, sauf décision contraire motivée du juge ;

– garantir que le juge vérifie si l'adjudicataire n'est pas soumis à une peine d'interdiction d'acquérir un bien immobilier dans le cadre d'une vente aux enchères par adjudication et compléter les mesures de contrôle de l'accès des marchands de sommeil aux ventes aux enchères, y compris à l'amiable ;

– interdire la facturation du traitement de la demande d'autorisation préalable de mise en location applicable dans les zones, délimitées par la commune ou l'EPCI compétent, qui présentent une proportion importante d'habitat dégradé.

## DISCUSSION GENERALE

*Lors de sa réunion du mardi 15 mai 2018, la Commission procède à l'examen pour avis du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (articles 14, 23, 24, 54, 56, 57 et 58) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis) (n° 846).*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Madame la présidente, mes chers collègues, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique tient une place particulière en ce début de législature. Il doit en effet donner une nouvelle impulsion aux politiques de cohésion du territoire et permettre aux acteurs de l'aménagement et du logement de disposer des moyens de résorber certains des maux que nous connaissons depuis trop longtemps. Sans épuiser la liste de ceux-ci, je citerai : les difficultés d'accès à un parc social insuffisamment renouvelé, malgré les efforts de la majorité des bailleurs et des collectivités concernées ; l'absence d'une politique claire et stable en faveur de la construction ou de la rénovation des logements, liée notamment à la multiplication des acteurs dans les territoires et à une dilution des responsabilités ; le maintien de certains de nos concitoyens dans des situations inacceptables de logement insalubre ou indigne, et d'une certaine forme d'impunité de ceux qui profitent des faiblesses de notre droit en la matière.

Je crois utile de faire un bilan critique de l'action publique en la matière parce que, au-delà des intentions, les résultats n'ont pas toujours été au rendez-vous. Près de 40 milliards d'euros sont consacrés chaque année aux diverses politiques du logement et, pourtant, 4 millions de nos concitoyens sont mal logés. Par ailleurs, ceux d'entre nous qui exercent ou ont exercé un mandat local connaissent la magie et le suave plaisir de ces jeux de procédure qui, au bout d'un nombre considérable d'années, permettent à un projet d'aboutir.

Ces constats ne sont pas nouveaux, mais ils aggravent chaque jour davantage le sentiment de déclassement, voire d'abandon, ressenti dans certains de nos territoires.

Je salue donc le travail réalisé par le Gouvernement au cours des derniers mois en vue du dépôt de ce projet de loi. Lors des auditions, toutes les personnes rencontrées, qu'elles appartiennent à la société civile, comme les professionnels de l'immobilier ou du commerce, ou encore les bailleurs sociaux, ou au secteur public, comme les magistrats et les élus, ont parlé d'un texte allant dans le bon sens, encourageant et permettant de répondre à des attentes fortes. C'est aussi le résultat d'une démarche originale, que nous avons engagée avec le Sénat. Saluons d'ailleurs le travail du président Larcher, qui a voulu, avec le ministre Jacques Mézard, une conférence de consensus, laquelle a permis de réunir un nombre considérable d'acteurs et de faire émerger des positions, des avis, des informations qui, dans des domaines assez divers, ont été utiles au Gouvernement pour l'élaboration de ce projet de loi. Ayons à l'esprit la construction de ce projet,

dont les quatre titres témoignent d'une progression de la réflexion sur ces différents sujets.

Au regard de ces enjeux, la commission des Lois a donc décidé de se saisir pour avis. Je vous en remercie, mes chers collègues, surtout j'en remercie notre présidente.

Nous aurions pu nous saisir d'autres questions que celles que nous allons examiner. Le logement social, par le rôle qu'il joue dans l'aménagement du territoire et eu égard aux enjeux socio-économiques auquel il répond, concerne évidemment l'ensemble de la représentation nationale. Ce texte porte aussi sur la transition écologique et sur les règles d'urbanisme, dont nos collègues de la commission des Affaires économiques auront évidemment à traiter. Cela montre bien la diversité et l'importance des sujets abordés. En matière d'urbanisme, de logement et d'aménagement, il faut des règles plus claires, des règles stables. Ce texte, qui a demandé beaucoup de travail, doit donc nous inspirer tout au long de la législature.

Sept des soixante-cinq articles du projet de loi sont soumis à notre examen. Ils portent sur les schémas d'aménagement en outre-mer, dont la procédure d'adoption devrait être simplifiée par voie d'ordonnance, sur le contentieux en matière d'urbanisme qui devrait être rationalisé pour que les délais en soient réduits et pour sécuriser juridiquement les pétitionnaires sans entamer le droit effectif au recours, sur les opérations de revitalisation de territoire (ORT) en centre-ville et, enfin, sur la lutte contre le logement indigne ou insalubre. Je me concentrerai sur ces deux derniers sujets, mes chers collègues, car ce sont ceux à propos desquels nous vous proposons, avec le groupe majoritaire, d'apporter le plus de compléments au projet du Gouvernement.

En premier lieu, les opérations de revitalisation de territoire (ORT), qui constituent en quelque sorte le volet législatif du plan national « Action cœur de ville » lancé au mois de mars dernier, consisteront, à partir d'un diagnostic de terrain, à monter de véritables projets de territoire visant à rénover les centres-villes de 222 villes moyennes. Si elles ne se limitent pas à ces villes, ces opérations accompagneront donc la mise en œuvre de ce plan gouvernemental.

Elles suscitent d'ailleurs de fortes attentes et plusieurs villes concernées se mobilisent d'ores et déjà pour pouvoir les mener rapidement après l'adoption de la loi.

Ces opérations ont été introduites à la faveur d'une série de rapports récents du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'inspection générale des finances, ainsi que de M. Marcon, président d'honneur de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie. Tous ces travaux dressent les mêmes constats : alors que les villes moyennes, qui représentent 23 % de la population et 26 % de l'emploi national, sont le moteur de la plupart de nos territoires en ce qu'elles assurent, notamment, un accès aux

services publics et à l'activité économique et culturelle, elles sont également de plus en plus nombreuses à perdre en attractivité. Les facteurs sont multiples : départ de la population vers les périphéries participant à la dégradation du logement en centre-ville et à la baisse de l'activité économique, départ de certains services publics, concurrence du e-commerce et des grandes surfaces, urbanisme inadapté.

Pour y remédier, il ne suffit plus de mener des actions ponctuelles et ciblées. Il faut, au contraire, définir un véritable projet de territoire en fonction des difficultés locales et engager sur le long terme l'ensemble des acteurs souhaitant y participer.

De manière à favoriser la réussite de ces opérations, auxquelles nous croyons et que nous soutenons pleinement, nous vous proposerons d'adopter, entre autres mesures, des amendements visant à ce que l'ingénierie de projet, notamment en matière de rénovation commerciale, soit renforcée dans les territoires dépourvus de services dédiés, que ce soit au niveau des collectivités ou de l'État, en permettant à l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), spécialisé en la matière, d'intervenir dans le cadre d'une ORT. Nous vous proposerons aussi d'encadrer les implantations de *drives* et d'entrepôts d'e-commerce, qui concurrencent aujourd'hui directement le commerce physique, en centre-ville comme en périphérie. Nous vous proposerons de mieux prendre en compte la gestion des friches industrielles et commerciales qui représentent un problème croissant pour nombre de nos territoires et de renforcer les outils de planification commerciale et artisanale prévus par les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Nous souhaitons enfin assurer l'information des parlementaires sur les ORT menées dans leur département. Par ailleurs, une étude d'impact devra être réalisée préalablement à l'examen d'une demande d'installation commerciale par les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), car le filtre que ces dernières sont censées mettre en œuvre est aujourd'hui quasiment inexistant, ce qui est préjudiciable à l'activité des commerces existants, aux paysages urbains et périurbains souvent défigurés par de trop nombreuses installations et aux démarches de développement durable que nous essayons d'encourager.

Je rappelle que notre commission suit de près ces sujets. Sous la présidence de notre collègue Arnaud Viala, nous avons conduit, avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, une mission d'information commune, dont Jean-François Cesarini et moi-même sommes les rapporteurs, visant à promouvoir une nouvelle étape de la décentralisation, favorable au développement des territoires. Dans ce cadre, nous avons auditionné un certain nombre d'experts qui nous ont indiqué, par exemple, que 82 % des emplois créés l'étaient aujourd'hui au sein des métropoles, ce qui témoigne d'une forte concentration de l'activité.

J'en viens à l'autre sujet sur lequel nous avons beaucoup travaillé : la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Nous constatons une forme d'impuissance des acteurs publics face aux comportements de certains propriétaires. Soit ils refusent de se plier à leurs obligations d'entretien, soit ils profitent de la vulnérabilité de personnes en situation précaire pour leur soutirer des loyers exorbitants pour des logements qui n'ont de logements que le nom.

Nous proposons donc de rendre obligatoire, sauf décision contraire motivée du juge, le prononcé des peines complémentaires de confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction et d'interdiction d'acquérir de nouveaux biens pour des marchands de sommeil. Sur l'ensemble des jugements prononcés, les condamnations à des peines dissuasives sont pour l'heure trop peu nombreuses. Il faut faire un véritable travail de pédagogie auprès des magistrats pour que la situation évolue. Nous souhaitons également mieux encadrer le montant de l'indemnité pouvant être versée à de tels propriétaires en cas d'expropriation par la force publique. Il s'agit d'éviter des enrichissements abusifs qui ont pu être constatés par le passé. Enfin, nous voulons mieux contrôler les ventes aux enchères qui constituent le mode d'acquisition privilégié des bailleurs peu scrupuleux. Cet ensemble de mesures, qui complètent celles proposées par le Gouvernement visant à systématiser les astreintes administratives et à réorganiser les polices spéciales du maire et du préfet en la matière, doit permettre de sanctionner les marchands de sommeil efficacement, en les frappant au portefeuille.

Voilà, mes chers collègues, quels pourraient être les apports de la commission des Lois à ce texte très dense, qui soulève d'importants sujets sur l'égalité et la cohésion entre les territoires, et, à travers eux, sur la qualité de vie de nos concitoyens, qu'ils résident en ville, dans des quartiers défavorisés ou dans des zones rurales. Je vous remercie.

**M. Robin Reda.** Le projet de loi ELAN vise un certain nombre d'objectifs. Son champ est large, sans doute trop large, ses articles sont très divers, sans doute trop également.

À vouloir aborder tous les sujets et régler tous les problèmes qui se posent sur notre territoire, ce texte manque peut-être un certain nombre de ses objectifs. Avant l'examen au fond du texte en commission des Affaires économiques, je m'en tiendrai, au nom du groupe Les Républicains, aux articles dont notre Commission est saisie ce matin et dont certains vont quand même dans le bon sens, il faut le souligner. Sur un certain nombre de points techniques, la gauche et la droite, même si ces notions, chers collègues de la majorité, vous semblent un peu galvaudées, ont ferrailé ensemble ; je songe à la lutte contre les recours abusifs ou à la facilitation de la production de logements. La nécessité de loger dignement et convenablement nos concitoyens, de créer des nouveaux parcours locatifs ou d'accession à la propriété – fait aujourd'hui l'objet d'un consensus national. Cependant, ce texte très large ne précise pas – notre Commission pourrait se saisir de ce problème – ce qu'il en est du rôle que doivent jouer les collectivités

territoriales dans les projets d'aménagement, ni non plus leur rôle en ce qui concerne le droit au recours ou la rénovation des centres-villes. Il faudrait de nombreuses précisions, et il en va de même en ce qui concerne la lutte contre les marchands de sommeil.

Il me paraît compliqué d'aborder cette loi dans sa globalité, sans que le Gouvernement ait, à un moment ou un autre, livré sa vision, son ambition, son interprétation de la décentralisation. Il n'y a pas de compétence logement, en matière d'aménagement ou de construction sans l'implication des acteurs et élus locaux. Or un certain nombre de dispositions de ce projet de loi témoignent d'un mouvement de recentralisation, voire de technocratisation, qui éloigne de plus en plus la décision des citoyens et donc des élus locaux.

J'aborderai pour l'instant les recours en matière d'urbanisme, les centres-villes et la lutte contre les marchands de sommeil.

En ce qui concerne l'encadrement du droit au recours, tout ce qui peut contribuer à réduire les abus va dans le bon sens. Néanmoins, beaucoup de points restent à préciser. Ainsi, les préconisations faites dans son rapport par Mme Maugué ne sont pas très précisément reprises par le projet de loi, et il nous faudra traiter ensemble le sujet des associations de défense de l'environnement ou qui se prétendent telles. Surtout, il faut aborder le sujet de manière pragmatique, loin des fantasmes, car, nonobstant son impact sur la vie d'un certain nombre de nos territoires, votre rapport, monsieur le rapporteur, montre que les recours ne concernent qu'une infime partie des permis de construire attaqués. Cela vaut encore plus pour le logement collectif et le locatif social, pourtant présents dans tous les esprits et dans les pages de la presse quotidienne régionale.

Le sujet des centres-villes témoigne des ambitions de ce projet de loi – des centres-villes vivants –, mais également de la nécessité de mobiliser des moyens importants. Pour le moment, ils n'ont pas été mis à la disposition des collectivités territoriales. Certes, il y a bien le plan « Action cœur de ville », les intentions affichées et les milliards annoncés, j'entends tout cela, mais cela ne me semble pas en cohérence avec la réalité du terrain. Les élus locaux attendent une action ambitieuse, assortie de moyens qui s'inscrivent dans la durée, pour redresser la situation des centres-villes et, plus largement, des villes moyennes et des petites villes de banlieue, y compris des villes de périphérie métropolitaine, qui ne semblent pas une priorité du plan « Action cœur de ville » et qui méritent pourtant elles aussi toute notre attention.

Nous ne ferons pas non plus l'économie d'une discussion sur l'implantation des commerces en centre-ville et sur l'activité économique. Nous ne pourrions pas redresser la situation si nous ne sommes pas animés par la volonté d'installer dans les centres-villes des personnes exerçant des métiers que l'on n'y trouve plus, en particulier des métiers de bouche – cela posera aussi la question de la formation.

La lutte contre les marchands de sommeil est, depuis longtemps, un combat commun. Nous l'avons repris avec un certain nombre de groupes politiques, mais la majorité avait précisément renvoyé la question à l'examen de ce projet de loi. Nous attendons donc beaucoup de cette discussion. Depuis l'examen, en 2010, d'une proposition de loi de mon collègue Sébastien Huyghe qui posait bien le problème, nous n'avons guère avancé. Nous soutiendrons les initiatives allant dans le bon sens, mais j'insiste sur la nécessité de nommer les choses et de créer ce délit de marchand de sommeil. À ce stade, le texte ne le prévoit pas, même s'il traite des conséquences de ce type d'agissements et des risques auxquels s'exposent ceux qui s'y livrent.

Le groupe Les Républicains attend maintenant l'examen des articles, tout en appelant votre attention, chers collègues, sur le fait qu'à vouloir trop en faire, le projet de loi manque de certaines précisions qui permettraient d'améliorer la vie de nos concitoyens et la situation du logement.

**Mme Caroline Abadie.** Ce projet de loi ELAN vise quatre objectifs. Le premier est de permettre de construire mieux, plus et moins cher, notamment grâce à une action plus efficace des professionnels. Cela implique un assouplissement de la réglementation en vigueur, ainsi que, au niveau judiciaire, la limitation des recours abusifs, trop fréquents en la matière, et, au niveau administratif, la simplification et l'accélération de procédures qui peuvent être particulièrement longues – cela nous a souvent été dit dans le cadre des auditions. C'est notamment l'objet des articles 23 et 24, dont notre commission s'est saisie pour avis.

Un autre objectif est l'aménagement. Ce texte s'attache à améliorer le cadre de vie de chacun. Cela concerne dans une large mesure les villes moyennes, trop souvent désertées ou défigurées à la suite d'opérations immobilières mal contrôlées. C'est bien sûr l'objet de l'article 54, qui définit le cadre des opérations de revitalisation des territoires, qui s'accompagneront des moyens financiers et d'accompagnement technique prévu par le plan « Action cœur de ville » mais également d'un cadre juridique clair, et qui s'inscriront dans la durée, contrairement à ce que j'ai pu entendre.

La lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne est un autre sujet. Le groupe La République en Marche soutiendra le renforcement des mesures proposées par le projet de loi afin d'exercer une pression plus forte à leur encontre, avec des amendements aux articles 56, 57 et 58.

Comme cela a été rappelé, ce projet de loi vise d'autres objectifs, qu'il n'est pas utile de détailler, notre commission n'en étant saisie ni au fond ni pour avis : d'une part, réformer le logement social et, d'autre part, améliorer la vie des locataires et répondre à leurs besoins variés en favorisant la mobilité et la mixité sociale – il s'agit donc de travailler sur l'adaptabilité du parc immobilier.

