



N° 4351

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2012

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, SUR LE PROJET DE LOI *relatif à la majoration des droits à construire* (n° 4335),

PAR M. BERNARD GÉRARD,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 4335

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉFORME	6
1. Une augmentation forte des besoins en logement	6
2. Une crise immobilière fortement ressentie en période de récession économique.....	9
<i>a) De 2000 à 2007, la construction neuve a connu une progression exceptionnelle</i>	9
<i>b) Au renversement net de tendance constatée en 2008, a succédé une reprise qui reste à consolider</i>	10
3. Une action publique ayant permis la relance du marché	11
<i>a) L'investissement locatif</i>	11
<i>b) L'accession aidée</i>	11
<i>c) Le logement social</i>	12
4. La volonté de réorienter la politique du logement vers une libération de l'offre	12
II.— LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME PROPOSÉE.....	13
1. Augmenter l'offre de logements sans accroître la dépense publique	13
2. Densifier les constructions sur le territoire	13
3. Favoriser les économies d'échelle	13
III.— LES MODALITÉS DE LA RÉFORME	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	15
II.— EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	29
<i>Articles additionnels avant l'article unique</i>	29
<i>Article unique</i> (articles L. 123-1-11, L. 123-1-11-1 [nouveau] et L. 128-3 du code de l'urbanisme) : Majoration de 30 % des droits à construire	29

TABLEAU COMPARATIF	43
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	49
ANNEXE 1 : ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA MESURE	57
1. Le bonus de COS (coefficient d'occupation des sols)	57
2. L'augmentation de l'emprise au sol	57
3. La majoration des hauteurs maximales des constructions	58
4. L'augmentation de la constructibilité appliquée au gabarit	58
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	61

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi n° 4335 de majoration des droits à construire vise, selon les termes de son exposé des motifs, « à encourager l'offre de logements en favorisant, par des allègements réglementaires, la densification des constructions ». Dans la continuité de l'action menée par le Gouvernement et la majorité depuis 2007 en faveur du logement, il traduit l'engagement pris le 29 janvier dernier par le Président de la République en faveur d'un plan massif de soutien à la construction et la décision de faire du logement une grande cause nationale. Pour ce faire, il instaure un dispositif de majoration des règles de constructibilité applicable dans les collectivités dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols (POS).

Plusieurs articles du code l'urbanisme permettent déjà aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux communes compétents en matière d'urbanisme de décider de majorer leurs droits à construire, soit de manière sectorielle – pour réaliser des programmes de logements comprenant des logements sociaux ou pour réaliser des constructions performantes sur le plan énergétique –, soit de manière transversale – pour tous types de logements, sur tout ou partie de la commune, dans la limite de 20 % –, sans avoir à modifier leurs documents d'urbanisme pour autant. Ces droits à construire supplémentaires permettent ainsi d'accroître l'offre de logements et de l'orienter vers les priorités de la politique du logement.

Le Gouvernement propose un nouveau dispositif de majoration de 30 % des règles de constructibilité dans les communes couvertes par un PLU ou un POS, pendant trois ans, pour permettre la construction ou l'agrandissement de logements, sauf délibération contraire des collectivités (communes, intercommunalités ou communes membres d'une intercommunalité). L'objectif de la mesure est d'accroître l'offre de logements tout en permettant une meilleure utilisation de l'espace, en densifiant la ville et en prévenant l'étalement urbain, nuisible à l'environnement et aux terres agricoles.

Afin de garantir le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la loi prévoit la possibilité pour la commune ou l'EPCI de délibérer contre son application sur tout ou partie du territoire. Cette possibilité de délibérer contre l'application de la mesure doit être précédée de la mise à disposition du public, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, et pendant une durée d'un mois, d'un document qui présente les conséquences de la mesure.

Le projet de loi permet ainsi à une collectivité de mettre en œuvre la mesure rapidement si elle le souhaite ; elle lui permet d'en écarter l'application sur tout ou partie de son territoire ; elle lui fait obligation en toute hypothèse de réaliser une étude préalable sur ses effets, sauf à la voir entrer en vigueur automatiquement au bout de 9 mois.

Le Gouvernement estime que la mesure pourrait permettre de construire entre 20 000 et 40 000 logements supplémentaires chaque année pendant trois ans, et de préserver plusieurs dizaines de milliers d'emplois non délocalisables.

I.— LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉFORME

1. Une augmentation forte des besoins en logement

Comme l'explique l'Institut national de la statistique et des études économiques ⁽¹⁾, « en lien avec les transformations démographiques et familiales, les modes de cohabitation ont profondément évolué en une vingtaine d'années. » L'Insee précise ainsi que « 16 millions de personnes vivent en couple avec leurs enfants ou beaux-enfants, mais ils sont un million de moins qu'en 1990. Parallèlement, beaucoup plus de personnes vivent en couple sans enfant (+ 4 millions de personnes), seules dans leur logement (+ 3 millions) ou à la tête d'une famille monoparentale (+ un million). Les autres types de cohabitation restent très minoritaires, même si leur part progresse depuis une dizaine d'années. »

Résider seul est devenu plus fréquent, notamment avant 60 ans

« Le vieillissement démographique explique une partie des évolutions. En particulier, les couples sans enfant dans leur logement sont plus nombreux car il y a plus de couples âgés. S'ils ont eu des enfants, ceux-ci ne vivent généralement plus à leur domicile. Avec l'allongement de l'espérance de vie, par ailleurs, les couples peuvent vivre plus longtemps ensemble. Pour les personnes résidant seules, le vieillissement démographique est aussi un facteur d'évolution, mais il n'est pas le principal. Certes, les 9 millions de personnes résidant seules sont pour près de la moitié âgées de 60 ans ou plus (44 %), mais cette proportion est plus faible qu'en 1990 (50 %). Le nombre de personnes seules augmente surtout avant 60 ans (+ 2 millions de personnes) du fait de l'évolution des comportements. Entre 20 et 29 ans, 18 % des jeunes habitent seuls en 2008 : ils s'installent moins rapidement en couple après avoir quitté le domicile parental qu'en 1990. Surtout, résider seul devient plus fréquent entre 30 et 59 ans, en particulier pour les hommes. À ces âges, les

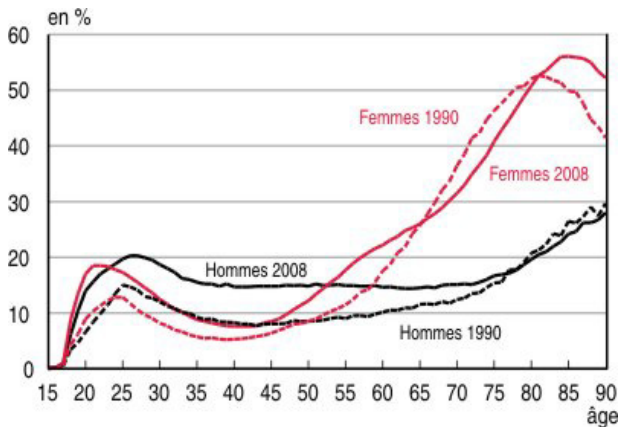
(1) *Qui vit seul dans son logement ? Qui vit en couple ?*, Guillemette Buisson et Fabienne Daguet, division Enquêtes et études démographiques, Insee, 14 février 2012.

femmes habitent moins souvent seules (12 %) que les hommes (15 %). Ces derniers se mettent en couple plus tardivement et ont moins souvent la garde des enfants lors d'une séparation. Après 60 ans, 38 % des femmes et 17 % des hommes habitent seuls. Les personnes seules sont alors majoritairement des femmes (les trois quarts). Elles sont davantage confrontées au veuvage car elles sont généralement plus jeunes que leurs conjoints et vivent en moyenne plus longtemps. »

Quel que soit l'âge, habiter seul est fréquent en Île-de-France

« C'est en Île-de-France que les personnes habitent le plus souvent seules, que ce soit aux âges actifs ou à la retraite. Pour la population de 30 à 59 ans, les régions qui se distinguent ensuite sont la Bretagne, le Massif Central, les régions méditerranéennes et Midi-Pyrénées. À l'inverse, habiter seul est moins fréquent dans un croissant au nord de la France qui s'étire de la Normandie à l'Alsace. (...). À 60 ans ou plus, outre l'Île-de-France, la proportion de personnes seules est cette fois la plus élevée au nord-est de la France (34 % dans le Nord-Pas de Calais). Elle est la plus basse en Corse et dans les régions du Sud-Ouest (28 % en Midi-Pyrénées). Dans les départements d'outre-mer, en particulier en Guyane et à la Réunion, la part de personnes habitant seules est plus faible qu'en métropole. »

PROPORTION D'HOMMES ET DE FEMMES RÉSIDANT SEULS EN 1990 ET 2008 SELON L'ÂGE



Lecture : à 40 ans, 15 % des hommes et 8 % des femmes résident seuls dans leur logement en 2008 ; ils étaient respectivement 8 % et 5 % en 1990

Sources : Insee, recensements de la population de 1990 (sondage au quart), et de 2008 (exploitation complémentaire).