Ce projet de loi est le fruit d'un travail collectif, avec de nombreuses concertations en amont, notamment en ligne, et cette conférence de consensus au

Sénat. Maintenant, à nous, parlementaires, de l'enrichir. L'urbanisme est un sujet très complexe, il fait l'objet des procédures les plus longues et les plus fastidieuses de notre droit. C'est donc une priorité que de permettre, par ce projet de loi, aux acteurs publics et privés d'avancer plus vite.

**Mme Isabelle Florennes.** Mes chers collègues, au nom du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, je veux souligner la qualité et la richesse des auditions menées par notre rapporteur.

Le Gouvernement, comme l'a dit ma collègue Caroline Abadie, s'est saisi, depuis l'automne dernier, de cette question du logement, en se fondant sur une large concertation. En est ressortie une approche nouvelle, qui repose principalement sur trois piliers : construire plus, mieux et moins cher ; répondre aux besoins de chacun ; améliorer le cadre de vie.

Quant aux articles qui nous occupent aujourd'hui, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés souhaite plus particulièrement saluer deux avancées majeures. La première, introduite à l'article 54, va permettre la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, problématique territoriale majeure, en transformant les opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD) en opérations de revitalisation des territoires (ORT). Il s'agit de rétablir un certain équilibre territorial et d'accompagner les collectivités dont nous savons qu'elles luttent ardemment pour parvenir à redonner vie à ces espaces souvent délaissés.

La seconde concerne l'habitat indigne et est l'objet des articles 56, 57 et 58. Alors que la France compte, selon les chiffres de la Fondation Abbé Pierre, 4 millions de personnes mal logées et 12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement, nous ne pouvons que saluer l'initiative prise par le Gouvernement pour lutter contre les marchands de sommeil et permettre ainsi aux intercommunalités de combattre plus efficacement encore l'habitat indigne. À cet égard, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés présentera en commission des Affaires économiques un amendement visant à l'introduction d'une définition plus précise de la notion de marchand de sommeil, afin de mieux cibler les réalités qu'elle recouvre. Par ailleurs, notre groupe, monsieur le rapporteur, votera en faveur des amendements que vous avez déposés.

Ce texte, parce qu'il est construit en cohérence avec les besoins de la population française et qu'il manifeste une volonté certaine d'apporter plus de cohésion entre les territoires, peut véritablement impulser une nouvelle dynamique. C'est ce dont nos territoires, nos collectivités et nos villes ont besoin, mais c'est aussi ce que les millions de Français qui subissent encore le mal-logement attendent. De nombreuses problématiques méritent bien sûr un débat et certainement des ajustements. Notre groupe apportera sa pierre à l'édifice, mais ce texte a le mérite d'ouvrir le débat et de porter à la discussion des solutions trop longtemps ignorées.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Je remercie Mme Florennes pour sa conclusion. Effectivement, il est nécessaire d'envisager une cohérence d'ensemble, car le problème du logement ne peut être traité isolément. L'un des défauts des politiques du logement antérieures – très généreuses, si l'on s'en tient à leurs principes – est qu'elles l'abordaient indépendamment d'autres paramètres. Si des améliorations ont lieu en matière de rénovation urbaine, dans une perspective d'aménagement du territoire, et en particulier des centres-villes, nous devons embrasser l'ensemble des difficultés rencontrées sur le terrain.

Certes, cela aboutit à un texte volumineux, mais tous les acteurs en sont convenus : il fallait changer l'économie générale du système et le stabiliser. Oui, cela représente un travail législatif important, salué par ailleurs, et sans doute devons-nous continuer à l'améliorer, mais cet ensemble de mesures est nécessaire pour permettre une cohérence des politiques engagées.

Je précise que les collectivités ne sont pas absentes de ce texte, cher collègue Reda. Voyez ces fameuses « grandes opérations d'urbanisme » au titre I<sup>er</sup> : ce sont des opérations d'intérêt national (OIN) dans lesquelles nous réintroduisons les collectivités. Nous voulons un outil massif d'intervention sur le territoire, avec les collectivités et non sans elles. Par ailleurs, l'article 54 est consacré aux collectivités.

*La Commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### TITRE I<sup>ER</sup> CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER

#### CHAPITRE IV Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme

##### *Article 14*

#### **Habilitation à clarifier les dispositions relatives aux schémas d'aménagement régional**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une actualisation et à une clarification des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux schémas d'aménagement régional (SAR) des régions d'outre-mer afin d'en préciser le contenu ainsi que leurs modalités de révision.

Les articles L. 4433-7 à L. 4433-24-4 du CGCT accordent aux conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion des compétences spécifiques en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Ils doivent, à ce titre, adopter un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les grandes orientations en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Le SAR tient lieu également de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), de schéma de cohérence écologique (SRCE) et de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec ce schéma.

Si l'ensemble des territoires concernés se sont dotés d'un SAR, à l'exception de Mayotte du fait de problématiques qui lui sont spécifiques en termes de capacité d'aménagement et d'ingénierie <sup>(1)</sup>, il apparaît toutefois que le « *corpus de règles disparates, mais juxtaposées* » qui encadre les conditions

---

(1) Selon l'étude d'impact associée au présent projet de loi, une procédure de révision du plan d'aménagement et de développement durable adopté en 2009 par ce territoire en vue de sa transformation en SAR a été engagée en 2011.

d'adoption ou de révision de ces schémas, et qui résulte d'évolutions législatives et réglementaires successives, se traduit par « *une difficile intelligibilité du régime [juridique qui leur est] applicable* ». <sup>(1)</sup>

Ainsi :

– les difficultés d'interprétation du droit en vigueur sont source de ralentissement et de fragilisation des procédures en vigueur ;

– certaines modalités procédurales sont inadaptées, à l'instar de l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'État pour procéder à des modifications, même lorsqu'elles n'affectent pas l'économie générale du schéma concerné.

Face à ce constat, le présent article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi, toute mesure visant à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des SAR par :

– l'amélioration de la rédaction et de l'intelligibilité de règles en vigueur ;

– la suppression de dispositions obsolètes ;

– la redéfinition de ses effets, notamment en ce qu'il tient lieu de SMVM, de SRCE et de SRCAE ;

– l'adaptation de la liste des normes et documents avec lesquels le SAR doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

– la simplification de certaines modalités procédurales relatives à son élaboration et à son évolution.

Ces dispositions devront faire l'objet d'un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de leur publication. Elles sont d'autant plus attendues par les élus locaux que les enjeux de l'aménagement du territoire et de la protection des écosystèmes fragiles sont prégnants pour les collectivités d'outre-mer.

Un décret en Conseil d'État devra également accompagner cette réforme de manière à adapter certaines dispositions réglementaires, notamment en matière de règles de construction, aux besoins de ces territoires.

---

(1) Selon l'avis du Conseil d'État sur le décret n° 2016-931 du 16 juillet 2016 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guyane, cité par l'étude d'impact précitée. Pour mémoire, la procédure ayant conduit à l'adoption de ce décret avait été initiée dès 2003.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.*

## CHAPITRE V Simplifier l'acte de construire

### Article 23

(art. L. 461-1, L. 461-2, L. 461-3 et L. 461-4 [nouveaux], L. 462-2, L. 480-12, L. 480-17 [nouveau] du code de l'urbanisme, art. L. 151-1 et L. 151-2 et 151-3 [nouveaux], L. 152-4, L. 152-10 et L. 152-13 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

### **Adaptation du droit de visite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles**

#### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article a pour objet de définir précisément les conditions dans lesquelles peuvent se dérouler :

- les opérations de contrôle administratif des projets de construction, d'aménagement et de travaux ;
- les opérations de recherche et de constatation des infractions aux règles en vigueur, le cas échéant.

Il renforce également les sanctions applicables en cas d'obstacle à ce droit de visite de l'administration.

#### **Dernières modifications législatives intervenues :**

Les dispositions en vigueur en matière de droit de visite sont issues de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire, modifiée notamment par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

#### **Apport de la Commission :**

À l'initiative du rapporteur, la commission des Lois a adopté une disposition tendant à aligner le montant de l'amende administrative pouvant être prononcée en cas d'obstacle au droit de visite de l'administration sur celle prévue par le code de l'environnement pour la même infraction.

## I. L'ETAT DU DROIT

### 1. Le droit de visite et de communication de l'administration

#### *a. Un dispositif de contrôle du respect de la réglementation en matière de construction et d'urbanisme*

L'article L. 461-1 du code de l'urbanisme (CU)<sup>(1)</sup> prévoit un droit spécifique de visite des constructions en cours et jusque trois ans après leur achèvement, par :

– les autorités compétentes pour délivrer les permis de construire, soit le préfet, le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le cas d'une délégation de compétence, ainsi qu'à leurs délégués ;

– les fonctionnaires et agents de l'État assermentés et commissionnés à cette fin.

Les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales peuvent également exercer ce droit, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>(2)</sup>.

Dans ce cadre, il peut être procédé aux vérifications jugées utiles pour s'assurer du respect des règles applicables en matière de construction et d'urbanisme. Les agents concernés peuvent obtenir communication des documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments.

Ce droit de visite s'exerce pour toutes les constructions, même lorsqu'elles constituent un domicile<sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, s'il ne s'agit pas d'une procédure coercitive en soi, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour de cassation, les personnes concernées ne peuvent s'y opposer, sauf à encourir une sanction allant jusqu'à 3 750 euros d'amende et un mois d'emprisonnement en application de l'article L. 480-12.

Selon l'étude d'impact, 512 opérations de contrôle ont été réalisées dans le cadre de cette procédure en 2015 sur 14 483 opérations de logements neufs recensées au titre de cette même année, soit 3,5 % d'opérations contrôlées. Parmi ces dernières, 80 % ont été déclarées non conformes.

Si « *ce fort taux de non-conformité doit cependant être relativisé, car une opération est jugée non conforme dès lors qu'une non-conformité est constatée, sans considération de sa gravité* », il n'en demeure pas moins que ces résultats

---

(1) Des dispositions semblables sont également prévues au code de la construction et de l'habitation (CCH).

(2) Notamment Cass. crim., 19 octobre 2004, n° 04-82.620 et Cass. crim., 17 janvier 2017, n° 16-82.400.

(3) Soit qu'elles présentent les caractéristiques propres à un bâtiment susceptible d'être habité, au sens de la jurisprudence de la Cour de cassation (par exemple, Cass. crim., 1<sup>er</sup> avril 1992, n° 91-85.279).

témoignent de l'importance de mener des contrôles réguliers en matière de construction, voire de les renforcer.

Les cas d'obstacle au droit de visite sont, quant à eux, relativement rares puisqu'ils concerneraient en moyenne 2 % des opérations de contrôle réalisées.

***b. La nécessité de sécuriser juridiquement les contrôles administratifs***

Si la Cour de cassation a refusé à plusieurs reprises d'adresser au Conseil constitutionnel des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) fondées sur un défaut de garanties suffisantes attachées à l'exercice du droit de visite, considérant cette procédure conforme au principe d'inviolabilité du domicile du fait de l'absence de contrainte à l'égard des personnes concernées<sup>(1)</sup>, elle a toutefois accepté de renvoyer au Conseil une QPC portant sur la conformité de la sanction prévue en cas de délit d'obstacle au droit de visite de l'administration prévue par l'article L. 480-12 précité.

Dans sa décision n° 2015-464 du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré « *qu'eu égard au caractère spécifique et limité du droit de visite, cette incrimination n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile* » et, par conséquent, que cet article était conforme à la Constitution.

Le Conseil a également précisé que « *pour autant, l'inviolabilité du domicile est protégée par les dispositions du code pénal. Ainsi, la violation de domicile par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public est un délit prévu et réprimé par l'article 432-8 du code pénal. Il résulte de ces dispositions que les agents publics ne peuvent pas pénétrer sur la propriété d'autrui sans son consentement. Ce principe s'applique en toute situation, y compris dans le cadre du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme. Les agents de l'État habilités à effectuer les visites en vertu des dispositions du code de l'urbanisme ne peuvent donc pas contraindre un occupant à accepter la visite.* »<sup>(2)</sup>

Au regard de cette décision et des recours contentieux en la matière, le Gouvernement a souhaité prévenir toute difficulté de mise en œuvre des contrôles administratifs de manière à sécuriser juridiquement les procédures pour les agents concernés. Il s'agit aussi de mieux garantir leur conformité à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui définit le droit à la propriété comme un droit naturel et imprescriptible de l'homme, et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui rappelle le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que de son domicile et de sa correspondance.

---

(1) Notamment, Cass. crim., 12 juin 2012, n° 12-90.024 et Cass. crim., 7 janvier 2014, n° 13-90.029.

(2) Commentaire de la décision précitée.

À cette fin, le présent article propose de clarifier la rédaction des dispositions prévues par le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation en la matière.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSEES

### 1. L'encadrement de la procédure de contrôle administratif

#### *a. Une clarification des règles générales d'exercice du droit de visite*

La liste des autorités compétentes pour exercer le droit de visite est précisée de manière à viser, en plus du préfet, du maire ou du président de l'EPCI, les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, soit « *tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés.* »

Cette précision tire ainsi les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation en visant explicitement, en plus de ceux relevant de l'État, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales (**alinéas 5 et 42**).

Par ailleurs, le délai pendant lequel le droit de visite peut être exercé est prolongé de **trois ans à six ans** après l'achèvement des travaux, de manière à le faire correspondre au délai de prescription de l'action publique en matière de délit <sup>(1)</sup> (**alinéas 6 et 43**).

#### *b. Des garanties renforcées pour les personnes concernées*

De nouvelles dispositions sont introduites de manière à mieux encadrer les conditions d'exercice du droit de visite lorsque celui-ci n'est pas motivé par la recherche d'une infraction, comme, par exemple, dans le cas d'un récolement obligatoire imposant à l'administration de vérifier *in situ* le respect de l'autorisation délivrée (par exemple, dans le cas d'un établissement recevant du public).

Ces dispositions reprennent les règles fixées en matière de contrôle administratif dans d'autres domaines législatifs, en vue de garantir la protection du domicile.

Un nouvel article L. 461-2 inséré au code de l'urbanisme prévoit ainsi que ces contrôles ne peuvent s'exercer qu'entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de cette plage horaire, que lorsque les lieux concernés sont ouverts au public.

---

(1) Pour rappel, ce délai, prévu par l'article 8 du code de procédure pénale, a été porté à six ans par la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

Il est également explicitement prévu que les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités **qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment (alinéas 8 et 9)** <sup>(1)</sup>.

Les conditions d'intervention du juge sont, quant à elles, précisées par un nouvel article L. 461-3 (**alinéas 10 à 28**) <sup>(2)</sup> :

– dans le cas où l'accès à un domicile est refusé ou que la personne pouvant l'autoriser ne peut être atteinte, la visite peut être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter ;

– cette ordonnance est notifiée lors de la visite à l'occupant des lieux ou, en son absence, après la visite, par lettre recommandée. L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours <sup>(3)</sup>, ainsi que la possibilité de saisir le juge ayant autorisé la visite d'une demande de suspension ou d'arrêt de cette visite ;

– la visite s'effectue sous le contrôle du juge qui peut, à tout moment, décider de sa suspension ou de son arrêt ;

– un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents et est transmis au juge qui l'a autorisée.

Enfin, dans le cas de travaux réalisés sans permis ou sans décision de non-opposition à déclaration préalable, ou en méconnaissance de ces décisions, un nouvel article L. 461-4 prévoit que l'autorité compétente en matière de contrôle peut mettre en demeure le maître d'ouvrage de déposer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, une demande de permis ou une déclaration préalable (**alinéa 29**).

Cette disposition doit ainsi permettre d'inciter à la régularisation administrative des constructions ou, dans le cas d'un refus du maître d'ouvrage, de signaler cette infraction au procureur de la République <sup>(4)</sup>.

---

(1) Ces dispositions sont introduites aux alinéas 45 et 46 dans un nouvel article L. 151-2 du CCH.

(2) Ces dispositions sont introduites aux alinéas 47 à 65 dans un nouvel article L. 151-3 du CCH.

(3) L'ordonnance autorisant la visite peut faire l'objet de recours en appel devant le premier président de la cour d'appel, puis, le cas échéant, en cassation, conformément aux règles prévues par le code de procédure civile.

(4) Conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

## 2. L'adaptation des dispositions pénales en vigueur

Les dispositions de l'article L. 480-12 sont également modifiées de manière à prévoir le doublement de l'amende administrative applicable en cas de délit d'obstacle au droit de visite (cette dernière est ainsi portée à 7 500 euros) et l'augmentation de un à six mois de la peine d'emprisonnement prononçable (**alinéa 34**).

À ce titre, la commission des Lois a proposé, à l'initiative de votre rapporteur, de porter le montant de l'amende prononçable à 15 000 euros, soit à un montant identique à celui prévu par le code de l'environnement pour la même infraction.

Un nouvel article L. 480-17 précise, quant à lui, que les fonctionnaires et agents chargés de rechercher et de constater les infractions aux règles de l'urbanisme en quelque lieu qu'elles soient commises, sont tenus d'informer le procureur de la République avant d'accéder aux établissements et locaux professionnels. Ce dernier peut, le cas échéant, s'y opposer.

Il est également prévu, à l'instar de l'exercice du droit de visite, que leurs contrôles ne puissent intervenir qu'entre 8 heures et 20 heures, ou, en dehors de ces heures, lorsque les locaux sont ouverts au public.

Lorsque le contrôle porte sur un domicile ou des locaux comportant des parties à usage d'habitation, ces visites ne peuvent être réalisées qu'avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction (**alinéas 36 à 38**).

Par souci de clarification, il est également prévu de supprimer la référence à l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme au sein du code de la construction et de l'habitation, au profit de l'introduction dans ce dernier code de dispositions de sanctions identiques à celles prévues par le présent article (**alinéas 68 à 73**).

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL44 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet d'aligner les sanctions en cas d'obstacle au droit de visite de l'administration, que ce soit en matière d'urbanisme ou d'environnement. En effet, il s'agit d'un même délit, et il convient que nous harmonisions l'échelle des peines applicables.

Pour rappel, ce délit est actuellement sanctionné, en matière d'environnement, par une amende de 15 000 euros et six mois de prison, tandis

qu'en matière d'urbanisme, les sanctions sont de 3 750 euros d'amende et un mois de prison, que le projet de loi porte respectivement à 7 500 euros et six mois d'emprisonnement. Allons au bout de la logique et alignons les montants d'amende à 15 000 euros, d'autant que les peines de prison sont extrêmement rares en la matière.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 modifié.*

## CHAPITRE VI

### Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme

#### Article 24

(art. L. 442-14, L. 480-13, L. 600-1-2, L. 600-3, L. 600-5, L. 600-5-1, L. 600-5-2 [nouveau], L. 600-6, L. 600-7, L. 600-8, L. 600-12, L. 600-12-1 [nouveau] et L. 600-13 du code de l'urbanisme)

#### Sécuriser les autorisations de construire existantes

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article a pour objet d'améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme par la réduction des délais de jugement, la lutte contre les recours abusifs et la sécurisation du droit à construire.

Il s'inspire en cela des préconisations du rapport « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » de Mme Christine Maugué, remis en janvier 2018 à M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires.

##### **Dernières modifications législatives intervenues :**

Les conditions de recours à l'encontre des décisions d'urbanisme ont été fortement révisées par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, prise à la suite du rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » de M. Daniel Labetoulle d'avril 2013 <sup>(1)</sup>.

##### **Apport de la Commission :**

À l'initiative du rapporteur, la commission des Lois a adopté une disposition visant à permettre aux associations acceptant de transiger d'obtenir le remboursement des frais qu'elles ont engagés dans le cadre de la préparation et du déroulement de la procédure contentieuse.

---

(1) L'habilitation du Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction avait, quant à elle, été accordée par la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction

## I. LA NECESSITE D'AMELIORER LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Le contentieux en matière d'urbanisme a fait l'objet de plusieurs réformes au cours des dernières décennies de manière à mieux encadrer juridiquement les procédures devant le juge et à sécuriser les pétitionnaires<sup>(1)</sup> confrontés au renchérissement du coût des opérations en cas de recours, voire à l'impossibilité de les mener à bien.

Plusieurs rapports ont inspiré ces réformes parmi lesquels :

– le rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » du Conseil d'État de janvier 1992, dont les recommandations ont été en partie reprises dans la loi du 9 février 1994 dite « loi Besson »<sup>(2)</sup>, notamment de manière à encadrer plus strictement les recours pour vice de forme ou de procédure affectant un plan d'occupation des sols et prévoir l'obligation pour les juges de se prononcer sur tous les moyens susceptibles de fonder une annulation, afin d'éviter la multiplication des recours au titre d'une même opération ;

– le rapport « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme » de M. Philippe Pelletier de janvier 2005 qui a conduit à l'inscription dans la loi de la possibilité pour le juge de prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme ;

– le rapport précité de M. Daniel Labetoulle, repris notamment par l'ordonnance du 18 juillet 2013 et par la loi du 6 août 2015 dite « loi Macron »<sup>(3)</sup>, en vue de clarifier les règles encadrant l'intérêt à agir, de conférer plus de souplesse au juge pour décider des suites à donner aux recours en annulation (par exemple, en permettant la régularisation d'une décision d'urbanisme en cours d'instance) et d'encadrer les recours abusifs.

Toutefois, comme le souligne le récent rapport de Mme Christine Maugué, certains problèmes que les précédentes réformes ont tenté de résoudre demeurent : *« les recours retardent, voire rendent impossibles les opérations ; ces recours ont un impact sur le coût des constructions. L'origine de ces difficultés tient en grande partie au mode de réalisation des opérations, par le biais de la vente en l'état futur d'achèvement – le recours à un financement bancaire et la commercialisation des logements avant leur réalisation s'accommodent mal d'un risque contentieux, tant les banquiers que les notaires attendant que le permis soit définitif avant de financer la construction et de passer les actes permettant la vente des biens immobiliers à usage d'habitation. Quoiqu'étant, en droit, non suspensifs, les recours ont en pratique un tel effet. Les mesures conçues précisément pour sécuriser les constructeurs afin de rendre le contentieux moins*

---

(1) Soit les personnes qui ont sollicité une autorisation de construire ou de travaux.

(2) Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

(3) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

*pénalisant pour la réalisation des projets – au premier rang desquelles le recentrage de l'action en démolition, dont l'effet était perçu comme paralysant pour les constructeurs – ont eu un effet négligeable. »*

Les délais de jugement continuent, par ailleurs, de fragiliser les opérations en attente d'une décision définitive, puisqu'ils sont en moyenne de 23 mois en première instance, de 16 à 18 mois en appel et de 14 mois en cassation.

Par conséquent, si les recours ne portent que sur 1,2 % à 1,6 % des permis, *« la perception de la réalité par les acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets, est toujours que les "dérives" du contentieux de l'urbanisme sont un sujet préoccupant et un facteur de frein pour la production de logements. »*

Face à ce constat, quatre champs d'amélioration du droit en vigueur ont été identifiés par le rapport de Mme Christine Maugué, dont les préconisations sont reprises en grande partie par le présent article, soit :

– **la réduction des délais de jugement** des recours contre les décisions d'urbanisme, notamment par la limitation dans le temps de la possibilité de recourir au référé suspension ;

– **la consolidation des autorisations existantes** en cas d'illégalité d'un document d'urbanisme pour un motif étranger aux règles sur lesquelles ces autorisations ont été fondées ;

– **l'accroissement de la stabilité juridique des constructions achevées** et la révision des conditions dans lesquelles des opérations de démolition peuvent être décidées à la suite d'un déféré préfectoral ;

– **l'amélioration de la sanction des recours abusifs** en rendant plus effectives les mesures sanctionnant de telles pratiques et en encadrant davantage les transactions financières pouvant être conclues en vue du désistement des requérants.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSEES

### 1. Mieux encadrer le droit au recours

#### *a. Les précisions apportées à l'intérêt à agir des particuliers*

Des clarifications sont apportées sur **l'appréciation de l'intérêt à agir des requérants** à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, conformément aux recommandations du rapport précité.

Une personne privée n'est actuellement recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis que si la construction, l'aménagement ou les travaux autorisés sont de nature à l'affecter directement.

Or, la notion de « travaux » est insuffisamment précise en ce qu'elle peut amener à inclure les travaux de chantier « *alors qu'en réalité le texte [dans sa rédaction en vigueur] tend à appréhender les réalisations autorisées par le projet qui ne sont pas véritablement des constructions ni des aménagements.* »<sup>(1)</sup>

Par conséquent, il est proposé de se référer au « *projet autorisé* » de manière à exclure explicitement les nuisances liées à la conduite d'un chantier (**alinéa 7**).

De manière à couvrir l'ensemble des décisions pouvant faire l'objet d'un recours, il est également précisé que ce dernier peut porter sur toute « *décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol* » (**alinéa 6**).

Comme le souligne le rapport précité, « *un tel ensemble comprend (...) les décisions relatives au permis de construire, à la déclaration préalable, au permis de démolir ou d'aménager.* »

L'étude d'impact du présent article indique, par ailleurs, qu'un décret précisera les pièces à produire par le requérant à l'appui de sa requête pour démontrer son intérêt à agir.

#### ***b. La limitation dans le temps du recours au référé suspension***

Conformément au droit en vigueur, les personnes publiques ou privées peuvent assortir leur recours contre un projet d'une demande de suspension, notamment lorsque les travaux s'engagent bien que le recours au fond n'ait pas été définitivement jugé. Cette saisine peut alors intervenir tardivement dans la procédure.

Dans ce contexte, le présent article prévoit que :

– un recours portant sur une déclaration préalable ou un permis ne puisse être assorti d'une requête en référé suspension au-delà du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort (**alinéa 11**). Ce délai, qui sera précisé par décret, devrait être de deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense ;

– la condition d'urgence soit présumée remplie en matière d'autorisation d'urbanisme (**alinéa 12**)<sup>(2)</sup>.

Cet encadrement pourrait avoir pour conséquence :

– d'inciter les requérants à former – à titre conservatoire – une demande de suspension, ce qui mobilisera davantage les juges des référés, mais permettra d'éviter les recours tardifs ;

---

(1) Rapport de Mme Christine Maugué précité.

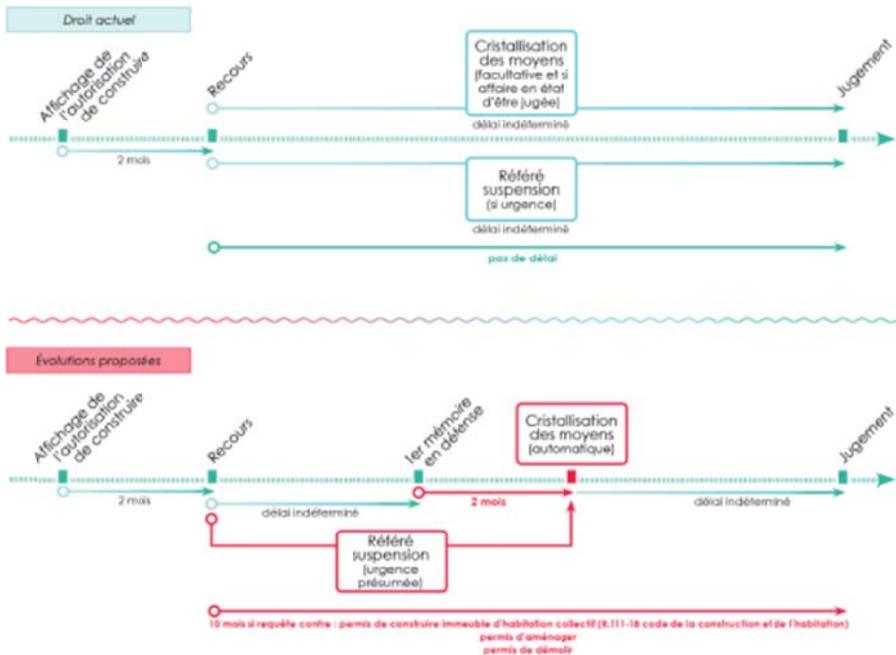
(2) Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 27 juillet 2001, Commune de Meudon).

– d’avoir un premier avis sur la légalité de l’autorisation, ce qui, en cas de rejet du référé, pourra conforter le pétitionnaire sur la viabilité de son projet.

Ces mesures participent d’une réforme d’ensemble de la procédure contentieuse visant à la ramener à des délais davantage compatibles avec les enjeux économiques que représentent les opérations concernées. Elles seraient ainsi complétées, en plus du nouveau délai de cristallisation des moyens précédemment mentionné, par l’instauration d’un délai contraint de jugement de dix mois pour les recours portant sur des permis relatifs à des bâtiments d’habitation collectifs ou des permis d’aménager ou de démolir.

Ce délai, qui sera introduit par décret au titre des recours formés en première instance et en appel, ne s’accompagnera pas d’un dessaisissement en cas de dépassement au profit de la juridiction d’appel ou de cassation. En effet, le volume des recours ne permet pas d’instaurer une règle qui s’avérerait intenable pour certaines juridictions situées en zone tendue et qui nuirait, *in fine*, au bon déroulement des procédures contentieuses.

#### ENCADREMENT DES DELAIS DE JUGEMENT EN MATIERE DE CONTENTIEUX DE L'URBANISME



Source : Étude d'impact du présent article.

Pour mémoire, la mission permanente d’inspection des juridictions administratives, chargée de contrôler leur bon fonctionnement, et le Conseil d’État mènent depuis quelques années une action de sensibilisation auprès des

juridictions sur la nécessité de juger ces recours dans des délais raisonnables, notamment pour les opérations portant sur des logements collectifs. La réduction de ces délais ne dépend toutefois pas uniquement du juge mais également de la réactivité des administrations défenderesses dans la transmission des documents nécessaires à l’instruction. Il convient ainsi d’inciter l’ensemble des parties à œuvrer à la réduction des délais de jugement.

Par ailleurs, suivant l’avis du Conseil d’État sur le présent article <sup>(1)</sup>, la mesure initialement prévue par le Gouvernement selon laquelle le requérant est réputé s’être désisté, en l’absence de confirmation de son maintien, à la suite du rejet pour défaut de moyens sérieux de sa demande de suspension, a été disjointe du présent projet de loi. En effet, une mesure identique, de portée plus générale, est prévue par le projet de loi de programmation pour la justice pour les années 2018 à 2022.

### *c. L’amélioration de l’effectivité des sanctions contre les recours abusifs*

À la suite du rapport précité de M. Daniel Labetoulle, deux mesures législatives visant spécifiquement à répondre au problème récurrent des recours abusifs ont été introduites, que le présent article propose de renforcer.

- *L’action en dommages et intérêts en cas de recours abusif*

La première mesure, prévue par l’article L. 600-7, ouvre, en plus de la voie de l’action civile, une action en dommages et intérêts pour le bénéficiaire de la décision contre laquelle un recours abusif a été introduit.

Un tel recours est défini comme ayant été « *mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis* ».

Toutefois, cette procédure n’a pas eu les effets escomptés, comme l’a relevé Mme Christine Maugüé qui souligne dans son rapport que « *les conclusions reconventionnelles à fin de dommages et intérêts présentées devant les tribunaux administratifs ont quasiment toutes été rejetées. À ce jour, seuls trois jugements de tribunaux administratifs en ont fait une application positive, dont un seul pour un montant un peu significatif.* »

Pour remédier à ce constat, il est ainsi proposé de :

– supprimer la notion de préjudice excessif, difficile à apprécier par les juges ;

– renvoyer à la notion de « *comportement abusif de la part du requérant* » au lieu d’une appréciation du caractère excessif ou non de la défense de ses

---

(1) Avis n° 394435 du 29 mars 2018 du Conseil d’État sur le présent projet de loi.

intérêts légitimes, qui s'est révélé inefficace pour caractériser un recours abusif (**alinéa 22**).

Une coordination est également prévue pour les associations agréées en matière de protection de l'environnement, qui bénéficient, en l'état du droit, d'une présomption de loyauté. Il est ainsi prévu qu'elles sont présumées « *ne pas adopter de comportement abusif* » (**alinéa 24**).

- *L'encadrement du recours à la transaction en vue du désistement des requérants*

La seconde mesure, prévue par l'article L. 600-8, impose d'enregistrer les transactions conclues en contrepartie du désistement du requérant, sous peine d'ouvrir la possibilité d'une action en répétition des sommes versées jusque cinq ans après le dernier versement.

Le présent article propose d'encadrer davantage ces procédures en :

– étendant le champ de l'obligation d'enregistrement aux transactions conclues avec des personnes ayant l'intention de demander une annulation au juge, et non plus seulement avec celles ayant effectivement déposé un recours. Comme le souligne le rapport de Mme Maugué, « *une telle contrainte peut avoir un effet dissuasif auprès des quelques requérants qui monnaient des désistements contre rémunération* » (**alinéas 26 et 27**) ;

– interdisant les transactions pécuniaires contre un désistement au profit des associations, sauf lorsqu'elles agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres. Il s'agit ainsi de « *dissuader les associations créées au profit d'intérêts privés de marchander leur désistement* » (**alinéa 29**)<sup>(1)</sup>.

À ce titre, la Commission, à l'initiative de votre rapporteur, a proposé de préciser que cette interdiction ne porte pas sur le remboursement des frais engagés dans le cadre de la préparation ou du déroulement du recours contentieux.

En effet, si les montants peuvent être faibles – souvent quelques milliers d'euros –, l'interdiction de leur prise en charge par le pétitionnaire pourrait constituer un frein à la transaction, alors même que dans la plupart des cas, cette procédure permet de trouver des solutions à l'amiable bénéfiques à l'ensemble des parties.