Les besoins de construction de logements en France sont estimés par le Gouvernement à un chiffre situé entre 400 000 et 500 000 logements par an pendant 10 ans.

RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LE MODE DE COHABITATION

	1990		1999		2008	
	en milliers	en %	en milliers	en %	en milliers	en %
Seul dans son logement	5 918	10,2	7 495	12,5	9 082	14,2
<i>dont homme</i>	2 212	3,8	3 025	5,0	3 768	5,9
<i>dont femme</i>	3 706	6,4	4 470	7,4	5 314	8,3
En couple sans enfant	11 095	19,1	12 683	21,1	14 756	23,1
En couple avec enfant(s)	16 967	29,2	16 132	26,8	15 512	24,3
Parent d'une famille monoparentale	1 703	2,9	2 116	3,5	2 478	3,9
Enfant d'une famille monoparentale	2 685	4,6	3 303	5,5	3 891	6,1
Enfant d'un couple	16 474	28,3	15 256	25,4	14 371	22,5
En ménage avec d'autres personnes	2 000	3,4	1 888	3,1	2 384	3,7
Hors ménage	1 269	2,2	1 308	2,2	1 462	2,3
Total	58 111	100,0	60 180	100,0	63 937	100,0

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

2. Une crise immobilière fortement ressentie en période de récession économique

a) De 2000 à 2007, la construction neuve a connu une progression exceptionnelle

AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE DES LOGEMENTS (FRANCE ENTIÈRE)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total (en milliers de logements)	357,1	347,8	348,7	387,6	468,9	514,0	551,1	505,8	
Individuel	218,5	212,3	214,0	227,2	250,2	264,2	271,1	255,9	
Collectif <i>dont en résidence</i>	138,6 7,5	135,5 12,0	134,7 12,4	160,3 10,6	218,7 14,9	249,8 20,7	280,0 22,6	249,9 26,6	
Évolution annuelle n/n-1									2007/2000
Total		-2,6 %	0,3 %	11,2 %	21,0 %	9,6 %	7,2 %	-8,2 %	41,7 %
Individuel		-2,8 %	0,8 %	6,2 %	10,1 %	5,6 %	2,6 %	-5,6 %	17,1 %
Collectif		-2,2 %	-0,6 %	19,1 %	36,4 %	14,3 %	12,1 %	-10,7 %	80,4 %

Source : MEDDTL/SOeS – Sit@del2 (en dates réelles) – France entière : métropole et outre-mer

MISES EN CHANTIER (FRANCE ENTIÈRE)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total (en milliers de logements)	329,4	329,7	335,2	355,6	402,5	449,1	472,8	459,2	
Individuel	207,0	205,6	207,3	213,4	233,9	246,3	251,7	241,0	
Collectif <i>dont en résidence</i>	122,4 10,3	124,1 10,5	127,9 11,3	142,2 10,2	168,6 15,2	202,8 19,4	221,1 20,5	218,2 21,3	
Évolution annuelle n/n-1									2007/2000
Total		0,1 %	1,7 %	6,1 %	13,2 %	11,6 %	5,3 %	-2,9 %	39,4 %
Individuel		-0,7 %	0,9 %	2,9 %	9,6 %	5,3 %	2,2 %	-4,3 %	16,4 %
Collectif		1,4 %	3,0 %	11,2 %	18,6 %	20,3 %	9,0 %	-1,3 %	78,3 %

Source : MEDDTL/SOeS – Sit@del2 (en dates réelles) – France entière : métropole et outre-mer

b) Au renversement net de tendance constatée en 2008, a succédé une reprise qui reste à consolider

**AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE ET MISES EN CHANTIER DEPUIS 2007
(FRANCE ENTIÈRE)**

Année	Logements autorisés					Logements commencés				
	2007	2008	2009	2010	12 derniers mois à fin juin 2011	2007	2008	2009	2010	12 derniers mois à fin juin 2011
Total (en milliers de logements)	567,7	483,4	397,3	453,5	482,0	465,7	400,2	333,2	346,0	383,4
Individuel	276,7	238,4	207,8	240,5	253,4	242,8	212,0	177,5	180,9	198,6
Collectif*	291,0	245,0	189,5	213,0	228,5	222,9	188,2	155,7	165,0	184,9
Évolution en glissement annuel sur les 12 derniers mois		2008/2007	2009/2008	2010/2009	À fin juin 2011**		2008/2007	2009/2008	2010/2009	À fin juin 2011**
Total		-14,9%	-17,8%	+14,2%	+13,7%		-14,1%	-16,7%	+3,8%	+14,9%
Individuel		-13,8%	-12,8%	+15,7%	+11,6%		-12,7%	-16,3%	+1,9%	+11,7%
Collectif*		-15,8%	-22,6%	+12,4%	+16,0%		-15,6%	-17,3%	+6,0%	+18,5%

Selon les informations fournies par le Gouvernement, de l'année 2007 à 2008, les autorisations de construire ont diminué de 14,9 % et les mises en chantier de 14,1 %. En 2009, la baisse forte de la construction s'est poursuivie : -17,8 % pour les autorisations de construire et -16,7 % pour les mises en chantier. Cette baisse affecte aussi bien les logements individuels que les logements collectifs, mais un peu plus toutefois ces derniers. Depuis début 2010, la chute est enrayée. Le nombre de logements autorisés en 2010 s'établit à 453 500 logements (+14,2 % par rapport à 2009) et celui des mises en chantier à 346 000 (+3,8 % par rapport à 2009). Ce mouvement se poursuit en 2011. Fin juin 2011, le nombre de logements autorisés en glissement annuel sur 12 mois a augmenté de 13,7 % par rapport aux douze mois précédents et celui des mises en chantier de 14,9 %. Cependant un fléchissement des mises en chantier est constaté à fin juin 2011, elles diminuent de 1,9 % sur les trois derniers mois, en données corrigées des variations saisonnières.

En outre, selon l'étude d'impact du projet de loi, « les difficultés des ménages à se loger tiennent à la hausse des prix immobiliers ». Le Gouvernement indique qu'entre 2000 et 2011, « alors que la masse des crédits au secteur immobilier progressait beaucoup plus vite que la construction, les prix des logements anciens ont augmenté de 117 % ». Le Gouvernement souligne que les prix ont augmenté plus rapidement en Île-de-France avec 138 % de hausse entre 2000 et 2011 et à Paris intra-muros avec 186 % de hausse. Sur la même période, le Gouvernement précise que le revenu des ménages n'a augmenté que de

26 %. Cette situation s'explique par un déséquilibre structurel entre offre et demande dans certaines zones dites « tendues » du territoire.

Quant aux loyers, le Gouvernement indique que de 2000 à 2011, ils ont augmenté de 35 % en France métropolitaine. La hausse des loyers est « *désormais inférieure à l'inflation* ».

Le prix moyen des terrains à bâtir a été « *en hausse constante sur la période 2006-2010* », avec une progression de 31 % entre 2006 et 2010.

3. Une action publique ayant permis la relance du marché

a) L'investissement locatif

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des ventes de logements par les promoteurs immobiliers entre 2005 et 2010. Il fait apparaître le rôle des dispositifs d'investissement locatif.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Accession		52 800	59 600	66 300	44 400	38 000	42 550
Locatif	Sans avantage fiscal						
	Quilès/Méhaignerie						
	Périssol						
	Besson						
	Robien/Borloo	68 700	66 700	61 200	35 000		
	Scellier					68 000	72 450
TOTAL		121 500	126 300	127 500	79 400	106 650	115 398

Source : MEDDTL SOeS-ECLN pour le total par année et FPI (Fédération Promoteurs immobiliers) pour la répartition par destination

b) L'accession aidée

Après une baisse de 8 % en 2001 (101 121), les émissions de prêts à taux zéro pour le neuf et l'ancien sont restées quasiment stables jusqu'en 2003 autour de 100 000 prêts par an. L'année 2005, du fait de l'ouverture du prêt à taux zéro à l'ancien sans quotité de travaux (nouveau prêt mis en place à partir du 1^{er} février 2005), enregistre une augmentation globale historique soit près de 201 000 prêts émis. En 2006 et 2007, la croissance est très forte : 237 000 en 2006, 245 000 en 2007.

En 2008, le nombre de prêts émis est de 212 000, soit une baisse de 13,4 %. La baisse est légèrement plus accentuée pour le neuf (-16,5 %) que pour l'ancien (-10,4 %). L'absence d'actualisation automatique des plafonds de ressources explique une tendance à l'érosion progressive du nombre de prêts. La baisse sensible en 2008 traduit le retournement du marché de l'accession à la propriété.

En 2009, le nombre de prêts émis s'élève à 216 503. Cette légère augmentation (+2,4 %) est due à la remontée des prêts émis dans le neuf, les achats dans l'ancien restant stables. Le doublement du prêt à 0 % mis en place

début 2009 dans le cadre du plan de relance a permis de contenir la chute de la construction neuve. Il a pris fin en juin 2010. En 2010, le nombre de prêts émis s'éleva à 286 256, soit une augmentation globale de +32 %, dont +45 % dans le neuf et +26 % dans l'ancien.

Pour le neuf seul, les nombres de prêts à 0 % (émission) pour la construction neuve depuis 2000 sont les suivants :

(en milliers)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
94	87	88	89	70	75	81	78	65	72	104

c) Le logement social

Selon le Gouvernement, pour la construction de logements sociaux, les agréments ont crû très fortement depuis 2006. En 2009, ce sont 30 000 logements supplémentaires par rapport à l'année 2008 qui ont été financés. Le nombre de logements financés en 2009 se maintient en 2010 à hauteur de 147 000 :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PLUS - PLUS-CD		42 375	39 268	38 732	45 246	44 921	50 514	47 200	49 099	57 854	58 981
PLAI		5 424	5 188	5 034	6 037	7 538	7 672	13 737	17 000	21 135	26 836
<i>Sous total PLUS + PLA-I</i>		47 799	44 456	43 766	51 283	52 459	58 186	60 937	66 099	78 989	85 817
PLS		8 648	11 834	12 659	20 598	23 708	33 098	33 892	33 253	38 379	45 016
ANRU							6 596	8 995	12 830	27 870	16 182
Foncière						4 177	4 495	4 214	5 089	1 975	676
Total	42 262	56 447	56 290	56 425	71 881	80 344	102 375	108 038	117 271	147 213	147 691

Source : DHUP

Les mises en chantier suivent ce mouvement avec le retard dû à la mise en place des opérations.

4. La volonté de réorienter la politique du logement vers une libération de l'offre

Ainsi que le rappelle le Gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi, « le choix s'est surtout porté jusqu'à présent sur des aides financières sous forme d'aides à la personne et d'aides à la pierre. (...) Le financement du logement social a connu un fort développement ces dernières années ⁽¹⁾ ». Or, il juge désormais nécessaire de « desserrer les contraintes qui pèsent sur l'offre », estimant que « la production de logements n'a pas augmenté autant que la masse

(1) cf. les tableaux supra.

des crédits injectés : les mises en chantier de logements, de 330 000 en 2000, n'ont augmenté que de 30 % pour atteindre 421 000 aujourd'hui ». Le Gouvernement souhaite donc «favoriser une politique de l'offre fondée sur la simplification de la construction» et donc «remédier à une certaine rigidité réglementaire qui limite la densification et favorise la rétention foncière ».

II.— LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME PROPOSÉE

1. Augmenter l'offre de logements sans accroître la dépense publique

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'augmenter l'offre de logements sans peser sur la dépense publique en augmentant les possibilités de construire sur un terrain donné.

2. Densifier les constructions sur le territoire

Le Gouvernement vise également à densifier les constructions sur le territoire et favoriser un urbanisme moins consommateur d'espace car la densification limite les déplacements et permet de rentabiliser les équipements existants.

3. Favoriser les économies d'échelle

Pour un terrain disponible donné, le Gouvernement vise à :

– permettre de construire un nombre de logements neufs plus important, que ce soit dans le parc HLM ou qu'il s'agisse de promoteurs privés qui vont pouvoir mieux rentabiliser leurs opérations grâce aux économies d'échelle réalisées ;

– favoriser la transformation de bureaux en logements et améliorer l'équilibre financier des opérations de réhabilitation ;

– permettre la surélévation des bâtiments collectifs existants et l'agrandissement des maisons individuelles par l'ajout de surface. Cela permettra ainsi de répondre aux besoins des familles recomposées et à l'enjeu de la dépendance, qu'il s'agisse des personnes âgées ou handicapées. En France, la durée de vie en maison de retraite est très courte. Permettre aux personnes âgées d'adapter leur logement pour en favoriser l'accessibilité va permettre leur maintien à domicile.

Il est vrai qu'il existe déjà des possibilités de majorer les droits à construire – pour la construction de logements en zone urbaine, ou pour favoriser la mixité sociale, ou encore pour favoriser les logements performants sur le plan énergétique – mais comme actuellement, ces dispositions sont facultatives, elles ont été peu utilisées par les collectivités.

III.— LES MODALITÉS DE LA RÉFORME

Le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire est un texte court comportant un article unique. Il instaure, sauf décision contraire de la collectivité, une majoration de 30 % des droits à construire sur les terrains couverts par un document d'urbanisme. Il s'agit d'un dispositif temporaire, qui s'éteindra au 1^{er} janvier 2016, et laissant aux responsables locaux la maîtrise de la décision. Enfin, une consultation du public étant prévue, il sera nécessaire que les conséquences de la majoration soient évaluées avant sa mise en œuvre. Les détails de la réforme sont présentés dans le commentaire de l'article unique (cf. *infra*).

Enfin, ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une politique plus large :

– pour relancer la construction, il est prévu de libérer 1500 hectares de terrains de l'État entre 2012 et 2016, dont 880 hectares en Île-de-France. Le Gouvernement propose aussi de recourir aux baux emphytéotiques de longue durée ;

– le Gouvernement a la volonté de favoriser la mobilité résidentielle par une réforme de la fiscalité immobilière.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le **projet de loi relatif à la majoration des droits à construire (n° 4335) sur le rapport de M. Bernard Gérard.**

M. le président Serge Poignant. Monsieur le secrétaire d'État chargé du logement, je suis heureux de vous accueillir pour l'examen par notre commission du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire.

Ce texte est le fruit d'une volonté forte, affirmée par le Président de la République lors du discours de Longjumeau, de relancer encore davantage la construction de logements. Il s'inscrit à cet égard dans le cadre de la politique menée depuis 2007 par la majorité avec la loi de cohésion sociale, l'engagement national pour le logement, la loi de mobilisation pour le logement et le volet urbanisme de la loi Grenelle 2, ainsi qu'avec l'ensemble des mesures fiscales figurant en loi de finances.

Le calendrier de nos travaux est resserré, car nous examinerons le texte en séance publique le 21 février. La semaine dernière, la Commission a désigné M. Bernard Gérard comme rapporteur de ce texte, sur lequel une trentaine d'amendements ont par ailleurs été déposés.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'ÉTAT auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement. Ce projet de loi, qui comporte un article unique, a pour objet de renforcer les droits à construire en les majorant de 30 %.

J'évoquerai tout d'abord les raisons qui ont conduit à la rédaction de ce projet de loi. Lors de sa récente allocution télévisée, le Président de la République a proposé des mesures visant à relancer la croissance, l'activité économique et l'emploi – ce à quoi le secteur du logement, du fait de ses liens avec le secteur du BTP, est particulièrement adapté. Ces deux secteurs représentent en effet respectivement 2,4 millions et 1,5 million d'emplois et chaque nouveau logement créé se traduit par la création de 1,5 emploi. Il y a donc lieu d'adopter une mesure simple, efficace et rapide à mettre en œuvre pour améliorer la productivité dans le domaine du logement.

En deuxième lieu, une telle mesure ne doit pas impliquer d'engagement financier pour l'État. Après la suppression du dispositif Scellier à compter du 1^{er} janvier 2013, adoptée en loi de finances rectificative, il s'agit de relancer le secteur, non par de nouveaux investissements locatifs, mais par des mesures normatives aussi simples et effectives que possible. La majoration de 30 % proposée par le Président de la République s'appliquerait à quatre éléments constitutifs d'un règlement de plan d'occupation des sols (POS) ou de plan local

d'urbanisme (PLU) : les gabarits, la hauteur, le coefficient d'occupation des sols (COS) – lorsqu'il existe encore – et l'emprise au sol.

La mesure s'appliquerait donc à 17 000 communes sur 36 000, représentant 80 % de la population. Lorsque s'applique la carte communale ou, en l'absence de tout document d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme (RNU), on peut construire ce que l'on veut dès lors que le terrain est constructible.

En troisième lieu, la mesure n'a aucun effet pour un terrain non constructible. De fait, 30 % d'une constructibilité nulle revient toujours à zéro ! Il ne s'agit donc nullement de rendre constructibles des terrains qui ne le sont pas. Il en va de même pour les servitudes d'urbanisme ou pour les cas où des lois interdisent la construction, comme la loi littoral ou la loi montagne. Dans le cadre du RNU, un terrain non constructible le reste.

En quatrième lieu, nous avons voulu que cette mesure – qui, sauf refus de la collectivité locale concernée, s'applique sur tout ou partie de son territoire – ait un caractère transitoire.

Elle s'applique aussi bien aux constructions neuves, qui sont sa cible principale, qu'aux constructions existantes.

Je conclurai par quelques éléments de réponse aux critiques qu'a suscitées cette mesure.

Tout d'abord, celle-ci respecte la libre administration des collectivités locales, qui peuvent décider par délibération de ne pas l'appliquer sur tout ou partie de leur territoire.