---

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

## 2. Sécuriser les autorisations de construire existantes

### *a. Les conséquences de l'illégalité d'un document d'urbanisme sur les autorisations accordées*

Le droit en vigueur encadre d'ores et déjà les recours reposant sur des vices de procédures ou de forme en matière d'urbanisme.

L'article L. 600-1 introduit par la loi du 9 février 1994 précitée limite ainsi la possibilité pour un requérant d'invoquer devant les juridictions administratives l'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu pour ces motifs à une période de six mois après leur prise d'effet.

Cette limitation du droit de recours a été jugée conforme à la Constitution au motif qu'elle ne s'appliquait qu'à « *certaines actes relevant du seul droit de l'urbanisme* », qu'elle avait été « *justifiée par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes* » et que ce dernier avait ainsi « *entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes* » <sup>(1)</sup>.

Le présent article, suivant les recommandations du rapport de Mme Maugué, s'inscrit dans la poursuite de ce même objectif en limitant, sous certaines conditions, les effets de l'annulation d'un document d'urbanisme sur les autorisations accordées.

À cette fin, un nouvel article L. 600-12-1 prévoit que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme sont sans incidence sur des décisions antérieures favorables à la réalisation d'un projet dès lors qu'elles reposent sur « *un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables [audit] projet.* » (**alinéa 32**)

Cette disposition permet ainsi de maintenir les règles d'urbanisme qui prévalaient lors de la décision d'autorisation, plutôt que d'appliquer le document d'urbanisme antérieur qui peut comporter des dispositions désuètes ou inadaptées, comme le prévoit actuellement l'article L. 600-12 (**alinéa 30**).

Par coordination, une disposition poursuivant le même objet est également prévue en matière de permis d'aménager (**alinéa 2**).

### *b. La sécurisation des autorisations accordées*

Deux dispositions prévues par le code de l'urbanisme permettent actuellement au pétitionnaire, une fois la juridiction saisie, de régulariser sa situation, sous l'égide du juge.

---

(1) Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 du Conseil constitutionnel.

La première, prévue par l'article L. 600-5, permet au juge, lorsqu'il constate qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, de procéder à une annulation partielle et de fixer, le cas échéant, un délai au titulaire du permis pour en demander la régularisation.

La seconde, prévue par l'article L. 600-5-1, offre également la possibilité pour le juge de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour la régularisation du permis. À la suite de l'obtention d'un permis modificatif, le juge statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Comme le souligne le rapport de Mme Maugué, cette dernière disposition *« marque un changement de dimension dans l'usage que le juge de l'urbanisme, juge de l'excès de pouvoir, peut faire des techniques de régularisation des permis de construire : il permet au juge de donner **une chance supplémentaire au pétitionnaire de réaliser son projet sans aucune annulation contentieuse, notamment lorsque ce dernier n'a pas pensé à la solution du permis modificatif pour le régulariser en cours d'instance ou que ce pétitionnaire a estimé en amont, à tort, qu'aucun moyen du requérant ne menaçait son projet.** »*

Ces dispositions sont renforcées par le présent article de manière à :

– en étendre l'application aux décisions de non-opposition à déclaration préalable ;

– permettre la régularisation même après l'achèvement des travaux <sup>(1)</sup> ;

– prévoir que le refus du juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé (**alinéas 14 et 16**).

Ces dispositions visent ainsi à assurer que la régularisation des permis contestés soit effectivement recherchée lorsque les conditions le permettent.

De manière à limiter la possibilité de multiplier les contentieux, il est également prévu, dans un nouvel article L. 600-5-2, que les décisions modificatives ou les mesures de régularisation ne puissent être contestées que dans le cadre de l'instance portant sur l'autorisation initiale (**alinéa 18**). L'objectif est d'éviter les recours « en cascade », conformément à la jurisprudence du Conseil d'État <sup>(2)</sup>, et de sécuriser les pétitionnaires qui se conforment à la demande de régularisation du juge.

Enfin, l'article L. 600-13, relatif à la caducité des requêtes dans certaines conditions, critiqué pour son ineffectivité par le rapport Maugué <sup>(3)</sup>, est réécrit de façon à préciser désormais que les dispositions relatives au contentieux de

---

(1) Cette faculté a été admise par le Conseil d'État dans sa décision du 22 février 2017, Mme Bonhomme et autres.

(2) Notamment, Conseil d'État, 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres.

(3) Selon lequel : « le groupe de travail a également proposé d'abroger l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, relatif à la caducité des requêtes qui a été assez unanimement critiqué pour son caractère peu lisible (qu'est-ce que la caducité d'une requête ?) et peu praticable. »

l'urbanisme s'appliquent à l'ensemble des permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation (**alinéa 35**).

### 3. Faciliter la démolition de certaines constructions illégales

La possibilité pour le préfet prévue par l'article L. 600-6 d'engager une action en vue de la démolition d'une construction dont le permis de construire a été annulé par la juridiction administrative, à la suite d'une saisine par un déféré préfectoral et pour un motif non susceptible de régularisation, est limitée, par renvoi à l'article L. 480-13, aux cas où l'ouvrage est situé dans une zone protégée pour des raisons patrimoniales ou paysagères.

Conformément aux recommandations du rapport de M. Daniel Labetoulle, il s'agissait de « *faciliter les opérations de construction en circonscrivant le risque de démolition.* »<sup>(1)</sup>

Toutefois, le présent article propose de supprimer cette condition de localisation pour les seules décisions d'annulation faisant suite à un déféré préfectoral en précisant à cet effet l'article L. 600-6.

En effet, le déféré, qui n'est utilisé que lorsqu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'acte, porte principalement sur des opérations sensibles qui requièrent des moyens d'agir dissuasifs.

Il s'agit de mieux lutter contre les constructions ouvertement illégales et de « *limiter les abus induits par la disparition du risque de démolition, comme construire dans des zones manifestement inconstructibles mais ne relevant pas de la liste des espaces protégés* »<sup>(2)</sup> (**alinéas 3 et 20**).

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL2 de M. Jean-Carles Grelier.*

**M. Robin Reda.** Cet amendement vise à supprimer les dispositions selon lesquelles l'annulation d'un document d'urbanisme par le juge pourrait être sans effet pour une autorisation accordée dès lors que la cause de l'annulation ne concerne pas les règles d'urbanisme en elles-mêmes. Cela nous paraît constituer une véritable atteinte au droit au recours dans la mesure où l'annulation d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) pour des raisons de forme ou de procédure pourrait ne pas avoir d'effet sur les actes pris en application de ces deux documents.

---

(1) Étude d'impact du présent article annexée au projet de loi.

(2) *Idem.*

En voulant ainsi simplifier la procédure, non seulement on porte atteinte à l'office du juge administratif mais on crée de l'insécurité juridique, d'autant que le texte reste flou sur la notion de « motif étranger aux règles d'urbanisme », sujette à autant d'interprétations qu'il y a de juridictions.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Avis défavorable, car il s'agit précisément de lutter contre l'imprévisibilité des décisions. Votre amendement a pour objet la suppression d'une mesure, très attendue, qui vise à protéger les autorisations d'urbanisme.

Je comprends votre position qui revient à dire que, si le document d'urbanisme en vertu duquel les autorisations ont été données est annulé totalement ou partiellement, il convient d'annuler les actes pris sous son empire. Toutefois, cette logique aurait des conséquences néfastes pour tous les acteurs sur le terrain, car elle invalide des autorisations longues à obtenir, coûteuses pour les pétitionnaires et qu'elle remet en question la réalisation même des opérations.

Lors de nos auditions, personne parmi les représentants des juges administratifs ou des élus locaux, ni parmi les acteurs de l'urbanisme ou de la construction n'a remis en cause cette mesure préconisée par le rapport de Mme Christine Maugué, conseillère d'État, pour améliorer le contentieux de l'urbanisme.

Ce rapport souligne d'ailleurs que selon une décision du 7 février 2008 du Conseil d'État concernant la commune de Courbevoie, « *les autorisations d'urbanisme ne constituent pas des actes d'application des documents d'urbanisme et bénéficient d'une certaine autonomie par rapport à lui* ».

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL3 de M. Jean-Carles Grelier.*

**M. Robin Reda.** L'amendement est défendu.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Votre amendement vise à remplacer la limitation dans le temps des requêtes en référé-suspension à la date de la cristallisation des moyens, telle que prévue par le projet de loi, par la fixation par le juge d'une date butoir.

J'y suis défavorable car le délai proposé par le projet de loi découle à nouveau d'une proposition consensuelle issue du « rapport Maugué » : la cristallisation des moyens interviendra deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Par ailleurs, ce délai pourra être aménagé par le juge lorsque l'instruction de l'affaire l'impose, et toute latitude est donc laissée au juge pour apprécier si ce délai est suffisant. Nous en demanderons néanmoins la confirmation au ministre en séance pour qu'il n'y ait aucun doute sur ce point.

Enfin, les délais du contentieux en matière d'urbanisme – vingt-trois mois en moyenne en première instance, seize à dix-huit mois en appel et quatorze mois en cassation – sont aujourd'hui totalement inadaptés aux enjeux économiques, et il convient de prendre de nouvelles mesures pour les améliorer.

Toutefois, je souligne que cette réforme ne sera pas neutre pour les magistrats concernés et que nous devons, au sein de la commission des Lois et comme cela a déjà été rappelé lors de précédents débats, faire en sorte que les moyens suivent, afin d'éviter l'éviction d'autres affaires.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CLA de M. Jean-Carles Grelier.*

**M. Robin Reda.** Lorsque le juge intervient en première instance sur un référé, et lorsqu'il prononce une modification ou une régularisation, nous proposons qu'il ait la liberté de limiter ou non la portée de sa décision, selon ce qu'il estime utile à une bonne administration de la justice. Cela permet de conserver au juge son appréciation souveraine.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Je considère en effet que votre amendement est quasiment satisfait, même si vous défendez une logique un peu différente, puisque le juge peut refuser de faire droit à une demande d'annulation partielle à la condition toutefois de motiver ce refus.

Le juge conserve donc une liberté d'appréciation sur les moyens qui lui semblent les plus adaptés en fonction des circonstances, mais il doit expliquer pourquoi il privilégie l'annulation, qui, une fois encore, porte sur des projets dont l'enjeu économique peut être important.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL19 de Mme Marie-France Lorho.*

**Mme Marie-France Lorho.** Nous sommes opposés à la nouvelle rédaction du code de l'urbanisme visant à remplacer la « défense des intérêts légitimes » par la traduction d'un « comportement abusif ». Afin d'être effectif, le recours porté à l'encontre d'un permis de construire doit en effet viser la défense d'intérêts légitimes et non particuliers ; par ailleurs, la formulation retenue renvoie non à des éléments factuels mais à une analyse comportementale.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Lors de son audition, Mme Maugué a expliqué les raisons de cette modification. En effet, en l'état actuel du droit, considérer qu'un recours est abusif revient quasiment à considérer qu'il n'aurait jamais dû être déposé, puisque les juridictions considèrent que dès lors qu'un requérant a un intérêt à agir, ce recours ne peut être mis en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes. La rédaction retenue permet de lever cette hypothèque. Elle renvoie à l'exigence de loyauté du

requérant, qui est l'un des fondements de la procédure contentieuse. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL5 de M. Jean-Carles Grelier.*

**M. Robin Reda.** Cet amendement pose la question de l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement, dont vous avez souligné, dans vos travaux, l'accès privilégié qu'elles ont à la justice pour s'opposer à des projets immobiliers.

Si cet accès privilégié est consacré par le code de l'environnement, il me semble que nous devons tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'État qui, dans une décision de mars 2015, pose des limites à cet intérêt à agir, y compris pour les associations environnementales, qui doivent démontrer le bien-fondé de leur demande.

Nous devons également préciser si sont concernées les seules associations agréées ou également les associations s'étant déclarées association de protection de l'environnement mais qui auraient en réalité pour but de défense des intérêts plus particuliers.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Votre amendement est satisfait par le droit en vigueur puisque, pour que les associations puissent agir, il faut qu'elles aient un intérêt à agir, c'est-à-dire qu'elles soient directement affectées par le projet, par exemple si ce dernier est implanté près de leurs installations, ou que leur intérêt à agir procède de leurs statuts.

Je souligne à cet égard que le champ des associations concernées a été réduit par rapport au droit en vigueur, puisque la présomption de loyauté ne concerne plus les associations ayant pour objet principal la protection de l'environnement, mais celles agréées à cet effet. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL45 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Le projet de loi propose de mieux encadrer les transactions en matière d'urbanisme, en renforçant les obligations d'enregistrement d'une part, et en interdisant d'autre part aux associations de retirer un bénéfice financier de leur action.

Nous sommes tout à fait d'accord avec ces dispositions. Toutefois, nous souhaitons créer une exception pour les sommes engagées en vue de préparer le recours et d'initier la procédure contentieuse. Ces montants sont faibles – souvent quelques milliers d'euros – mais pourraient constituer un frein à la transaction, alors même que, dans la plupart des cas, cette procédure permet de trouver des solutions à l'amiable bénéfiques à l'ensemble des parties.

Sans cette mesure, certaines associations pourraient être incitées à aller jusqu'au contentieux pour bénéficier du remboursement des frais engagés.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL1 de M. Jean-Carles Grelier.*

**M. Robin Reda.** Les protecteurs du droit administratif s'inquiètent de ce que l'annulation d'un acte administratif puisse, en l'occurrence, ne pas signifier un retour à l'ordonnancement juridique antérieur. Il s'agit de supprimer les alinéas qui vont dans le sens de la légalisation d'un acte administratif, pris en application de règles d'urbanisme annulées et de remettre en cause ce droit exorbitant inscrit dans le projet de loi.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 24 **modifié**.*

#### *Après l'article 24*

*La Commission est saisie de l'amendement CL46 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la publication des documents d'urbanisme des collectivités territoriales devra se faire sur le portail national de l'urbanisme créé en 2015. Ce portail regroupe déjà de nombreuses cartes et devrait constituer un outil très intéressant pour les professionnels de l'urbanisme, les juridictions, les services administratifs ou les citoyens en quête d'information.

Par ailleurs, pour satisfaire à leurs obligations de publicité, de nombreuses collectivités mettent à la disposition du public, notamment sur leur site, ces documents ainsi que les projets de révision envisagés.

Cet amendement propose de renforcer l'information destinée au public en permettant aux collectivités de transmettre à l'État ces projets de révision, afin que les personnes concernées puissent disposer d'un outil national complet et fiable pour s'assurer des effets produits, et éventuellement les contester. Une meilleure connaissance par tous des règles et de leur évolution permettra de réduire les délais et d'accroître le dynamisme du secteur de la construction.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

## TITRE IV AMELIORER LE CADRE DE VIE

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> Revitalisation des centres-villes

#### *Article 54*

(art. L. 303-2 [nouveau] et L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, et art. L. 752-2 du code de commerce)

#### **Créer un contrat pour la revitalisation des centres-villes**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article introduit un nouveau contrat intégrateur unique à destination des villes moyennes, dénommé « opération de revalorisation des territoires » (ORT).

Ce contrat a pour objet de renforcer l'attractivité des centres-villes par le biais d'un projet de territoire comportant des actions en matière d'aménagement urbain, de logement et de soutien à l'activité économique.

Il permettra notamment de formaliser l'engagement des acteurs publics et privés participant à la mise en œuvre du plan national « Action cœur de ville » annoncé en mars 2018 et dont devraient bénéficier 222 villes sur cinq ans.

Pour accompagner cette réforme, des dérogations en matière d'urbanisme commercial sont également introduites de manière à favoriser les installations en centre-ville et à permettre au préfet de mieux encadrer celles projetées en périphérie lorsqu'elles sont de nature à affecter les objectifs poursuivis par l'ORT.

##### **Dernières modifications législatives intervenues :**

Les ORT se substituent aux opérations de requalification de quartiers anciens dégradés (ORQAD), introduites par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui ne permettaient pas d'intégrer la dimension économique de la revitalisation des centres-villes.

##### **Apports de la Commission :**

La commission des Lois a adopté plusieurs dispositions visant à compléter cet article de manière à :

– préciser les conditions dans lesquelles les acteurs, et plus particulièrement les acteurs privés, susceptibles d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), peuvent être signataires de sa convention ;

- assurer l’information des parlementaires sur la mise en œuvre et le déroulement des ORT menées dans leur département ;
- prévoir des mesures de reconversion ou de réhabilitation des friches industrielles et commerciales dans le cadre de l’ORT ;
- préciser les conditions dans lesquelles le droit de préemption peut être confié à un opérateur tiers ;
- soumettre à une autorisation d’exploitation commerciale les entrepôts de préparation et de stockage des achats réalisés en ligne ;
- étendre la possibilité pour le préfet de suspendre, sous certaines conditions, l’enregistrement et l’examen d’installations commerciales sur le territoire de communes participant à une ORT ou situées à proximité d’une telle opération, aux « drives » et aux entrepôts de e-commerce ;
- améliorer la planification du développement de l’offre commerciale dans les documents d’urbanisme.