Par ailleurs, ne s'appliquant qu'aux quatre éléments que j'ai indiqués, elle ne prévaut nullement sur les diverses servitudes en vigueur – par exemple une limite de hauteur fixée au titre d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les dispositions d'un plan de prévention des risques (PPR), d'un plan de prévention du risque inondation (PPRI) ou d'une zone protégée. Ainsi, dans le périmètre de 500 mètres entourant un monument historique, l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) reste opposable.

Quant à l'augmentation du coût du foncier qu'entraînera la mesure, c'est une évidence – de fait, le prix d'un terrain est directement lié au droit à construire qui lui est associé. Cependant, le chiffre d'affaires réalisé par l'opérateur augmentera lui aussi avec le nombre de logements qu'il pourra construire sur ce terrain. Il est donc faux d'affirmer que la majoration des droits à construire ajoutera 30 % au coût de l'opération – *a contrario*, dire que l'on ferait baisser les prix de l'immobilier en réduisant les droits à construire n'aurait pas de sens. L'augmentation de 30 % de la matière première – le terrain et le béton – sera compensée par l'augmentation de 30 % du chiffre d'affaires à la vente des

logements. Dans le cadre d'une opération à caractère social, la rentabilité sera évidemment différente.

La volonté de construire plus de logements étant partagée sur tous les bancs de votre hémicycle, je ne doute pas que le projet de loi qui vous est soumis, poursuivant précisément ce but, sera adopté à l'unanimité.

M. Bernard Gérard, rapporteur. L'objectif de la réforme proposée est d'augmenter l'offre de logements sans peser sur la dépense publique. La crise du logement étant une crise de l'offre, c'est du côté de l'offre que le Gouvernement souhaite agir en augmentant les possibilités de construire sur un terrain donné. Il s'agit donc de renforcer les possibilités de densifier, de construire plus pour habiter mieux.

Ce texte vise, pour un terrain disponible donné, à permettre de construire un nombre de logements neufs plus important, qu'il s'agisse du parc HLM ou de promoteurs privés qui pourront mieux rentabiliser leurs opérations grâce aux économies d'échelle réalisées.

Il a aussi pour objectif de favoriser la transformation de bureaux en logements et d'améliorer l'équilibre financier des opérations de réhabilitation.

Ce texte vise également à permettre la surélévation des bâtiments collectifs existants et l'agrandissement des maisons individuelles par l'ajout de surface. Il sera ainsi possible de répondre aux besoins des familles recomposées et à ceux liés à la dépendance des personnes âgées ou handicapées, qui est une préoccupation majeure pour les élus. La durée de vie en maison de retraite étant très courte – deux ans et demi –, permettre aux personnes âgées d'adapter leur logement pour en favoriser l'accessibilité permettra leur maintien à domicile.

Enfin, ce texte a pour objet de permettre de densifier les constructions sur le territoire et de favoriser un urbanisme moins consommateur d'espace. La densification limite en effet les déplacements et permet de rentabiliser les équipements existants.

Il est vrai qu'il existe déjà des possibilités de majorer les droits à construire pour la construction de logements en zone urbaine, favoriser la mixité sociale ou favoriser les logements performants sur le plan énergétique. Cependant, ces dispositions étant actuellement facultatives, elles ont été peu utilisées par les collectivités.

Le texte que nous examinons est un texte court, comportant un article unique. Il instaure, sauf décision contraire de la collectivité, une majoration de 30 % des droits à construire sur les terrains couverts par un document d'urbanisme.

Il comprend trois aspects : le champ d'application de la majoration – un territoire couvert par un document d'urbanisme, à l'exclusion de certains

territoires et secteurs particuliers ; l'organisation d'une procédure de consultation du public sur les conséquences du dispositif ; l'enclenchement du dispositif, sauf décision contraire de la collectivité territoriale.

Pour ce qui est tout d'abord du champ d'application, celui-ci englobe tous les territoires couverts par un document d'urbanisme (PLU, POS ou plan d'aménagement de zone pour les zones d'aménagement concerté). La majoration des droits à construire est de 30 % et concerne les règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols, tels que fixés par les documents d'urbanisme. Elle concerne la construction de logements. Elle n'est pas applicable sur les territoires couverts par un plan d'exposition au bruit, ni dans les secteurs sauvegardés et ne peut permettre de déroger aux règles des lois « montagne » et « littoral ». Elle n'est pas non plus applicable si les communes ont déjà appliqué le dispositif de majoration des droits à construire en zone urbanisée pour construire ou agrandir un logement.

Pour ce qui est de la consultation du public, la commune ou l'intercommunalité dispose de six mois pour consulter ses habitants en leur présentant dans un document les conséquences qu'aura la majoration des droits à construire sur le territoire. À l'issue de la mise à disposition de ces informations, les observations du public sont synthétisées et présentées au conseil municipal ou à l'organe délibérant de la communauté.

Quant à l'entrée en vigueur de la majoration, elle intervient automatiquement huit jours après la présentation des conclusions de la consultation du public à l'organe délibérant de la communauté ou au conseil municipal. Elle s'applique au plus tard dans les neuf mois à compter de la promulgation de la loi. La majoration sera donc applicable sur le territoire national entre avril et décembre 2012. Cependant, une commune ou une communauté peut toujours décider de ne pas l'appliquer sur tout ou partie de son territoire par le biais d'une décision explicite, et peut éventuellement faire évoluer sa décision et décider de ne plus appliquer la majoration après l'avoir fait dans un premier temps.

On peut donc résumer comme suit ce qu'il faut retenir du dispositif.

Il s'agit d'une mesure généralisée visant à redynamiser la construction, mais à caractère temporaire et destinée à s'éteindre au 1^{er} janvier 2016.

Plusieurs garanties sont accordées. Tout d'abord, une commune membre d'une intercommunalité compétente en matière d'urbanisme pourra dans tous les cas décider d'appliquer ou non la majoration de 30 % sur son territoire. De même, l'EPCI pourra aussi décider de n'appliquer le dispositif que sur une partie de son territoire. Enfin, il est possible à tout moment de mettre fin à ce dispositif. On voit donc que le maire reste maître du jeu et que les communes pourront bénéficier, dans un contexte budgétaire contraint, de gains supplémentaires au titre de la taxe

d'habitation. Une consultation du public étant prévue, les conséquences de la majoration devront être évaluées avant sa mise en œuvre.

Les autres possibilités de majorer les droits à construire seront cumulables avec ce dispositif, dans la limite de 50 %.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une politique plus large. Afin de relancer la construction, il est prévu de libérer 1 500 hectares de terrains de l'État entre 2012 et 2016, dont 880 hectares en Île-de-France. Il est aussi proposé de recourir aux baux emphytéotiques de longue durée. Il s'agit également de favoriser la mobilité résidentielle par une réforme de la fiscalité immobilière.

Certains des amendements déposés sur le texte concernent d'autres sujets, comme la gouvernance des offices HLM ou les rapports locatifs. D'autres sont éloignés de la mesure proposée, même si nous comprenons l'objectif poursuivi par leurs auteurs. Par ailleurs, les amendements en rapport direct avec le texte et qui visent à lever certaines règles existant en zone littorale ou en zone de montagne nous paraissent inopportuns. J'émettrai donc un avis défavorable sur ces amendements.

Outre des amendements rédactionnels, je vous propose pour ma part deux amendements visant à préciser les modalités de consultation du public. Sous réserve de ces amendements, j'é mets un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

M. Pierre Gosnat. Je tiens à protester contre les conditions dans lesquelles nous devons examiner ce texte, reçu quarante-huit heures à peine avant de commencer nos travaux. Le groupe GDR retire donc tous les amendements qu'il avait déposés.

Monsieur le secrétaire d'État, votre présentation de ce projet de loi est très défensive. La majoration de 30 % des droits à construire annoncée par le Président de la République le 29 janvier parmi d'autres mesures est censée développer l'offre de logements et faire baisser les prix. Il serait souhaitable que Mme Kosciusko-Morizet, qui s'est aventurée à en chiffrer les effets à 40 000 logements par an, indique l'origine de cette estimation fantaisiste, qui repose sur un mécanisme aussi simpliste qu'illusoire. Il suffirait d'augmenter les possibilités de construire pour construire plus, et donc infléchir les prix de l'immobilier ? Cette automaticité est loin d'être avérée – bien au contraire !

La majoration des droits à construire, votée dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – loi MOLLE – et de la loi Grenelle 2, est déjà en vigueur pour le logement social et les logements à haute performance énergétique. Or les résultats fabuleux promis par les ministres n'ont pas suivi, car cette possibilité de construction supplémentaire demeure peu utilisée. De fait, la question de l'accès au logement dépasse la seule question de l'offre, et il ne suffit pas d'augmenter les droits à construire pour régler le problème. Encore faut-il, du reste, que le Gouvernement stimule réellement l'offre

de logements pour répondre aux besoins des quelque 3,5 millions de demandeurs de logement. Cela suppose de renforcer les crédits destinés aux logements sociaux et de faire appliquer réellement la loi SRU. Or le projet de loi que vous nous présentez précise expressément qu'il n'est pas question de faire intervenir la puissance publique dans le financement. La promesse est donc illusoire.

Au-delà des déclarations des ministres, personne n'est dupe des réelles intentions du Président de la République : il s'agissait avant tout de lui permettre de faire semblant d'avoir trouvé une idée géniale – un « bidule » – pour répondre à l'une des préoccupations principales des Français, face à laquelle l'échec est total après cinq ans de règne.

La mesure proposée est un cadeau offert, sans aucune contrepartie, aux spéculateurs de l'immobilier, pour qui la mise en œuvre de cette majoration est une véritable aubaine. Elle ne fera pas baisser les prix à la vente. Pire, elle entraînera une flambée des prix du foncier, pourtant responsables des coûts exorbitants du logement.

Monsieur le secrétaire d'État, votre démonstration est en la matière insuffisante. Le prix du terrain est en effet fonction du prix de vente global du bien qui y est bâti, c'est-à-dire de sa valorisation. Accroître le volume des droits à construire revient à augmenter le prix de vente global du programme, et donc le coût du foncier. Le Gouvernement défend son projet en avançant que cette hausse du foncier sera absorbée par les promoteurs, qui ne la répercuteront pas sur les prix de vente. Croyez-vous vraiment à cette fable ? Comme dirait l'autre, il ne faut pas prendre les enfants du Bon Dieu pour des canards sauvages...

Par ailleurs, l'augmentation des prix du foncier aura des conséquences désastreuses pour les bailleurs sociaux et les collectivités locales, qui verront le coût de leurs programmes de construction de logements, et plus particulièrement de logements sociaux, alourdi par l'inflation du foncier, avec des prix de référence. Dans un contexte de désengagement massif de l'État, cette mesure réduira à nouveau leurs possibilités d'opérations nouvelles.

Enfin, la faculté laissée aux communes de se soustraire à cette mesure par délibération du conseil municipal après consultation de la population est extravagante : vous nous demandez de voter de toute urgence une loi qui prévoit expressément qu'un conseil municipal pourrait s'exonérer de son application ! Peut-être est-ce là une porte ouverte à une prochaine remise en cause de la loi SRU, et particulièrement de son article 55 : si un conseil municipal peut se dispenser d'appliquer une loi d'urbanisme aussi mauvaise que celle que vous nous proposez aujourd'hui, pourquoi ne pas lui permettre de délibérer sur la non-application de la loi SRU ? Ne serait-ce pas là la face cachée de votre projet de loi ?

En tout état de cause, vous comprenez bien que nous ne le voterons pas.

M. le président Serge Poignant. J'ai pris acte du retrait des amendements déposés par le groupe de la Gauche démocratique et républicaine.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Si la crise du logement n'était pas si grave, on pourrait s'amuser d'un ultime gadget proposé à quelques semaines de la fin de notre mandature. Je tiens cependant à exprimer ma vive irritation face à cette initiative scandaleuse au regard de l'enjeu de cette crise. Si c'est là tout ce que la majorité et le Président de la République ont à offrir à tous ceux qui sont mal logés, ceux-ci n'ont guère de chances de s'en sortir.

Nul ne conteste, monsieur le secrétaire d'État, que l'urbanisme soit un problème – et je vous reconnais le mérite d'avoir ouvert un débat intéressant, associant acteurs et experts. Il est en revanche scandaleux que, dans l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi – et qui n'a d'étude d'impact que le nom –, vous puissiez évoquer ce débat et citer les noms de ceux qui y ont participé sans souligner que ce travail ne se traduit nulle part dans le dispositif proposé. Vous disposez d'une extraordinaire boîte à outils, mais il est incroyable que vous vous contentiez de l'invoquer sans en faire usage.

Sur le fond, la procédure que vous présentez comme particulière, facultative et transitoire existe en fait depuis 1995 – mais on en ignore les résultats. L'étude d'impact est largement insuffisante – à la lecture par exemple de ce qu'elle dit de l'étude d'impact paysager, on a le sentiment que vous prenez les parlementaires pour des andouilles !

En même temps que vous proposez de prescrire une majoration des droits à construire, vous donnez aux villes la possibilité de ne pas l'appliquer. Or il y a deux types de maires. Certains ont adopté depuis longtemps une stratégie d'intensification et de construction : ceux-là, qui ont défini leur PLU ou s'y efforcent, susciteront une délibération leur permettant de ne pas appliquer un dispositif qui compliquerait encore leur tâche. Quant à ceux qui n'ont jamais voulu engager cette démarche – parfois pour des raisons électorales –, ils s'empresseront aussi d'obtenir une délibération qui les dispensera d'appliquer votre dispositif.

Ce dispositif ne créera que des processus d'aubaine. Ainsi, le principal problème que rencontre le Grand Paris est celui du droit à construire : aujourd'hui, on ne vend pas un pavillon sur un terrain, mais la potentialité qu'offre ce pavillon, réuni à dix autres parcelles, de construire 150 logements, ce qui a pour effet de multiplier les prix par 2 ou 2,5.

Si vous aviez voulu traiter la question de l'instrument d'urbanisme, il aurait fallu utiliser la boîte à outils que je viens d'évoquer, en proposant la suppression du COS, la simplification des instruments de PLU et des initiatives de projets, et purger les contentieux au fur et à mesure de l'avancée des procédures, afin d'éviter, cinq ans plus tard, l'annulation d'une procédure par le tribunal

administratif pour l'oubli d'une simple lettre recommandée. Au contenu de l'offre de logement, vous avez préféré l'affichage.

La procédure est facultative, mais vous obligez les collectivités à délibérer. Elle est limitée dans le temps, mais qu'advient-il des contentieux que cette mesure ne manquera pas de susciter ? Ce dispositif fragilisera les stratégies. Du reste, on en observe déjà un effet : l'annonce de votre mesure a immédiatement gelé les transactions.

En rendant cette mesure facultative, vous avez voulu forcer la main aux collectivités. Surtout, une anomalie subsiste : une commune qui le souhaite peut appliquer le dispositif alors même que la communauté d'agglomération compétente en matière de PLU l'aurait refusé. Vous imposez là une limite aux stratégies du PLU intercommunal et à la responsabilité des élus en la matière, au profit de ce qu'un maire pourrait juger opportun. Vous disposiez de nombreux instruments que, pour une part, vous aviez vous-même réunis – et c'est à votre honneur –, mais pourquoi n'avez-vous pas utilisé votre boîte à outils ? Vous vous contentez de saisir une opportunité en traduisant une déclaration présidentielle coupée de la réalité des besoins des Français.

Bien entendu, nous ne voterons pas ce gadget, qui ne produira rien et s'est déjà aliéné tous les acteurs du logement. Aucun d'entre eux, en effet, n'y a vu une bonne idée. C'est signe que votre proposition est vouée à ne pas être appliquée – ce qui est bien le pire qu'il puisse advenir d'une loi votée par le Parlement.

M. Gérard Hamel. Mes deux collègues qui rejettent en bloc la mesure proposée semblent oublier qu'eux-mêmes, dans une période pourtant faste, ne parvenaient pas à construire plus de 40 000 logements sociaux par an, alors que nous en sommes aujourd'hui à 120 000.

Le groupe UMP soutiendra ce bon projet de loi, qui instaure un dispositif souple laissant aux maires et aux présidents d'EPCI la faculté de majorer jusqu'à 30 % la constructibilité là où elle est nécessaire et souhaitée. Ce projet ambitieux et équilibré doit permettre de construire, pendant trois ans, de 20 000 à 40 000 logements supplémentaires – je n'ai jamais entendu de telles propositions de la part de l'opposition –, afin de faciliter l'accès des Français au logement et de soutenir l'activité du secteur de la construction.

L'étude d'impact imposée aux collectivités locales et laissée à leur charge, qui nécessitera dans la plupart des cas de faire appel à des bureaux d'étude, est-elle nécessaire pour les collectivités qui ont déjà financé des études pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme ?

Par ailleurs, lorsqu'une collectivité a déjà pris la décision d'augmenter de 20 % ses règles de constructibilité, le passage à 30 % sera-t-il automatique ? À défaut, quelle sera la procédure ?

Enfin, selon le texte du projet de loi, la délibération du conseil municipal ou communautaire refusant la mesure doit être prise « au vu des résultats » de la consultation du public. Ne serait-il pas plus judicieux de rédiger différemment ce point pour indiquer qu'elle est « issue » de cette consultation ? Le conseil doit en effet pouvoir rester juge de l'opportunité de sa décision.