## **I. LES VILLES MOYENNES, UN VECTEUR ESSENTIEL DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

### **1. Les difficultés croissantes des villes moyennes**

Les villes moyennes assurent une fonction essentielle pour l’organisation du territoire en ce qu’elles constituent des centres de polarité dans les zones rurales ou périurbaines, assurant notamment un accès aux services publics, aux professions de santé, aux transports, aux loisirs et aux commerces.

Elles représentent, à ce titre, le lieu de vie de 23 % de la population française et concentrent 26 % de l’emploi.

Toutefois, si certaines d’entre elles se distinguent par leur vitalité, beaucoup d’autres présentent des fragilités qui peuvent affecter l’ensemble de leur bassin de vie.

Des facteurs de dévitalisation sont ainsi récurrents malgré la diversité des situations locales et témoignent de l’affaiblissement progressif du tissu économique et social qui affecte de nombreuses villes moyennes depuis près de vingt ans.

- *La dégradation de l’habitat*

Les centres des villes moyennes concentrent généralement un habitat ancien, plus ou moins dégradé selon les quartiers, et souvent inadapté aux besoins

des ménages en termes de surface et de confort, comme des commerçants occupant les rez-de-chaussée.

Or, le coût de rénovation de ces bâtiments, parfois classés, se révèle souvent prohibitif au regard des prix de marché, décourageant les propriétaires à assurer leur entretien. Par conséquent, les ménages aux revenus les plus aisés s'installent en périphérie où ils bénéficient de logements plus spacieux pour un coût foncier modéré et sont remplacés par des ménages aux revenus modestes. En parallèle, le taux de vacance s'accroît également et peut conduire à la constitution progressive d'îlots insalubres qui accentuent le déclassement des logements situés en centre-ville.

Cette évolution se traduit par un meilleur niveau de vie en périphérie et la concentration de difficultés sociales en centre-ville du fait d'une population vieillissante, moins qualifiée et plus fréquemment touchée par le chômage ou le sous-emploi.

- *Le déclin de l'activité économique*

Le départ des ménages solvables contribue également à fragiliser l'activité économique du centre-ville, tout en incitant à la création de nouvelles zones commerciales en périphérie, autour desquelles se regroupent souvent des services de proximité (pharmacie, poste, médecin, etc.).

Ce déplacement des lieux d'animation et de consommation du centre vers la périphérie se fait souvent sans réflexion d'ensemble sur le développement du territoire et en l'absence de coordination avec les villes avoisinantes.

Certaines villes, accueillant des secteurs d'activité spécialisés, ont également pu être touchées par leur fermeture ou leur perte de rentabilité.

Plusieurs études ont été réalisées au cours des dernières années pour documenter ces évolutions et dégager des propositions de réforme. À ce titre, le rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de juillet 2016 sur la « revitalisation commerciale des centres-villes » et le rapport du CGEDD de mars 2017 « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable »<sup>(1)</sup>, dressent les constats suivants :

– le taux de vacance dans le centre des villes moyennes ne cesse de s'accroître. Il est ainsi passé de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015, du fait notamment de l'accroissement de la **concurrence avec les zones commerciales situées en périphérie** (marquée par une « course au m<sup>2</sup> »), mais également avec le **commerce en ligne** dont l'essor a profondément modifié les modes de

---

(1) Ces rapports ont été complétés par le rapport sur « la revitalisation commerciale des villes moyennes » remis au ministre de la Cohésion des territoires en mars 2018 par M. André Marcon, président honoraire des chambres de commerce et de l'industrie de France.

consommation des ménages<sup>(1)</sup>. Or, comme l'indique le rapport conjoint de l'IGF et du CGEDD, « *il n'y a pas de commerce en centre-ville sans un bon équilibre des concurrences* » ;

– le développement de grandes zones commerciales se poursuit à un rythme de plus en plus déconnecté de celui de la consommation des ménages (les surfaces commerciales ont augmenté de 3 % par an depuis 2000 tandis que la consommation n'augmentait que de 1,5 % par an) et alors même que les préférences de consommation observées au cours des dernières années semblent de nouveau favoriser le commerce de proximité. Un stock de 5 millions de m<sup>2</sup> de grands projets est ainsi en attente de réalisation malgré leurs effets négatifs sur la qualité des paysages et sur l'organisation du tissu urbain ;

– un nouveau phénomène de friche commerciale est constaté sur certains territoires, couplé d'une « fuite en avant » consistant à créer une nouvelle zone commerciale plutôt que de rénover celles existantes pour des raisons de coût.

Ces différents constats tiennent en partie à un défaut de planification et de régulation des installations commerciales.

À ce titre, les documents définissant les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire et d'occupation des sols (à l'instar des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET, des schémas de cohérence territoriale – SCoT, et des plans locaux d'urbanisme – PLU) n'intègrent pas suffisamment la dimension commerciale du développement des territoires.

De même, le système de régulation des nouvelles implantations commerciales reposant sur un examen des demandes par une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et, en cas de recours, par une commission nationale (CNAC) s'est révélé défaillant. Comme le souligne le rapport de l'IGF et du CGEDD précité, « *la proportion d'avis favorables en CDAC est stable depuis 2009 (de l'ordre de 90 % d'acceptation en nombre de dossiers), ce qui rend perplexé sur la capacité de régulation à ce niveau. En CNAC, la part de refus a certes augmenté entre 2012 et 2014 (47 % de refus en 2014) mais la tendance semble s'inverser en 2015 (41 % de refus).* »

- *Des aménagements urbains insuffisants*

L'aménagement de certains centres-villes peut également constituer un frein à leur attractivité.

L'amélioration de l'accessibilité par le biais de transports en commun, d'un plan de circulation favorable au « parcours client » ou de l'offre de parking conditionne en partie l'activité du commerce en centre-ville. Le rapport précité

---

(1) Le chiffre d'affaires du e-commerce a augmenté de 8,5 milliards d'euros en 2005 à 65 milliards d'euros en 2015.

rappelle ainsi qu'« *un manque d'accessibilité joue un rôle important dans le délaissement des centralités commerciales au profit des périphéries notamment. La voiture ne doit ainsi pas être considérée comme l'ennemie du centre-ville. On estime que plus de 50 % des déplacements liés aux achats sont réalisés en voiture.* »

Par ailleurs, les espaces d'animation ou la valorisation touristique du patrimoine peuvent générer des flux positifs, notamment pour l'activité du commerce de proximité.

Dans de nombreuses villes moyennes des travaux de rénovation urbaine et de mise en valeur du patrimoine doivent ainsi être entrepris. Or, ces opérations sont souvent coûteuses et nécessitent d'établir une stratégie de développement à moyen et long terme qu'elles ne sont pas toujours en capacité de porter techniquement et financièrement.

- *Le rôle des services publics*

Le départ de certains services publics des centres-villes (établissements scolaires ou d'enseignement, centres de soins, services administratifs, etc.) peut accentuer le déclin observé et créer un effet d'entraînement négatif.

La puissance publique a donc également un rôle à jouer pour garantir le maintien de services de proximité en centre-ville.

## **2. La nécessité de définir des stratégies de revitalisation au niveau local**

Le contraste des situations rencontrées localement nécessite un engagement fort des acteurs locaux dans la définition d'un projet de territoire prenant en compte les spécificités de leur tissu économique et social, ainsi que leurs contraintes d'aménagement ou d'implantation au regard d'autres centralités urbaines (grandes agglomérations, métropoles, etc.).

À titre d'exemple, le rapport conjoint de l'IGF et du CGEDD a identifié six groupes pouvant représenter le spectre des difficultés rencontrées par les villes moyennes, notamment en matière d'activité commerciale, soit :

- les communes avec uniquement un tissu socioéconomique plus fragile que la moyenne (par exemple, Elbeuf, Évreux et Forbach) ;

- les communes faisant face seulement à un déséquilibre entre périphérie et centralité (par exemple, Voiron et Saint-Brieuc) ;

- les communes subissant une dévitalisation plus globale avec une perte d'équipements ou de services publics (par exemple, Chartres) ;

– les communes faisant face à un tissu socioéconomique fragile et à une mauvaise gestion de la périphérie et de la centralité (par exemple, Mulhouse, Béthune, Carpentras, Lens et Carcassonne) ;

– les communes faisant face à un tissu socioéconomique fragile et à une dévitalisation plus globale (par exemple, Charleville-Mézières, Béziers et Argentan) ;

– les communes subissant un déséquilibre entre la périphérie et la centralité et une dévitalisation plus globale (par exemple, Thonon-les-Bains, Saint-Nazaire et Pau).

Pour répondre à ce constat, le Gouvernement a annoncé, en mars 2018, **le plan national « Action cœur de ville »** reposant sur le double objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants des villes moyennes et de conforter leur rôle au sein de l'organisation et du développement des territoires.

À cette fin, **les 222 villes sélectionnées pourront proposer des projets de revitalisation reposant sur les 5 axes structurants** suivants :

– une réhabilitation de l'habitat en centre-ville, notamment pour assurer une plus grande mixité sociale ;

– un développement économique et commercial équilibré entre centre et périphérie, mais également entre modes de commercialisation ;

– une amélioration de l'accessibilité, de la mobilité et des connexions ;

– une mise en valeur des espaces publics et du patrimoine ;

– le maintien d'équipements et de services publics de qualité.

La gouvernance de ces programmes, définis au sein d'une convention partenariale, reposera sur :

– **le maire** qui présidera, en lien avec le président de l'intercommunalité, le comité de projet installé dans sa commune. Dans ce cadre, le recrutement de managers de centres-villes sera encouragé ;

– **les partenaires publics et privés**, associés au projet, qui agiront conformément aux objectifs qui leur seront fixés par la convention ;

– **le préfet de département** qui coordonnera les services déconcentrés (notamment les directions départementales des territoires) en vue d'assister les collectivités concernées ;

– **un comité régional d'engagement**, sous l'égide du préfet de région ;

– le **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET), qui coordonnera l'ensemble du dispositif au niveau national.

Pour assurer le financement des projets ainsi définis, une enveloppe de **5 milliards d'euros sur cinq ans** sera disponible. Ses fonds seront apportés à hauteur d'un milliard d'euros par la Caisse des dépôts et consignations en fonds propres et de 700 millions d'euros en prêts, d'1,5 milliard d'euros par Action Logement et de 1,2 milliard d'euros par l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

D'autres sources de financement pourront être sollicitées, comme les contrats État-région ou les fonds structurels européens.

Par ailleurs, ces financements publics peuvent également favoriser les effets de leviers et conduire des investisseurs privés à soutenir les projets proposés.

Dans ce contexte, le présent article permet d'accompagner la mise en œuvre de ce plan national en introduisant un nouvel outil législatif pour porter des projets intégrateurs au niveau des territoires.

## II. LA CREATION DES OPERATIONS DE REVITALISATION URBAINE

### 1. Un outil législatif au service des projets de territoire

**Les opérations de revitalisation de territoire**, dont l'objet est de simplifier et de concentrer toutes les démarches entreprises par les acteurs publics et privés en faveur de la redynamisation des villes moyennes et notamment de leurs centres-villes, sont créées au sein d'un nouvel article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

Ces opérations doivent permettre « *la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain de ce territoire, pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des commerces ainsi que contre l'habitat indigne et valoriser le patrimoine bâti, dans une perspective d'innovation et de développement durable des secteurs du commerce et de l'artisanat* » (**alinéa 4**).

Contrairement aux opérations de requalification de quartiers anciens dégradés (ORQAD) introduites par la loi du 27 janvier 2017 précitée, qui se concentraient sur l'habitat et la rénovation urbaine, et auxquelles elles se substituent <sup>(1)</sup>, elles intègrent ainsi un volet économique et commercial.

Les acteurs souhaitant y participer s'engagent dans une démarche partenariale formalisée par la signature d'**une convention**. Il peut s'agir d'acteurs

---

(1) Les ORQAD conclues précédemment à l'entrée en vigueur de ces dispositions resteront en vigueur et pourront être transformées, le cas échéant, en ORT.

publics, à savoir les élus locaux, l'État, les établissements publics intéressés<sup>(1)</sup>, ainsi que, le cas échéant, toute personne privée qui souhaiterait y contribuer, sous réserve d'éventuelles situations de conflit d'intérêts (**alinéa 5**).

Selon l'étude d'impact, les investisseurs privés se verraient ainsi offrir « *des perspectives économiques prometteuses* » dans le cadre d'une opération « *lisible et stable dans le temps en contrepartie de leurs investissements* ».

Il conviendra toutefois de définir précisément les règles permettant d'encadrer l'intervention des acteurs privés notamment de manière à circonscrire les risques contentieux en cas de conflit d'intérêts et à ne pas fragiliser les projets portés par les collectivités.

Les conventions devront obligatoirement comporter :

– un projet urbain, économique et social de revitalisation du territoire concerné (**alinéa 7**) ;

– le périmètre sur lequel porte ce projet qui doit nécessairement comprendre le centre de la ville principale du territoire ;

– la durée, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition au sein de secteurs d'intervention délimités (**alinéa 8**).

#### **Des ORT définies en fonction des priorités d'intervention pour les collectivités concernées**

Reprenant en grande partie les dispositions prévues pour les ORQAD, les conventions signées dans le cadre des ORT pourront en outre prévoir tout ou partie des éléments suivants :

– des actions d'amélioration de l'habitat. L'ORT pourra, à ce titre, faire office de convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article L. 303-1<sup>(2)</sup> (**alinéa 9**) ;

– un dispositif d'intervention immobilière et foncière au titre des îlots d'habitat vacant ou dégradé (**alinéa 11**) ;

– un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié (**alinéa 12**) ;

– les dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne à mettre en œuvre (**alinéa 13**) ;

– des actions en faveur de la transition énergétique du territoire, notamment au titre du parc immobilier (**alinéa 14**) ;

---

(1) Notamment les établissements publics fonciers d'État ou locaux dont le périmètre d'intervention, actuellement concentré sur les zones tendues, pourrait être étendu selon l'étude d'impact du présent article.

(2) Ces conventions ont pour objet de réhabiliter le parc immobilier bâti et d'améliorer l'offre de logements.

– des actions en faveur de la mixité sociale portant notamment sur l’offre de logement, de services publics et de services de santé (**alinéa 15**) ;

– des actions ou opérations d’aménagement visant à améliorer l’accessibilité, la desserte des commerces de centre-ville et la mobilité ainsi que l’objectif de localisation des commerces en centre-ville (**alinéa 16**) ;

– des actions destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles (**alinéa 17**). À ce titre, un coordinateur de centre-ville devra être recruté pour les mener à bien ;

– des actions tendant, en particulier en centre-ville, à la création, l’extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales (**alinéa 18**) ;

– l’engagement de l’autorité compétente de procéder à la modification des documents d’urbanisme nécessaires pour la mise en œuvre de ces actions (**alinéa 19**).

Par ailleurs, afin de faciliter la réalisation de ces opérations, deux mesures complémentaires sont introduites visant pour l’une à renforcer le droit de préemption urbain, notamment sur des biens commerciaux ou artisanaux, comme cela était déjà le cas dans le cadre des ORQAD, et, pour l’autre, à leur permettre de bénéficier de financements prévus par les contrats de plan État-régions (**alinéas 20 et 21**).

Si ces opérations pourront être menées en dehors du plan « Action cœur de ville », elles permettent toutefois d’accompagner et de sécuriser juridiquement sa mise en œuvre.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, les collectivités bénéficieront, par ailleurs, d’une assistance en matière d’ingénierie de projet, essentielle pour assurer l’effectivité des ORT.

La Caisse des dépôts et consignations consacra 50 millions d’euros à la réalisation d’études préalables, tandis que l’Anah assurera le cofinancement à hauteur de 50 % pendant cinq ans d’un poste de directeur de projet pour en assurer le pilotage.

Les directions départementales des territoires seront chargées d’instruire les projets, comme elles le font déjà dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine.

Toutefois, au niveau local, les collectivités n’auront pas toujours les moyens nécessaires en termes d’ingénierie de projets complexes.

À ce titre, le rapport conjoint de l’IGF et du CGEDD souligne que « *les ressources en expertise et en capacités opérationnelles existent mais ne sont pas aujourd’hui à la hauteur des enjeux ni suffisamment mobilisés par les villes moyennes* ».

En matière de revitalisation commerciale, « *il existe des bureaux d’études spécialisés (...) mais ils sont assez peu nombreux et leurs compétences se limitent*

*souvent aux phases amont de diagnostic et de définition du projet, alors que les phases de mise en œuvre nécessitent de faire appel à des organismes opérateurs. »*

Par ailleurs, si « *des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) ou sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ont développé depuis une quinzaine d'années des compétences d'intervention en quartiers anciens, notamment pour des approches plus lourdes et plus structurantes que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et, récemment, pour des projets de renouvellement urbain en quartiers anciens dégradés relevant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) »*, elles sont peu nombreuses sur le territoire.

Une attention particulière devra ainsi être portée à la qualité et à la précision des projets proposés, tandis que l'accompagnement technique et stratégique des collectivités devra constituer l'une des priorités de la mise en œuvre des ORT, notamment en l'absence de structure d'aménagement locale compétente.

## **2. L'encadrement des implantations commerciales**

De manière à accompagner les projets de revitalisation des centres-villes ainsi définis, le présent article prévoit également plusieurs mesures visant à mieux réguler les implantations commerciales.

L'article L. 752-2 du code de commerce relatif aux autorisations d'exploitation commerciale (AEC) est ainsi modifié de manière à prévoir :

– une dérogation aux seuils des AEC pour les projets dont l'implantation est prévue dans le centre-ville de la ville principale de l'opération de revitalisation du territoire (**alinéa 23**). En plus de simplifier les procédures administratives, cette disposition doit permettre, par exemple, l'implantation d'enseignes dites « locomotives » sur des surfaces de plus de 1 000 m<sup>2</sup> qui favoriseront la fréquentation d'ensemble des commerces à proximité ;

– la possibilité pour le préfet de suspendre par arrêté, après avis de l'EPCI et des communes signataires de la convention de l'ORT, l'examen en CDAC des demandes d'implantation commerciale sur le territoire de l'une de ces communes, en dehors du périmètre de l'opération. Cette décision est prise en fonction des caractéristiques du projet et de la situation du centre-ville susceptible d'en être affecté (**alinéa 24**) ;

– la possibilité pour ce dernier de procéder de même pour les projets d'implantation commerciale sur le territoire d'autres communes membres de l'EPCI ou d'un EPCI limitrophe, lorsque ces projets « *sont de nature à compromettre gravement l'objectif de l'opération* ». Cette décision est alors prise au cas par cas, après avis de l'EPCI et des communes concernés (**alinéa 25**).

Ces mesures de suspension ne pourront excéder une durée maximale de trois ans, prorogable, le cas échéant, d'un an supplémentaire.

Elles visent à favoriser la tendance actuellement observée d'un retour des consommateurs vers des enseignes de proximité, notamment pour le commerce de détail alimentaire ou de biens culturels.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de ces dispositions.

### **III. LES APPORTS DE LA COMMISSION**

Tout en saluant les dispositions du présent article qui permettent aux collectivités territoriales de s'inscrire dans une démarche de revitalisation de leur centre-ville en bénéficiant d'un accompagnement financier et technique, la commission des Lois a adopté plusieurs mesures visant à :

- permettre aux parlementaires d'être informés sur la mise en œuvre et le déroulement des ORT menées dans leur département ;

- assurer, le cas échéant, une meilleure gestion des friches industrielles et commerciales qui deviennent un sujet de plus en plus prégnant dans certains de nos territoires ;

- soumettre les entrepôts de e-commerce aux règles d'installation applicables aux commerces physiques et aux drives. En effet, les achats en ligne constituent aujourd'hui une source de concurrence de plus en plus forte pour les commerces physiques, qui se situent en centre-ville ou en périphérie ;

- étendre la possibilité pour le préfet de suspendre, sous certaines conditions, l'examen de demandes d'installations commerciales dans le périmètre de l'ORT ou dans sa zone de chalandise aux drives et entrepôts de e-commerce ;

- garantir une meilleure planification des zones commerciales dans les documents d'urbanisme, d'une part, en revenant sur le caractère facultatif de l'élaboration d'un document d'aménagement artisanal et commercial dans le cadre des schémas de cohérence territoriale qui constituent l'outil de la planification stratégique intercommunale et, d'autre part, en précisant que les plans locaux d'urbanisme peuvent, en plus des opérations destinées à la réalisation de commerces, comporter des opérations de rénovation commerciale ;

- renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des conditions dans lesquelles les acteurs, et plus particulièrement les acteurs privés, susceptibles d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation d'une ORT, peuvent être signataires de la convention, ainsi que l'encadrement de la délégation du droit de préemption pouvant être accordée à l'opérateur chargé soit de moderniser l'activité commerciale, artisanale ou culturelle sous la responsabilité d'un

coordinateur de centre-ville, soit de reconverter des surfaces commerciales ou artisanales.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CL62 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet d'assurer l'information des parlementaires sur la mise en œuvre et le déroulement des opérations de revitalisation de territoire (ORT) menées dans leur département. Il est en effet important que l'ensemble des élus d'un territoire puissent être acteurs, participants ou partenaires dans ces opérations.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL53 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Nous avons évoqué à plusieurs reprises lors des auditions les conditions que devront remplir les personnes privées pour être signataires d'une ORT sans que cela entraîne de conflit d'intérêts si elles interviennent par la suite dans le cadre de telle ou telle action qui pourrait être mise en œuvre.

D'après les réponses qui nous ont été données par le Gouvernement, il s'agit principalement des acteurs privés déjà présents sur le site faisant l'objet de l'ORT et qui seraient amenés à y participer, notamment pour rénover un bâti ou agrandir une surface commerciale.

Toutefois, le sujet peut être sensible et il convient de définir des règles claires auxquelles pourront se reporter les élus pour éviter de fragiliser *a posteriori* des conventions conclues par de très nombreux acteurs locaux au motif que l'un d'entre eux n'aurait pas dû en être signataire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL40 de Mme Caroline Abadie, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL61 du rapporteur pour avis.*

**Mme Caroline Abadie.** Cet amendement vise à inclure les friches industrielles dans le champ des ORT. Si ces espaces défigurent parfois les abords des centres-villes, certains sont de véritables bijoux architecturaux. En outre, la réhabilitation de ces sites permettra d'être plus économes dans notre utilisation du foncier.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Nous proposons de sous-amender cette proposition en incluant également dans le champ des ORT les friches commerciales.

Sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement, nous sommes favorables à l'adoption de l'amendement de Mme Abadie.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CL61.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL40 **sous-amendé**.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL41 de Mme Caroline Abadie.*

**Mme Caroline Abadie.** Dans l'article 54 qui définit les opérations de revitalisation des territoires, il est indiqué qu'un droit de préemption peut être accordé à un opérateur. S'agissant d'un acte aussi important, il nous semble qu'une expertise préalable est nécessaire afin d'éviter tout risque de contentieux susceptible de remettre en cause la légalité de ces opérations. Nous souhaitons donc que soit précisé par un décret en Conseil d'État le fait que les opérateurs pouvant bénéficier de la délégation soient essentiellement des acteurs publics ou des opérateurs détenus à majorité par des personnes publiques – je pense notamment aux sociétés d'économie mixte (SEM) locales.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à encadrer plus précisément le type d'opérateurs qui pourront se voir déléguer le droit de préemption en vue de mener deux actions spécifiques : moderniser l'activité commerciale, artisanale ou culturelle sous la responsabilité d'un coordinateur, ou reconvertir des surfaces commerciales ou artisanales.

En réalité, il s'agira principalement de sociétés d'économie mixte locales, d'établissements locaux ou de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui a pour mission de porter en tant que maître d'ouvrage la reconversion de zones commerciales sinistrées, notamment dans les quartiers de la politique de la ville.

Les opérateurs au titre de ces deux actions devraient donc être soit publics, soit détenus majoritairement par des personnes publiques. Mais comme le texte ne le précise pas, je donne un avis favorable à ce renvoi à un décret, qui permettra de mieux encadrer la possibilité de déléguer ce droit.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL48 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Il y a aujourd'hui deux sources de concurrence pour les commerces de centre-ville : les commerces physiques installés en périphérie et le e-commerce, qui se développe de façon exponentielle. Or, le projet de loi ne prend pas en compte cette seconde réalité qui est pourtant déjà bien ancrée dans les pratiques des consommateurs, surtout lorsqu'ils sont éloignés d'une zone de commerces dynamique et accessible.

Si nous n'adoptons pas de mesures de régulation propres au e-commerce, nous resterons sur une vision dépassée des enjeux de la concurrence commerciale.

Par cet amendement, je propose donc de soumettre à autorisation les entrepôts de préparation et de stockage des livraisons du e-commerce, au même titre que les *drives*, qui y sont soumis depuis la loi ALUR.

**M. Robin Reda.** Je suis tout à fait d'accord sur le fait que le e-commerce fait concurrence aux commerces de centre-ville. Néanmoins, lorsque l'on considère les géants du commerce en ligne qui s'installent sur des milliers de mètres carrés à proximité de nos villes, y compris en banlieue parisienne, je crois qu'il faut garder à l'esprit que la concurrence majeure à laquelle nous sommes confrontés est internationale.

Lorsqu'un gros porteur du commerce en ligne souhaite s'installer en Europe pour y effectuer des livraisons rapides, la concurrence ne se joue pas entre Cergy-Pontoise et Brétigny-sur-Orge, mais entre la banlieue de Londres, celle de Paris ou celle de Francfort, véritables *hotspots* permettant des livraisons, y compris à l'international, dans des délais très courts.

Attention donc à ne pas trop alourdir la législation et les normes, au risque de voir ces géants désertir notre territoire en emportant avec eux les nombreux emplois qu'ils génèrent et dont se félicitent tous les élus locaux qui en bénéficient.

Et puisque cette loi est censée s'intéresser à l'aménagement numérique, bien que le volet numérique y soit très peu développé, il serait préférable de réfléchir aux complémentarités possibles entre le commerce de centre-ville, qui fonctionne de moins en moins sur stocks, et ces plateformes d'approvisionnement, le premier pouvant faire office de vitrine implantée en centre-ville pour les secondes. Nous touchons là à la question plus vaste de l'animation des centres urbains, qu'il nous faudra aborder plus largement dans le cadre des discussions sur ce projet de loi.

**Mme Caroline Abadie.** Je félicite le rapporteur pour cet amendement, qui aborde un sujet absent du projet de loi ELAN, alors qu'il en a fréquemment été question lors des auditions, quelles que soient la taille et la surface des commerces concernés.

L'ensemble des commerçants ont bien compris l'intérêt que présentait ce projet de loi. La complémentarité à laquelle vous vous référez est positive, et cet amendement, qui cherche à établir une forme d'égalité entre les commerces des centres-villes ou de la périphérie et les plateformes de e-commerce, s'il ne constitue pas une solution miracle a au moins le mérite d'aborder le problème. Il le fait sans être un frein au libre établissement de ces établissements sur notre territoire, car on ne parle que d'une simple autorisation administrative, qui ne saurait faire obstacle à l'installation en France des géants du e-commerce.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** L'enjeu n'est évidemment pas d'interdire l'installation en France des plateformes d'e-commerce mais de mettre sur un pied d'égalité deux formes de commerce, dont l'une fait fortement concurrence à l'autre. Cela ne signifie nullement que l'e-commerce est

nécessairement nocif : certains petits commerces de centre-ville survivent parce que le chaland vient y chercher ses colis. Ce n'est pas pour autant que nous devons laisser les choses se faire sans intervenir. Ne faisons pas comme avec les *drives*, pour lesquels nous avons été en mesure de légiférer alors qu'il était déjà trop tard.

Si nous voulons éviter aux commerces de centre-ville et aux moyennes surfaces de proche périphérie d'être de nouveau fragilisés, nous devons donc commencer à réfléchir à des mesures concrètes, qui seront prolongées dans le cadre de la loi Pacte ou de la prochaine loi de finances.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL49 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet d'étendre aux *drives* et aux entrepôts de commerce électronique la possibilité pour le préfet de suspendre l'examen par la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) d'une demande d'implantation dans une zone située en dehors de l'opération de revitalisation de territoire (ORT).

La régulation que nous prévoyons en matière de commerces physiques doit également s'appliquer aux e-commerces, donc aux *drives* et aux entrepôts, de manière à assurer que les mêmes règles s'appliquent à tous les acteurs participant à l'offre commerciale.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL52 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à ce que les documents d'urbanisme prennent mieux en compte les enjeux de planification des installations commerciales, notamment celles liées au stockage ou à la logistique.

Il s'inspire à ce titre des préconisations du rapport sur la revitalisation des centres-villes réalisé conjointement par l'inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) selon lequel il est urgent de mieux organiser l'offre commerciale en développant « *un dispositif de planification territoriale articulé entre le niveau régional, le niveau du bassin de vie et le niveau intercommunal* ».

Il est ainsi proposé de compléter le contenu des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) afin qu'ils intègrent mieux cette dimension commerciale de l'aménagement du territoire.

Ces modifications interviendraient à l'occasion de la révision de ces documents afin de ne pas obliger les collectivités concernées à les renégocier à cette seule fin.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CL60 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 54 **modifié**.*

*Après l'article 54*

*La Commission est saisie de l'amendement CL65 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet de rendre obligatoire la réalisation par un organisme indépendant d'une étude d'impact pour tout projet d'équipement commercial d'une surface supérieure à 2 000 mètres carrés. Cela permettrait aux CDAC de mieux comprendre les effets d'une décision positive avant de donner leur autorisation. Rappelons que 80 % et 90 % des décisions des commissions départementales sont favorables contre 50 % pour la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), signe d'un fonctionnement un peu particulier.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL51 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a pour mission d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui en matière d'ingénierie et d'expertise technique pour les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité.

Toutefois, pour accomplir cette mission, cet établissement manque d'une information fiable et actualisée émanant des territoires, comme le souligne le rapport conjoint de l'IGF et du CGEDD. Cet amendement prévoit qu'il puisse s'appuyer davantage sur les données produites par un réseau d'observatoires territoriaux au sujet des évolutions socio-économiques et environnementales.

L'article 40 ne nous permet pas d'aller plus loin mais nous espérons que le Gouvernement nous soutiendra dans cet objectif en complétant éventuellement cette rédaction, qui constitue une première avancée pour une meilleure information au niveau local et national.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL47 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Les auditions auxquelles notre commission a procédé et celles qui ont été organisées par la mission d'information présidée par notre collègue Arnaud Viala ont montré la place

centrale qu'occupait la problématique de la revitalisation commerciale des centres-villes, qui ne se réduit pas à la seule présence des commerces car il faut aussi prendre en compte le bâti, l'habitat et la démographie.

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) permettrait d'en avoir une approche globale mais ses statuts limitent son périmètre d'intervention aux quartiers de la politique de la ville.

Cet amendement a pour objet de permettre, à titre expérimental, à cet établissement d'intervenir dans l'ensemble des opérations de revitalisation de territoire. Nous savons que la redynamisation des centres-villes va faire l'objet de nouveaux moyens financiers – et il appartiendra à chacun de juger si 5 milliards d'euros sur cinq ans constituent une somme suffisante –, mais elle appelle aussi d'importants moyens humains, notamment en matière d'expertise et de partage de projet.

*La Commission adopte l'amendement.*

### CHAPITRE III

#### **Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil**

##### *Article 56*

(art. 1649 *quater-0 B bis* du code général des impôts)

#### **Renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article a pour objet de créer une présomption de revenus à l'encontre des marchands de sommeil, à l'instar de celle en vigueur notamment en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon.

##### **Dernières modifications législatives intervenues :**

La présomption de revenus issus d'infractions concernant des biens prohibés ou strictement réglementés et ne donnant pas lieu, par nature, à déclaration à l'administration fiscale, a été introduite par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 pour sanctionner financièrement leurs auteurs.

Le présent article a pour objet d'introduire une nouvelle sanction financière à l'encontre des « marchands de sommeil » qui tirent un enrichissement personnel de la mise à disposition de logements indignes à l'habitation.

Les loyers ou aux autres sommes perçues dans le cadre de cette activité seraient ainsi soumis au dispositif de présomption de revenus imposables prévu par l'article 1649 *quater-0 B bis* du code général des impôts (CGI).

En effet, lorsque l'administration fiscale est informée, à la suite de constatations réalisées dans le cadre d'une enquête pénale menée par les forces de l'ordre, qu'une personne a eu à sa disposition une somme d'argent résultant d'une infraction, cette personne est présumée avoir perçu un revenu imposable égal au montant de cette somme. Les infractions actuellement visées sont :

- les crimes et délits de trafic de stupéfiants ;
- les crimes en matière de fausse monnaie ;
- les crimes et délits en matière de législation sur les armes ;
- les délits à la réglementation sur les alcools et les tabacs ;
- le délit de contrefaçon.

De manière à sanctionner plus efficacement les marchands de sommeil, il est proposé d'étendre cette liste aux délits en matière d'habitat indigne. Les sanctions pénales pouvant d'ores et déjà être prononcées seraient ainsi complétées par une sanction financière portant sur le montant des loyers ou des sommes exigées en contrepartie de l'occupation du logement.