M. Jean Dionis du Séjour. Le groupe Nouveau Centre votera ce projet de loi, qui est cohérent avec les lois issues du Grenelle et avec la volonté de densifier la ville en vue de maîtriser l'étalement urbain. C'est une loi simple, qui respecte la Constitution en laissant aux collectivités locales la faculté de refuser la majoration. Quant au fait que les maires seraient farouchement opposés à ce projet, je n'en ai encore rien vu, en Lot-et-Garonne tout au moins.

Nous avons déposé un amendement important visant à réduire les délais impartis aux opérations d'archéologie préventive. Si important que soit en effet le travail des archéologues, mieux vaudrait, si le but est de dynamiser la construction, que ce travail soit plus rapide – ce qui devrait du reste inviter les archéologues à réfléchir à leurs moyens : on fait autant à deux en trois mois que seul en six mois.

M. François Brottes. On imagine la scène ! Le Président de la République dit à son ministre : « Apparu, trouvez-moi pour demain une mesure qui relance, sans intervention de l'État, l'industrie du bâtiment ! » Cette situation me rappelle la décision de supprimer la taxe professionnelle, que la ministre de l'économie de l'époque avait apprise par la télévision. Ce dispositif, on l'a compris, relève du gadget et de l'effet d'annonce.

Posons sérieusement les questions. Il arrive qu'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et un programme local de l'habitat (PLH) contingent conjointement, le plus souvent à la demande de l'État, le nombre de constructions possibles dans les communes – c'est le cas du PLH que je viens d'arrêter, un peu contre mon gré et en composant avec vos services, qui précise à l'unité près, pour les dix ans qui viennent, le nombre de logements autorisés. Si votre projet de loi est adopté et si les collectivités décident d'appliquer votre dispositif, celui-ci fera-t-il sauter tous les verrous imposés par le PLH et par le SCOT ?

Mme Frédérique Massat. Tout d'abord, la disposition proposée à l'alinéa 11 de l'article unique du projet de loi, qui permet aux communes de « décider d'appliquer la majoration prévue sur leur territoire, nonobstant toute délibération contraire de l'établissement public » est choquante, car elle ouvre une brèche dans les compétences déléguées aux EPCI.

Par ailleurs, votre étude d'impact indique que le prix moyen au mètre carré a connu une hausse constante de 7,1 % par an sur la période 2006-2011, ce qui représente, sur cette période, une énorme augmentation – 31 % – du prix du foncier. Le texte que nous examinons contribuera, en permettant de construire des immeubles ou des étages supplémentaires, à la flambée des prix du foncier.

Enfin, si l'étude d'impact évoque la consultation des associations environnementales ou des associations d'élus, elle ne prend nullement en compte leur avis. Quelle que soit la situation en Lot-et-Garonne, je puis affirmer que votre projet de loi soulève en Ariège de nombreuses interrogations, compte tenu notamment des problèmes liés aux dispositions des PLU. Les associations que vous citez – France nature environnement, la Ligue pour la protection des oiseaux et la Ligue ROC – dénoncent quant à elles une mesure incapable de répondre correctement aux objectifs de création de logements et de densification, largement inapplicable et dont les spéculateurs immobiliers seront les principaux bénéficiaires : il est regrettable que vous ne rendiez pas compte de leur position.

Mme Annick Le Loch. Les conditions d'examen de ce texte, dans des délais très réduits, sont particulièrement difficiles.

Alors que le froid de ces derniers jours a mis en lumière les conditions de vie et de logement de certains de nos concitoyens, il est clair que la mesure incongrue que vous nous proposez n'est pas une réponse à la crise du logement. Le respect de la disposition de loi SRU imposant la construction de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes serait en revanche la réponse la plus simple en ce sens car immédiatement applicable. Une autre réponse aurait également pu être la réhabilitation des 2 millions de logements vacants.

Combien de communes ont appliqué la majoration déjà possible de 20 % des droits à construire ? Pourquoi celles qui ne l'appliquent pas en ont-elles décidé ainsi ? Pourquoi appliqueraient-elles davantage une majoration de 30 % ?

Le froid ne peut qu'ajouter aux difficultés que connaissent les artisans du bâtiment, mais votre politique y contribue déjà grandement, en particulier avec la création du statut d'auto-entrepreneur, qui suscite une concurrence déloyale et freine l'apprentissage.

Votre texte, je le répète, ne résout pas la crise du logement, mais il donne des droits supplémentaires à ceux qui ont les moyens de construire. Alors que les promoteurs demandent des terrains à des prix raisonnables, le dispositif que vous proposez en fera augmenter le prix.

Mme Jacqueline Maquet. Notre pays connaît une crise du logement et plus de 1,4 million de dossiers de demandes de HLM sont en instance. La mesure que vous proposez permettra, selon vous, la construction de 40 000 logements. Les études auxquelles vous avez procédé vous permettent-elles de préciser combien elle produira de logements accessibles à tous ?

M. Philippe Armand Martin. Notre collègue socialiste ne voit pas plus loin que le bout de son nez et devrait regarder ce qui se passe ailleurs que chez lui. Par exemple, la petite commune rurale dont je suis l'adjoint au maire a utilisé au maximum du COS tous les terrains disponibles pour construire – le reste est en zone inondable – et ne peut plus loger les jeunes, qui doivent partir. La majoration du droit à construire est donc tout à fait bien venue.

M. Alain Cacheux. L'intérêt essentiel de la mesure proposée serait qu'elle permettrait d'accroître l'offre de logements sans qu'il en coûte rien ! C'est un effet d'annonce et d'affichage, inefficace et improvisé, qui évoque un peu les maisons à 15 euros de Mme Boutin, lesquelles ont eu le succès que l'on sait. Du reste, l'application de cette mesure à l'habitat existant en renchérit le coût.

Par ailleurs, la première conséquence de l'annonce présidentielle a été d'augmenter le prix du foncier. Certains promoteurs étaient certes protégés par des compromis de vente, mais ces compromis ont tendance à être régulièrement prolongés, du fait de la difficulté de financement des opérations. En l'absence de compromis, les propriétaires fonciers ont augmenté leurs exigences en fonction de la constructibilité.

Affirmer que l'augmentation du coût du foncier sera répercutée par les promoteurs qui auront réalisé 30 % de logements en plus est un raisonnement biaisé, car il s'en faut déjà de beaucoup que les promoteurs utilisent la totalité des droits à construire. Comme le soulignait justement M. Gosnat, vous avez inscrit dans le texte les conditions de sa non-application. Toutes les conditions sont réunies pour une multiplication des contentieux.

Enfin, monsieur le rapporteur, l' élu lillois que vous êtes connaît bien les réticences de bon nombre de vos amis dans le débat engagé au sein de notre collectivité sur la densification qu'il est prévu de mettre en œuvre dans le cadre de la « ville intense ». Des consultations du public, et même des élections partielles, ont déjà eu lieu : les maires qui souhaitaient appuyer la proposition communautaire d'une ville intense ont été balayés. L'exemple de l'agglomération lilloise montre donc bien que ce n'est pas avec une mesure contraignante venue d'en haut que l'on pourra convaincre qu'il faut utiliser mieux l'espace foncier, qui est rare.

M. le secrétaire d'État. Nombre d'entre vous ont argué que ce que nous proposons existe déjà en faisant notamment référence à la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. En effet, trois dispositifs permettent de majorer les droits à construire, respectivement jusqu'à 50 % en ce qui concerne les logements sociaux, 30 % pour les bâtiments basse consommation (BBC) et 20 % dans certains secteurs en zone U. Or, selon une étude que nous avons réalisée sur 71 départements, seule une trentaine de délibérations ont été prises à ces titres. En d'autres termes, quasiment aucune collectivité locale n'a choisi d'utiliser ces dispositions. Exceptions notables : Dijon et Paris où, dans ce dernier cas, sur 13 permis de construire qui ont été déposés pour un total de 550 logements – dont 360 logements sociaux –, ce ne sont pas moins de cent logements qui ont pu être construits de la sorte. Parce que cela est loin d'être négligeable, nous avons quant à nous souhaité « inverser la charge de la preuve » et rendre automatique la majoration des droits à construire de 30 %, libre ensuite aux collectivités locales de faire savoir qu'elles s'y opposent.

Vous craignez également la spéculation et le renchérissement du foncier : parlez-en donc à M. Delanoë qui a accru de 40 % la constructibilité à Paris ! Je ne savais pas que ce méchant spéculateur n'avait qu'un but : faire plaisir aux promoteurs immobiliers...

M. Jean-Yves Le Bouillonec. C'est nul !

M. le secrétaire d'État. M. Gosnat ne se lasse pas de répéter que la loi SRU n'est pas appliquée alors que si, depuis dix ans, nous étions dans l'obligation de construire 200 000 logements sociaux, nous en avons construit 306 000.

M. Alain Cacheux. Combien de prêts locatifs sociaux (PLS) avez-vous distribués ?

M. le secrétaire d'État. Beaucoup moins que vous et beaucoup plus de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Les PLS n'existaient pas lorsque nous étions au pouvoir !