À ce titre, le Conseil d'État a considéré dans son avis sur le présent article qu'« *en vertu de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation, le loyer ou toute somme versée en contrepartie de l'occupation de locaux [indignes à l'habitat] cessent d'être dus à compter de la mise en demeure ou de la publicité auxquelles les mesures de police ont donné lieu. Il s'en déduit que les sommes d'argents produits de ces délits sont perçues en violation de l'article L. 521-2 [précité] et que les revenus qui en sont tirés peuvent être présumés dissimulés, sauf exception, à l'administration fiscale. Par suite, le Conseil d'État estime que ces délits peuvent figurer au nombre des infractions visées à l'article 1649 quater-0 B bis.* »<sup>(1)</sup>

Cette mesure apparaît d'autant plus nécessaire que les moyens actuels de lutte contre les marchands de sommeil sont insuffisants.

Selon l'étude d'impact, sur les 420 000 logements du parc privé indignes ou dégradés, 52 % appartiennent à des bailleurs privés qui organisent le plus souvent leur insolvabilité par le recours à des sociétés civiles immobilières.

Il s'agit donc d'un trafic bien organisé et difficile à quantifier, alors que la plupart des personnes qui en sont victimes sont en situation de vulnérabilité ou de dépendance.

---

(1) Avis n° 394435 du 29 mars 2018 sur le présent projet de loi.

Or, le nombre de condamnations prononcées chaque année, soit moins d'une centaine dont seulement neuf ont été assorties de peines de prison en 2015, dont deux de prison ferme, et pour des montants d'amende moyens compris entre 1 000 et 10 000 euros, ne sont pas à la hauteur du phénomène constaté, surtout dans les zones tendues comme en Ile-de-France qui regroupe à elle seule plus de 180 000 logements indignes, soit 5 % de son parc privé.

\*  
\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 56 **sans modification**.*

*Après l'article 56*

*La Commission examine l'amendement CL59 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet de permettre de déduire les frais estimés des travaux préconisés par le préfet du montant de l'indemnité versée au propriétaire d'un logement insalubre de façon non irrémédiable jusqu'à atteindre, le cas échéant, la valeur du terrain nu.

En effet, le droit en vigueur ne prévoit la possibilité d'une indemnité égale à la valeur du terrain nu que si le bien est insalubre à titre irrémédiable ou s'il a fait l'objet d'un arrêté de mise en péril accompagné d'une obligation de démolition.

Or les indemnités versées au titre de l'insalubrité d'un bien sont trop souvent élevées et entravent la possibilité pour les collectivités de recourir à des expropriations alors que ces dernières constituent parfois la seule solution pour mettre un terme à la situation d'insalubrité.

Cela permettrait d'éviter certains scandales. J'ai en tête l'exemple d'un bien quasiment en ruine, au titre duquel un marchand de sommeil a été condamné à une amende pénale de 500 000 euros alors que le montant de l'indemnité pour expropriation avait atteint 6,5 millions d'euros.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL32 de M. Dimitri Houbron.*

**M. Dimitri Houbron.** Cet amendement est destiné à renforcer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne. Il prévoit d'appliquer aux personnes physiques et morales condamnées pour avoir soumis une ou plusieurs personnes à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine la peine de confiscation générale de leur patrimoine, comme c'est le cas en matière de blanchiment. La confiscation porterait sur tout ou partie des biens appartenant au condamné, quelle que soit leur origine, licite ou illicite, même en

l'absence de tout lien avec l'infraction, ainsi qu'à tous les biens dont il a la libre disposition, sous réserve des droits des tiers de bonne foi.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement qui est satisfait par le droit existant. Une peine complémentaire est en effet prévue à ce titre à l'article 131-21 du code pénal

En outre, je propose à travers l'amendement CL58 que, pour les marchands de sommeil, le juge ait à motiver le fait de ne pas prononcer la peine complémentaire de confiscation de biens ayant servi à commettre l'infraction, car elle est très peu appliquée. Il faut que les pratiques des juges changent sinon nous n'arriverons jamais à lutter efficacement contre ces infractions dont les victimes sont souvent des personnes très vulnérables.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL58 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** L'amendement CL58 que je viens d'évoquer a pour objet de rendre obligatoire le prononcé des peines de confiscation de l'usufruit ou de la pleine propriété des biens ayant servi aux marchands de sommeil ainsi que de l'interdiction d'acquérir des biens pendant cinq ans, sauf si le juge en décide autrement au regard des circonstances de l'infraction. Il devra alors justifier le fait de ne pas les prononcer.

Il s'agit d'inverser la logique par rapport au droit en vigueur : le juge sera obligé de s'interroger sur la pertinence d'une confiscation partielle ou totale qui est la seule façon de frapper au porte-monnaie les marchands de sommeil, qui sont très bien organisés et très procéduriers

*La Commission adopte l'amendement.*

#### *Article 57*

(art. L. 123-3, L. 129-2, L. 511-2 et L. 543-1 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-25, L. 1331-28, L. 1331-29, L. 1331-29-1 [nouveau] et L. 1334-2 du code de la santé publique, art. L. 2374 du code civil et art. 10-1 et 24-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

### **Recours aux astreintes administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne**

#### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article a pour objet de généraliser le recours à l'astreinte administrative en matière d'habitat indigne dès lors que les mesures prescrites par le préfet, le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'ont pas été exécutées par les propriétaires des logements dans le délai fixé.

**Dernières modifications législatives intervenues :**

L'astreinte administrative à l'encontre des propriétaires et des bailleurs de logements indignes a été introduite par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un habitat rénové, dite loi « ALUR ».

**I. LA NECESSITE DE RENFORCER LE RECOURS A L'ASTREINTE ADMINISTRATIVE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE**

Le nombre de logements privés occupés considérés comme indignes est estimé à 420 000 en France métropolitaine et à 70 000 dans les départements d'outre-mer.

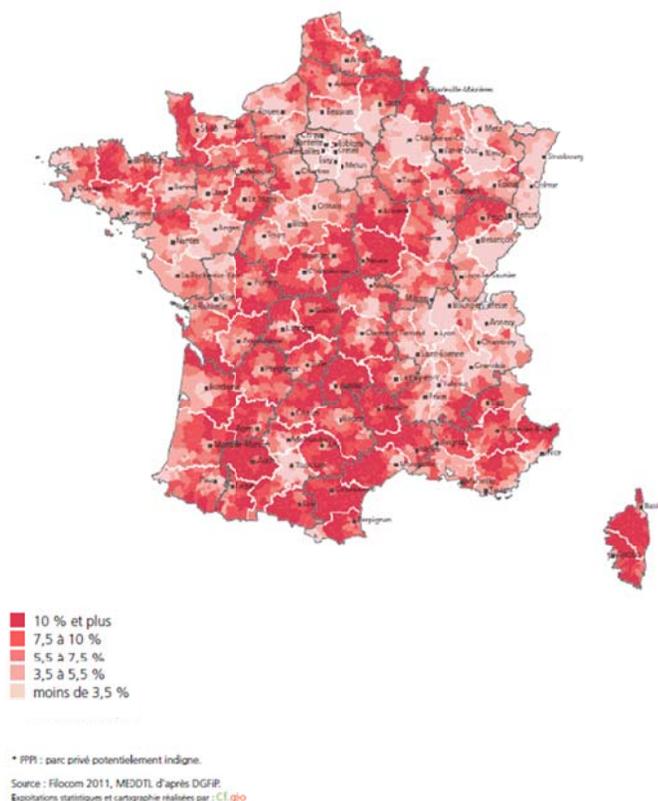
Cette estimation se fonde sur la définition retenue par la loi du 31 mai 1990<sup>(1)</sup> selon laquelle « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.* »

Ces logements, souvent très dégradés, se retrouvent aussi bien en zone dense, où ils alimentent l'activité de propriétaires indécents, voire de « marchands de sommeil », comme en zone détendue. Ils sont alors souvent vacants et laissés à l'abandon.

---

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

## PART DES RESIDENCES PRINCIPALES POTENTIELLEMENT INDIGNES AU SEIN DU PARC PRIVE



Source : Étude d'impact du présent article.

Alors que la possibilité pour chaque personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle <sup>(1)</sup>, l'importance de ce phénomène dans certaines zones urbaines ou dans certains territoires en perte d'attractivité a conduit le législateur à renforcer progressivement les outils de lutte contre l'habitat indigne.

Dans ce contexte, la loi « ALUR » a notamment permis la création d'une astreinte administrative pour renforcer l'efficacité de l'action publique en la matière en faisant peser une contrainte financière supplémentaire sur les propriétaires n'ayant pas exécuté les travaux prescrits par un arrêté de police administrative <sup>(2)</sup>.

(1) Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 relative à la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Selon l'étude d'impact, si la part des arrêtés non suivis d'effet à l'expiration du délai fixé n'est pas connue, entre 6 % et 13 % des arrêtés pris par les maires font l'objet de travaux d'office et entre 2 % et 7 % pour les arrêtés pris par les préfets. Par ailleurs, de nombreux arrêtés ne sont pas suivis d'effet faute de moyens humains et financiers.

L'astreinte peut être, selon les cas, prononcée par arrêté du préfet, du maire ou, le cas échéant, du président de l'EPCI, sans décision de justice <sup>(1)</sup>.

Si l'astreinte n'est pas le seul outil à disposition de l'administration pour obtenir l'exécution d'un arrêté, son utilisation doit permettre de réduire les exécutions d'office par la puissance publique <sup>(2)</sup>. Elle doit, à cette fin, constituer une pression financière suffisamment forte pour inciter les propriétaires concernés à agir, sans disproportion par rapport aux enjeux de sécurité constatés, de manière à éviter un risque d'annulation par le juge.

Conformément au droit en vigueur, elle ne peut être prononcée qu'au titre de mesures de police prescrivant des travaux. Son montant ne peut être supérieur à 1 000 euros par jour et ne peut atteindre, au cours de la période pendant laquelle elle s'applique, un montant supérieur au plafond de l'amende pénale prononçable en cas d'insalubrité ou de péril (soit 50 000 euros ou 100 000 euros au titre d'hôtels meublés).

Toutefois, comme le souligne l'étude d'impact, le recours à cet outil a été assez limité depuis son introduction du fait de son caractère facultatif, du risque de contentieux administratif encouru et du champ restreint des situations au titre desquelles il peut s'appliquer.

À titre d'exemple, l'activité des « marchands de sommeil » consistant notamment à louer des locaux impropres à l'habitation ou en situation de suroccupation, mais qui ne requiert pas nécessairement la prescription de travaux, est exclu du champ d'application de l'astreinte administrative.

Or, ces situations ont été à l'origine de 45 % des arrêtés de police de lutte contre l'insalubrité pris en Ile-de-France, qui représente l'une des régions où se concentre le plus de logements indignes.

Au regard de ces constats, de nouvelles mesures sont proposées pour renforcer cet outil et lui permettre d'atteindre les effets escomptés lors de sa création.

---

(1) *Le juge administratif peut cependant être amené à contrôler la proportionnalité de la mesure d'astreinte (Conseil d'État, arrêt benjamin, 19 mai 1933).*

(2) *Comme le souligne l'instruction interministérielle du 26 octobre 2016 relative au suivi des procédures administratives de lutte contre l'habitat indigne et à la mise en œuvre de l'astreinte administrative, l'exécution d'office de travaux de sécurisation au titre d'un danger immédiat ou le relogement des personnes sont prioritaires. Si les autres situations peuvent nécessiter des interventions de la puissance publique, le coût qu'elles représentent incitent à rechercher le plus possible la participation financière des propriétaires aux opérations : « les contraintes budgétaires auxquelles la lutte contre l'habitat indigne est confrontée, au même titre que les autres politiques publiques, impliquent une nécessaire priorisation des actions financées. Dans tous les cas, des démarches en vue du recouvrement des sommes engagées pour la réalisation des mesures d'office devront être mises en œuvre. »*

## II. DES REGLES HARMONISEES POUR UN RECOURS PLUS SYSTEMATIQUE À L'ASTREINTE ADMINISTRATIVE

Le présent article clarifie les dispositions relatives aux astreintes administratives en vigueur et étend leur application à toutes les procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne.

### 1. L'harmonisation des règles encadrant le recours à l'astreinte administrative

La rédaction des articles relatifs aux arrêtés pris par le maire ou, le cas échéant, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à la suite d'un transfert de compétence (EPCI), pour mettre en demeure les propriétaires de réaliser les travaux prescrits sous peine d'astreinte, est harmonisée au titre :

– des immeubles recevant du public (les hôtels meublés) pour lesquels une situation d'insécurité est constatée, notamment au regard du risque d'incendie et de panique (article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation) ;

– des immeubles collectifs à usage d'habitation présentant un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation (article L. 129-2) ;

– des bâtiments menaçant ruine (article L. 511-2) ;

– des immeubles à usage principal d'habitation pour lesquels une situation d'insalubrité, de péril ou d'insécurité a été constatée (article L. 543-1).

Les coordinations rédactionnelles proposées à ces différents articles permettent d'uniformiser les procédures et de répondre à une forte attente de clarification de la part des services concernés.

### 2. L'application par défaut de l'astreinte administrative

Alors que « le caractère facultatif de l'astreinte prévu par la loi ALUR a pu constituer un frein pour sa mise en œuvre, notamment en raison du risque de contentieux lié à la nécessaire appréciation par les services de la situation particulière de chaque propriétaire et aux motivations à apporter pour justifier la décision » <sup>(1)</sup>, le présent article la rend automatique (**alinéas 3, 11, 21, 23 et 39**).

Il s'agit, en effet, de garantir l'effectivité de cet outil qui pénalise financièrement les propriétaires qui ne respectent pas leurs obligations, tout en continuant de bénéficier de revenus au titre des immeubles concernés.

---

(1) Étude d'impact du présent article annexée au projet de loi.

Une exonération partielle ou totale est toutefois rendue possible à l'occasion de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait (**alinéas 8, 16 et 29**)<sup>(1)</sup>.

### 3. L'extension du champ d'application des astreintes administratives

Le champ d'application des astreintes administratives est étendu à toutes les procédures permettant de lutter contre l'habitat indigne, même lorsque les logements visés ne sont pas susceptibles de faire l'objet de travaux.

L'objectif est de pénaliser financièrement les propriétaires qui proposent, souvent pour des loyers exorbitants, des logements indignes à l'habitation.

Une astreinte administrative automatique sera ainsi appliquée en cas de mise à disposition :

– de locaux impropres à l'habitation (article L. 1331-22 du code de la santé publique) (**alinéas 47 et 48**) ;

– de locaux dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation (article L. 1331-23) (**alinéas 49 et 50**) ;

– de locaux présentant un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants (article L. 1331-24) (**alinéas 51 et 52**);

– de locaux impropres à l'habitation pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité (article L. 1331-25) (**alinéas 53 et 54**).

Une telle astreinte sera également appliquée en cas de non-exécution des mesures et des travaux prescrits à la suite d'une déclaration d'insalubrité d'un immeuble à laquelle il peut être remédié (article L. 1331-28) (**alinéas 55 à 59**).

Un nouvel article L. 1331-29-1 définit les conditions dans lesquelles l'astreinte administrative sera appliquée au titre de ces procédures. Sa rédaction est identique à celle proposée pour les procédures pouvant d'ores et déjà donner lieu au prononcé d'une astreinte (**alinéas 64 à 77**).

Il en est de même pour l'article L. 1334-2 qui prévoit les procédures de police spéciales de lutte contre le risque d'exposition au plomb et au sein duquel un dispositif d'astreinte en cas de non-exécution des travaux est introduit dans les mêmes termes (**alinéas 78 à 98**).

Enfin, il est prévu, à l'article L. 1331-29, que dans le cas d'un immeuble pour lequel les mesures visant à remédier à la situation d'insalubrité non pas été réalisées, ces dernières puissent être exécutées d'office après mise en demeure

---

(1) Par exemple, s'il ne dispose pas des ressources financières nécessaires.

infructueuse du propriétaire de les réaliser dans un délai d'un mois, **y compris pour des locaux devenus vacants (alinéas 60 à 62)**.

Cette disposition vise à permettre la réalisation de travaux même en cas de vacance des logements insalubres pour éviter qu'ils soient laissés à l'abandon par leurs propriétaires, comme cela est souvent le cas notamment en zone détendue.

Elle revient ainsi sur la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé qui avait introduit à l'article L. 1331-28 une disposition tirant les conséquences de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>(1)</sup> considérant qu'un propriétaire n'était pas tenu de réaliser les travaux prescrits par l'arrêté d'insalubrité si le logement concerné devenait inoccupé et libre de location.

Le législateur avait alors précisé que les travaux contre l'insalubrité devaient toutefois être réalisés avant toute nouvelle occupation, remise à disposition ou remise en location du logement, y compris lorsque la prescription des travaux avait été levée ou annulée dans les conditions précisées par le Conseil d'État dans l'arrêt précité.