M. Alain Cacheux. Ils ont été créés à la fin de 2001 !

M. le secrétaire d'État. Qui était alors aux affaires ? Si les PLS sont scandaleux, il ne fallait pas les créer et les intégrer dans le logement social !

Selon vous, monsieur Le Bouillonec, la majorité n'aurait rien fait en faveur du logement et du logement social en particulier. Je reprends donc les chiffres de M. Hamel : lorsque M. Jospin était Premier ministre, 265 000 logements sociaux ont été construits ; nous en avons quant à nous réalisé plus de 600 000, soit plus de deux fois plus ! Contrairement à vous qui pensez que seule compte l'importance des moyens débloqués, nous apportons la preuve qu'il est possible de faire plus avec un peu moins.

Monsieur Hamel, un amendement prévoit qu'une « note d'information », procédure simple et souple, permettra au public de connaître les conséquences de l'application de la majoration avant son application.

Si une collectivité locale a déjà délibéré en faveur de la majoration de 20 % – d'ailleurs portée à 30 % –, elle n'a évidemment pas besoin de se prononcer en faveur de la nouvelle majoration. L'automatisme de la mesure ne sera effective qu'en l'absence d'une telle délibération.

Par ailleurs, la collectivité locale n'est pas liée à la consultation et conserve sa marge de manœuvre. Le texte précise « au vu des résultats de la consultation » car il s'agit là d'un élément d'appréciation.

Comment se déclarer sans cesse en faveur de la densité et contre l'étalement urbain sans construire sur les parcelles existantes ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. En travaillant sur les plans locaux d'urbanisme (PLU).

M. le secrétaire d'État. Cela revient donc à accroître le coefficient d'occupation des sols (COS) et à modifier les règles de gabarit et d'emprise au sol !

L'amendement relatif à l'archéologie préventive, monsieur Dionis du Séjour, est un cavalier législatif, mais le Sénat débat en ce moment même de la proposition de loi de M. Doligé qui intègre cette question et encadre l'ensemble de la procédure à travers la fixation de délais.

Je vous rappelle, monsieur Brottes, qu'un programme local de l'habitat (PLH) n'est pas opposable, ce qui est dommageable, et qu'il constitue un indicateur – en effet, un PLH ne contingente pas les logements –, la plupart des collectivités locales n'atteignant d'ailleurs pas les objectifs qu'il contient. J'ajoute que la loi sur le Grand Paris, à travers la territorialisation de l'offre de logements, confère un outil supplémentaire afin d'accroître le nombre de PLH.

Si nous n'avions pas permis aux collectivités locales, madame Massat, de pouvoir délibérer contre la majoration, nous aurions été en contradiction avec le principe constitutionnel de leur libre administration.

Les associations en faveur de la défense de l'environnement, quant à elles, sont plutôt opposées au grignotage d'espaces agricoles et naturels et favorables à la densification.

Madame Maquet, 40 % des 1,2 million de personnes qui sont en attente d'un logement social habitent déjà dans un logement de ce type. Il en manque donc 800 000 et non 1,4 million : même si c'est encore beaucoup trop, ce n'est tout de même pas pareil !

Monsieur Cacheux, vous confondez volontairement le coût du foncier et le prix de sortie au mètre carré d'un logement, qu'il soit social ou privé. Vous savez comme moi que ce dispositif n'aura pas d'effets négatifs sur ce prix, au contraire.

Il est vrai que les promoteurs n'utilisent pas tous les droits à construire – d'ailleurs, s'agissant des COS, à la demande des maires. J'imagine qu'il en sera de même avec la majoration que nous proposons, mais il n'en reste pas moins que la densification augmentera.

Enfin, j'indique à M. Philippe Armand Martin qu'il sera en effet désormais possible d'agrandir des maisons individuelles alors que les COS sont saturés.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

II.— EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Articles additionnels avant l'article unique

M. le président Serge Poignant. Je rappelle que M. Pierre Gosnat a retiré ses amendements CE 4, CE 6, CE 8, CE 5 et CE 9 rectifié, portant articles additionnels avant l'article unique.

Article unique

(Articles L. 123-1-11, L. 123-1-11-1 [nouveau] et L. 128-3 du code de l'urbanisme)

Majoration de 30 % des droits à construire

L'article unique du projet de loi crée un nouvel article dans le code de l'urbanisme, l'article L. 123-1-11-1, instaurant une majoration des droits à construire de 30 % sur tout territoire couvert par un plan local d'urbanisme (PLU), par un plan d'occupation des sols (POS) ou par un plan d'aménagement de zone (d'aménagement concerté, PAZ).

I.— LE DROIT EN VIGUEUR ET SON APPLICATION

A.— LES TROIS FACULTÉS DE MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

Le droit en vigueur prévoit plusieurs possibilités pour les autorités disposant de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, commune ou intercommunalité, de majorer les droits à construire résultant de leur document de planification.

1. Pour l'agrandissement ou la construction de logements en zone urbaine

Le sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme permet de majorer les droits à construire de **20 % maximum par règle** (gabarit, hauteur, emprise au sol et coefficient des sols) dans certains secteurs en **zone urbaine** pour l'agrandissement ou la construction de **logements**. Le pourcentage de la majoration est **modulable**.

Cette majoration est décidée par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il est compétent en matière de plan local d'urbanisme. Cette majoration est **facultative** et doit résulter d'une **décision explicite** de la collectivité.

La délibération fixe pour chaque secteur ce dépassement, qui ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable existante. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

2. Pour favoriser la mixité sociale de l'habitat

L'article L. 127-1 du code de l'urbanisme instaure une majoration pour la construction de programmes de logements comprenant des logements sociaux. Le plafond est très incitatif puisque la majoration peut atteindre 50 %.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par **délibération motivée**, sous réserve de **ne pas porter atteinte à l'économie générale** du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du **volume constructible** tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol.

La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, qui ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.

3. Pour réaliser des constructions répondant à des critères de performance énergétique ou dotés d'équipements produisant des énergies renouvelables ou de récupération

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

Ce taux est ramené à 20 % maximum sur certains territoires remarquables : en secteur sauvegardé, en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, dans le périmètre d'un immeuble ou d'un site classé ou inscrit, dans le cœur d'un parc national ou sur un immeuble protégé par certaines dispositions du plan local d'urbanisme (pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique). Il est également de 20 % maximum en cas de travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé.

L'article L. 128-2 permet de moduler ce dépassement sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'intercommunalité concernée. La délibération de la collectivité peut supprimer ce dépassement dans des secteurs limités, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines. Lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale fait usage de la faculté de modulation de cette possibilité de dépassement, il ne peut modifier la délibération prise en ce sens avant l'expiration d'un délai de deux ans.

4. La possibilité de cumuler les différents dispositifs

L'article L. 128-3 du code de l'urbanisme permet une application combinée des articles L. 127-1 (majoration en faveur des programmes mixtes de logements), L. 128-1 (majoration en faveur des bâtiments économes en énergie) et L. 128-2 (modulation de la majoration « performance énergétique ») dans la limite de 50 % de dépassement de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit.

B.— L'APPLICATION DE CES DISPOSITIFS

Ainsi que le souligne le Gouvernement dans son étude d'impact, « *le retour d'expériences des communes qui ont, volontairement, utilisé les dispositifs préexistants ont permis de considérer le dispositif comme efficace. (...) Ils ont montré leur pertinence lorsque les communes s'en sont saisies, mais trop peu d'entre elles l'ont fait* ». L'annexe 2 de l'étude d'impact présente un tableau faisant apparaître les délibérations des communes ayant décidé de majorer leurs droits à construire :

Département	Nombre de communes		Type de délibération			observations
	total	PLU Ou POS	L.123-1-11 (20% de « droit commun » loi MOLLE 2009)	L.127-1 (logement social jusqu'à 50%)	L.128-1 (performances énergétiques-30%, 20% si secteur spécifique)	
Paris	1	1	non	Oui	oui	13 permis pour 550 logements dont 360 Logements sociaux soit un bonus de 100 logements
Essonne	196	190	1 commune	27 communes ont pris une délibération dont 23 après la loi MOLLE, 10 communes à 50% de majoration	35 communes ont pris une délibération	
Val d'Oise	185	179	non	11 communes (de 20 à 50%)	8 communes (20 % sauf 1)	
Seine-et-Marne	514	450	non	5 communes recensées sur ces 2 possibilités mais non exhaustif		Les communes ont tendance à intégrer directement les majorations de droit à construire directement dans le PLU
Val –de-Marne	47	46	non	12 communes dont 8 sur les performances énergétiques		Par ailleurs constat d'évolution des PLU pour légèrement densifier
Seine-Saint-Denis	40	40	non	4 communes	6 communes	Utilisation variée des dispositifs en jouant par exemple sur la hauteur uniquement, sur des quartiers ou

						par opération
Hauts-de-Seine	36	36	non	7 communes	5 communes	
Ille et Vilaine	353	285	Moins d'une quinzaine			il n'y a pratiquement plus de COS dans les PLU.
Bas-Rhin	527	377	3 ou 4 délibérations sur des quartiers précis			
Haute Savoie	294	245	Non	10 délibérations 7 augmentant le COS - 1 augmentant le COS de 25% ainsi que le gabarit - 2 augmentant le volume constructible	20 délibérations	utilisation importante des COS dans les PLU. Peu de refus de permis pour dépassement de COS (3 sur 41).
Puy de Dôme	470	230	5 à 8 délibérations			
Isère	533	466	non.	2 ou 3	Moins de 10 communes	utilisation du droit à construire maximal dans zone à forte pression.
Haute-Garonne	589	282	2 à 3.	Moins de 10 communes		
Nord	650	514	non			
Loire-Atlantique	221	214	Non	Aucune délibération	Quelques cas	utilisation du droit à construire maximal dans l'agglomération nantaise mais pas sur le reste du territoire