Le présent article revient donc sur ces dispositions en permettant la réalisation d'office des travaux par la puissance publique, dont les coûts pourront être mis à la charge du propriétaire.

#### **4. Le versement des astreintes prononcées par arrêté du préfet au bloc communal**

Enfin, il est proposé que le montant des astreintes administratives prononcées par arrêté du préfet dans le cadre des polices spéciales de lutte contre l'insalubrité soit versé, en application du nouvel article L. 1331-29-1, non plus au budget de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), mais au budget de l'EPCI compétent en matière d'habitat sur le territoire duquel est implanté l'immeuble ou l'établissement ayant fait l'objet de l'arrêté, à la condition que celui-ci ait bénéficié d'un transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

À défaut d'un tel transfert, les sommes recouvrées demeurent versées au budget de l'ANAH. Il s'agit par cette mesure de renforcer le rôle des intercommunalités comme principal acteur local de cette politique publique (**alinéas 73 et 97**).

L'ensemble des dispositions prévues par le présent article sont applicables à compter du premier jour du quatrième mois suivant la publication de la loi (**alinéa 105**).

---

(1) CE, arrêt Mathieu, 15 avril 2015.

\*

\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 57 sans modification.*

*Après l'article 57*

*La Commission examine l'amendement CL31 de M. Dimitri Houbron.*

**M. Dimitri Houbron.** Cet amendement propose de donner aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et dont l'objet statutaire comporte la lutte contre l'habitat indigne la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions relatives à l'hébergement incompatible avec la dignité humaine. Dans la même logique destinée à briser le pouvoir symbolique et d'intimidation du marchand de sommeil qui menace la victime de représailles en cas de déclenchement d'une procédure judiciaire, l'amendement propose une disposition financière. Le montant de l'amende applicable en cas de délit de divulgation de l'identité d'un témoin passerait de 75 000 à 375 000 euros.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Nous avons interrogé la Chancellerie sur la possibilité de doubler l'amende en la faisant passer à 150 000 euros et vous invitons à déposer en séance un amendement proposant une augmentation moins lourde.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL42 de Mme Caroline Abadie, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL64 du rapporteur pour avis.*

**Mme Caroline Abadie.** Cet amendement vise à prévoir une nouvelle interdiction d'acquérir pour les marchands de sommeil dans le cadre des ventes aux enchères immobilières par adjudication.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Nous sommes favorables à cet amendement, sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement visant à étendre le dispositif proposé aux ventes aux enchères à l'amiable.

*La Commission **adopte** le sous-amendement puis l'amendement **sous-amendé**.*

*Elle en vient à l'amendement CL63 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Dans le même esprit, cet amendement a pour objet de s'assurer que le juge vérifie si l'adjudicataire n'est pas soumis à une peine d'interdiction d'acquérir un bien immobilier dans le cadre d'une vente aux enchères par adjudication.

*La Commission adopte l'amendement.*

\*

\* \*

#### *Article 58*

### **Simplifier par ordonnance les procédures de lutte contre l'habitat indigne**

#### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

Le présent article habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les procédures de lutte contre l'habitat indigne de manière à mieux articuler les différentes polices administratives en vigueur.

Des évolutions en faveur du transfert de la politique de lutte contre l'habitat indigne aux EPCI sont également prévues.

#### **Apport de la Commission :**

À l'initiative du rapporteur, la commission des Lois est revenue sur la possibilité pour le Gouvernement de modifier, par voie d'ordonnance, les conditions de transfert des polices spéciales des maires aux présidents d'EPCI.

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, toute mesure destinée à améliorer la lutte contre l'habitat indigne afin :

– d'harmoniser et de simplifier les polices administratives en vigueur (**alinéa 2**). En effet, il existe actuellement treize régimes de police spéciale pouvant être mis en œuvre par le maire ou le préfet selon les cas et selon des procédures qui varient ;

– de préciser les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence (**alinéa 3**) ;

– de favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils et des moyens de lutte contre l'habitat indigne (**alinéas 4 à 8**).

Ce dernier objectif vise, en premier lieu, à modifier les dispositions relatives au **transfert des polices spéciales des maires aux présidents des EPCI**.

Pour rappel, les EPCI concernés sont :

– les EPCI à fiscalité propre qui sont obligatoirement compétents en matière d'habitat, à savoir les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ;

– les communautés de communes à fiscalité propre qui choisissent la compétence en matière d’habitat parmi leurs compétences optionnelles.

À ce titre, l’étude d’impact annexée au projet de loi présente les difficultés posées par l’article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales pour assurer le transfert « *entre les mains d’une autorité unique* », soit le président de l’EPCI, de la compétence de lutte contre l’habitat indigne.

En effet, le transfert de la compétence en matière d’habitat à l’EPCI n’entraîne pas systématiquement celui des pouvoirs de police spéciale qui relèvent du maire. Ce dernier peut s’opposer à un tel transfert dans un délai de six mois suivant la date de l’élection du président de l’EPCI ou du changement de compétences ou de périmètre de l’intercommunalité. Le cas échéant, le président de l’EPCI n’exerce ces pouvoirs de police que sur le territoire des communes pour lesquelles le transfert a été accepté, ou y renonce en totalité.

L’étude d’impact en conclut que « *le dispositif de transfert prévu à l’article L. 5211-9-2 du code général des collectivités, qui n’est pas propre aux polices de l’habitat indigne et concerne d’autres procédures, donne donc lieu à un système instable où l’identification de l’autorité compétente à un moment donné peut parfois s’avérer difficile* ».

Toutefois, ce constat tient d’une part à la révision de la carte intercommunale qui a pu remettre en question certains transferts, mais également à l’attachement de certains maires, en tant qu’échelon de proximité, à pouvoir conserver des moyens d’action rapide en cas d’urgence notamment. Comme le rappelle l’étude d’impact, « *face aux situations d’habitat indigne, les maires sont les premiers appelés à agir dès lors que la situation ne se règle pas par l’initiative des propriétaires et des intéressés.* »

À ce titre, la commission des Lois, à l’initiative du rapporteur, a considéré qu’il était préférable de limiter, dans un premier temps, l’ordonnance à la simplification du régime des treize polices spéciales en vigueur en matière de lutte contre l’habitat indigne, avant de prévoir la modification de la répartition de ces polices au sein du bloc communal.

Une fois l’ordonnance parue, une concertation pourra être engagée avec les élus locaux pour réformer, le cas échéant, les conditions de transfert de ces polices à l’EPCI.

En deuxième lieu, des mesures seraient prévues pour favoriser la mutualisation, au niveau intercommunal, des services de lutte contre l’habitat indigne et contre les immeubles dangereux.

Cette mutualisation reposerait notamment sur une réforme des services communaux d’hygiène et de santé, relevant actuellement de la compétence des communes ou, le cas échéant, de leur EPCI. En effet, des initiatives de regroupement de ces services et de leurs moyens au niveau intercommunal sont

déjà en cours, même lorsque les maires ont conservé leurs pouvoirs de police, et mériteraient d'être renforcées pour assurer une meilleure couverture du territoire.

Enfin, la délégation des pouvoirs du préfet en matière de lutte contre l'habitation indigne, prévue au code de la santé publique, au président de l'EPCI serait facilitée.

Pour rappel, cette possibilité de délégation est actuellement conditionnée par :

– le transfert au président de l'EPCI des pouvoirs de police spéciale des maires pour toutes les communes membres ;

– la délégation à l'EPCI des aides à la pierre ;

– la mise en place d'un service intercommunal dédié.

Or, selon l'étude d'impact, ce cumul de conditions s'avère désincitatif pour les EPCI et aucune délégation n'a été accordée à ce jour. Il semble donc nécessaire de simplifier les conditions dans lesquelles cette délégation pourra être opérée.

Un projet de loi de ratification des ordonnances qui traduiront ces orientations devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de chaque ordonnance.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL9 de M. Jean-Louis Masson.*

**M. Jean-Louis Masson.** Cet amendement vise à réduire de dix-huit à six mois le délai laissé au Gouvernement pour prendre l'ordonnance visant à réviser les procédures de lutte contre l'habitat indigne. Ce délai de dix-huit mois nous paraît beaucoup trop long. Il semble avoir été choisi « au doigt mouillé ».

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Le Conseil d'État a considéré qu'« eu égard à la complexité du dispositif actuel et à l'ampleur des mesures à prévoir, la durée de l'habilitation devrait être portée de douze à dix-huit mois ». C'est un délai maximal : faisons confiance au Gouvernement pour justifier cette ordonnance dans les meilleurs délais. Je vous propose d'en rester à la rédaction proposée, monsieur Masson.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL56 du rapporteur pour avis.*

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à permettre au Gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour clarifier le régime des pouvoirs de police du maire et du préfet et d'en tirer les conséquences dans le cadre de leur transfert, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Par contre, il revient sur la possibilité pour le Gouvernement de modifier, par voie d'ordonnance, les conditions de ce transfert à l'EPCI.

Avant de modifier la répartition de ces pouvoirs au sein du bloc communal, il convient d'en connaître la nature à l'issue des travaux d'élaboration de l'ordonnance.

Il ne s'agit d'une demande ni des intercommunalités ni, *a fortiori*, des maires et il ne nous paraît pas nécessaire de prévoir une telle mesure avant d'avoir redéfini les outils de lutte contre l'habitat indigne.

**M. Robin Reda.** Je profite de cet amendement pour dire ma satisfaction de voir adoptés des amendements relatifs aux astreintes. Lors de l'examen de la proposition de loi du groupe de la Gauche démocrate et républicaine relative aux marchands de sommeil, la responsable du groupe La République en Marche nous avait expliqué en commission des affaires économiques que la question des astreintes était entièrement réglée par la loi ALUR et qu'il n'y avait pas lieu d'y revenir. Je vous remercie d'avoir reconsidéré cette position car le dispositif est totalement inapplicable aujourd'hui.

S'agissant du présent amendement, je mets en doute le transfert systématique des pouvoirs de police du maire auquel incite le projet de loi, qui encourage une logique intercommunale en matière de logement. Elle prévaut largement pour ce qui est de l'ingénierie et des services mutualisés de lutte contre l'habitat indigne. Rappelons toutefois que c'est le maire qui est en première ligne pour tout ce qui relève de la salubrité publique. Il ne me semble pas convenable de ne pas permettre aux communes de récolter le produit des astreintes lorsqu'elles souhaitent que les pouvoirs de police restent dans les mains du maire. C'est une question à examiner avant la séance.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58 modifié.*

*Après l'article 58*

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL43 de Mme Caroline Abadie et l'amendement CL57 du rapporteur pour avis.*

**Mme Caroline Abadie.** La loi ALUR permet depuis 2014 aux communes et aux EPCI de définir des zones géographiques, des catégories de logements ou des ensembles immobiliers comme étant des « zones d'habitat dégradé ». Cette

qualification impose certaines obligations au bailleur, notamment la nécessité d'obtenir une autorisation préalable de mise en location. Or, il est apparu, dans le cadre des auditions, que certains services communaux facturaient aux bailleurs l'instruction de leur demande. Cet amendement vise à encadrer la fixation de cette facturation par décret en Conseil d'État de façon à ce qu'elle n'excède pas 10 % du montant du loyer.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis.** Ma position est plus radicale : mon amendement vise à interdire toute facturation par les communes de ce service qui doit être gratuit. Les mairies ne facturent pas les permis de construire, je ne vois pas pourquoi elles pourraient faire payer les autorisations de mise en location.

**Mme Caroline Abadie.** Je préfère la radicalité du rapporteur et retire mon amendement.

**M. Robin Reda.** L'autorisation de mise en location porte sur la structure du logement et son habitabilité et non sur la qualité du bailleur, ce qui est une lacune si l'on veut pouvoir identifier de potentiels marchands de sommeil. Il serait bon de revoir ce dispositif.

*L'amendement CL43 est retiré et la Commission adopte l'amendement CL57.*

*Elle émet, enfin, un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.*

## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des outre-mer**

- M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques
- M. Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

- **Ministère de la Justice - Direction des affaires civiles et du Sceau**

- Mme Pascale Compagnie, sous-directrice du droit économique
- Mme Marie Walazyc, cheffe du bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement
- Mme Claire Berger, adjointe à la cheffe du bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement
- M. Emmanuel Laforêt, adjoint au chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général
- Mme Audrey Ferre, rédactrice au bureau du droit des personnes et de la famille

- **Ministère de la Cohésion des territoires**

Cabinet de la Cohésion des territoires :

- M. Samuel Deguara, directeur adjoint de cabinet
- M. Koumaran Pajaniradja, conseiller construction
- M. Jérôme Masclaux, directeur adjoint, en charge du pôle ville, urbanisme et logement
- Mme Rachel Chane See Chu, conseillère logement

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- Mme Marie-Lorraine Pesneaud, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- Mme Axelle Chung To Sang, adjointe à la cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- M. Fabien Garret, chargé d'études responsabilités des élus
- M. Stéphane Monet, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

— M. Lionel Beugad, adjoint au chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

— Mme Émilie Revest, chargée d'études urbanisme

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :

— M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

— M. Arnaud Longe, adjoint au sous-directeur

— Mme Odile Baumann, cheffe de bureau

— Mme Laetitia Conreaux-Mantziaras, architecte et urbaniste de l'État

— M. Vincent Montrieux, sous-direction QV

— M. Julien Le Cronc, chargé de mission

• **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement**

— M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

— M. Benoît Linot, chef de projet « hébergement/logement »

• **Caisse des dépôts et consignations**

— Mme Marianne Laurent, directrice des prêts et de l'habitat

— M. Michel-François Delannoy, directeur du programme CDC Cœurs de Ville - Direction du réseau et des territoires

— M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

• **Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux**

— Mme Valérie Lasek, directrice générale

— Mme Marie Krier, responsable innovation

• **Commission nationale d'aménagement commercial - Direction générale des entreprises**

— Mme Isabelle Richard, sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration

- **Agence nationale de l’habitat (ANAH)**
  - M. Christian Mourougane, directeur général adjoint en charge des politiques d’intervention
- **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**
  - M. Nicolas Grivel, directeur
  - M. Damien Ranger, directeur des relations institutionnelles
- **Action logement (\*)**
  - Mme Vanina Mercury, directrice de la stratégie et des finances
  - Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles
- **Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel (CSTACAA)**
  - Mme Corinne Ledamoisel, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours d’appel
- **Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET)**
  - M. Serge Morvan, commissaire général
  - Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet
  - M. Jean Guiony, chargé de mission
- **Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD)**
  - M. Pierre Narring, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, section « habitat, cohésion sociale et développement territorial »
- **Association des maires de France**
  - M. Sylvain Bellion, responsable du département « ville urbanisme habitat »
  - Mme Nathalie Fourneau, conseillère urbanisme
- **Association des maires ruraux de France**
  - M. Alain Castang, président des maires ruraux de Dordogne, maire de la commune de Rouffignac-de-Sigoulès
- **Union sociale pour l’habitat (USH) (\*)**
  - Mme Marianne Louis, secrétaire générale
  - Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

- **Auchan** <sup>(\*)</sup>

- M. Paul Hugo, responsable des relations institutionnelles

- **Carrefour** <sup>(\*)</sup>

- M. Alain Gauvin, directeur exécutif des affaires juridiques et réglementaires

- Mme Nathalie Namade, directrice des affaires publiques

### **Auditions communes avec la commission des Affaires économiques**

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

- Mme Corinne Casanova, vice-présidente, vice-présidente de la communauté Grand Lac (Auvergne-Rhône-Alpes)

- M. Jean-Paul Bret, membre du conseil d'administration, président de la communauté du Pays Voironnais (Auvergne-Rhône-Alpes)

- M. Nicolas Portier, délégué général

- M. Philippe Schmit, secrétaire général

- Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires

- **Association France urbaine**

- M. Olivier Carré, maire d'Orléans, président d'Orléans métropole

- M. Emmanuel Heyraud, directeur du développement urbain

- M. Philippe Angotti, délégué général adjoint

- **M. André Marcon, auteur du rapport sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes, accompagné de :**

- M. Bernard Morvan, président de la Fédération nationale de l'habillement

- M. Gontran Thüring, représentant du Conseil national des centres commerciaux (CNCC) <sup>(\*)</sup>

- M. Vincent Ferat, directeur général de Shopping Center Company (SCC)

- M. Jean-Louis Coutarel, chargé de mission architecture et urbanisme au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) du Massif central

- **Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) (\*)**

- M. Christophe Tanay, président

- M. Éric Brico, président-adjoint

- M. Géraud Delvolvé, délégué général

- **Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) (\*)**

- M. Jean-Marc Torrollion, président

- M. Loïc Cantin, vice-président

- **Plurience (\*)**

- M. Olivier Nivault, président, directeur général du Crédit agricole immobilier

- M. Jean Michel Camizon, vice-président, président de Dauchez Immobilier

*(\*) Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*