Gard	353	257	Une commune	Moins de 15 communes	Aucune délibération	utilisation du droit à construire maximal dans l'habitat collectif. Tendance à la suppression des COS dans les PLU.
Conclusion	Dans l'enquête en cours, moins de 30 délibérations au titre du L.123-1-11 auraient été prises ; ces chiffres révèlent une très faible utilisation de la disposition, ce qui motive une action plus forte en la matière. Pour les deux autres dispositifs plus de 150 délibérations ont été recensées par cette enquête, ce qui témoigne d'une utilisation du dispositif plus développée ; la nouvelle majoration pourra être cumulée avec ces deux dispositifs à visée qualitative.					

II.— LE PROJET DE LOI ENCOURAGE LE RECOURS À LA MAJORATION EN INVERSANT LA CHARGE DE LA PREUVE

Le II de l'article (**alinéas 2 à 12**) crée un article L. 123-1-11-1 dans le code de l'urbanisme qui instaure une majoration de 30 % des droits à construire pour la construction de logements jusqu'au 1^{er} janvier 2016. Le projet de loi prévoit une procédure de consultation du public. La majoration s'applique dans les neuf mois à compter de la promulgation de la loi, sauf délibération contraire de la commune ou de l'intercommunalité (si cette dernière est compétente).

1. Le champ d'application de la majoration : un dispositif qui s'applique sur tout territoire couvert par un PLU, un POS ou un PAZ

Le I du nouvel article L. 123-1-11-1 (**alinéas 3 à 5**) définit le champ d'application du dispositif :

– il ne concerne que les communes et intercommunalités couvertes par un document de planification : plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols, plan d'aménagement de zone lorsque le territoire comporte une zone d'aménagement concerté, en vigueur au moment de la publication de la future loi ;

– la majoration pourra s'appliquer quelle que soit la zone constructible concernée ;

– la majoration de 30 % porte sur les règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol⁽¹⁾ ou de coefficient d'occupation des sols telles qu'elles sont fixées par le document de planification de la collectivité territoriale ;

(1) L'emprise au sol est une projection au sol de la surface occupée par la construction, en décomptant les avancées non closes (balcons, saillies, éléments architecturaux).

– les droits à construire sont majorés pour l’agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d’habitation ;

– certains territoires particuliers sont exclus du champ d’application du dispositif : les zones A, B et C des plans d’exposition au bruit ⁽¹⁾ ; les secteurs sauvegardés ;

– la majoration ne peut entraîner de modification d’une règle édictée par une servitude d’utilité publique ⁽²⁾ ni déroger aux dispositions du code de l’urbanisme issues des lois dites « Montagne » et « Littoral » ;

– sont également exclus du champ d’application de la mesure, les communes ou groupements ayant déjà mis en œuvre, au moment de l’entrée en vigueur de la future loi, la majoration en vigueur à l’article L. 123-1-11 (majoration facultative de 20 % pour la construction de logements en zone urbaine).

Dans un souci d’harmonisation avec le projet de loi, le plafond de la majoration modulable de l’article L. 123-1-11, actuellement de 20 %, est porté à 30 % par le I de l’article unique (**alinéa 1**).

2. Les modalités de la consultation du public

Le II du nouvel article L. 123-1-11-1 (**alinéas 6 à 8**) concerne les modalités de consultation du public sur la majoration. Comme l’indique l’exposé des motifs, il s’agit d’une procédure d’information et de participation du public relative à l’application, sur son territoire, de la majoration de 30 % des règles de constructibilité. À cet égard, l’article 7 de la Charte de l’environnement précise que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement* ».

(1) *Le plan d’exposition au bruit (PEB) est un document d’urbanisme fixant les conditions d’utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs. Le PEB vise à interdire ou limiter les constructions pour ne pas augmenter les populations soumises aux nuisances Il anticipe à l’horizon de 15/20 ans le développement de l’activité aérienne, l’extension des infrastructures et les évolutions des procédures de circulation aérienne. Il comprend un rapport de présentation et une carte à l’échelle du 1/25 000 qui indique les zones exposées au bruit. L’importance de l’exposition est indiquée par les lettres A, B, C, ou D. Zone A : Exposition au bruit très forte ; Zone B : Exposition au bruit forte ; Zone C : Exposition au bruit modérée ; Zone D : Exposition au bruit faible. Sur les 600 aéroports que compte la France, 190 d’entre eux sont dotés d’un PEB.*

(2) *Ces servitudes sont définies par l’article R. 126-1 du code de l’urbanisme. Certaines concernent le patrimoine naturel (forêts, littoral maritime, eaux, réserves et parcs naturels, zones agricoles protégées) et culturel (monuments historiques, monuments naturels, patrimoine architectural et urbain tel que zones de protection du patrimoine architectural et urbain, patrimoine sportif), d’autres, l’utilisation de certaines ressources et équipements (énergie, mines, canalisations, communications, télécommunications), la défense nationale, enfin la sécurité et la salubrité publique.*

La procédure est encadrée dans le temps :

– la consultation doit avoir lieu au plus tard six mois après la publication de la loi ;

– le public dispose d'un mois pour présenter ses observations et doit avoir été prévenu huit jours avant l'organisation de la consultation.

C'est l'autorité compétente en matière d'élaboration du PLU qui organise cette consultation, soit l'intercommunalité ou la commune, selon les cas.

Le projet de loi précise qu'un « document » est mis à disposition du public. Ce document doit présenter les conséquences de l'application de la majoration et évaluer son impact sur la réalisation des objectifs que le législateur a assignés aux documents de planification (SCOT, PLU et cartes communales).

Ces objectifs sont les suivants :

– l'équilibre entre :

a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

– la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

– la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

– la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels

prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Le rapporteur juge indispensable de clarifier la rédaction de cet alinéa afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le fait que :

– le « document » mis en consultation ne peut nullement ouvrir droit au moindre recours contentieux ni précontentieux ;

– l'objectif du législateur n'est nullement d'introduire l'obligation de réaliser une étude d'impact. La notion d' « impact » doit donc être supprimée pour éviter tout malentendu. En effet, il est essentiel que la procédure de consultation soit la plus simple, la plus légère et la moins coûteuse possible à organiser pour que la mise en œuvre de la majoration soit efficace. C'est d'ailleurs le sens de l'alinéa 7 qui définit des modalités simples de la consultation du public.

L'alinéa 7 précise ainsi que l'autorité compétente décide elle-même, dans le respect du présent article, des modalités de la consultation du public et l'en informe huit jours avant celle-ci. Les observations du public sont recueillies et conservées par cette autorité. Ces modalités peuvent être précisées au public par voie électronique ou au cours d'une réunion publique. Une très grande souplesse est donc accordée aux collectivités ou groupements concernés.

Enfin, **l'alinéa 8** précise que la synthèse des observations du public est présentée à l'organe délibérant de l'autorité compétente, EPCI ou commune. Elle est publiée « dans les conditions prévues pour la publication des documents modifiant les règles d'urbanisme », c'est-à-dire dans un recueil des actes administratifs.

3. L'entrée en vigueur du dispositif sauf délibération contraire

Le III du nouvel article (**alinéas 9 à 11**) concerne l'entrée en vigueur du dispositif. La principale différence avec les dispositifs existants réside dans une **inversion de la charge de la preuve**.

En effet, **l'alinéa 9** prévoit que la majoration est applicable huit jours après la date de la séance au cours de laquelle la synthèse des observations du public a été présentée. Le délai minimal pour l'entrée en vigueur de la majoration à compter de la promulgation de la loi est donc d'un mois et demi :

– le public est prévenu huit jours à l'avance de l'organisation d'une consultation ;

– la consultation du public dure un mois ;

– la présentation de la synthèse des observations du public a lieu huit jours après la fin de ce mois de consultation.

En tout état de cause, quelle que soit la date à laquelle cette consultation a lieu, la majoration est de droit neuf mois après l'entrée en vigueur du projet de loi. Cela signifie donc qu'aucune délibération n'est obligatoire pour que la majoration s'applique.

La collectivité ne doit délibérer que dans deux cas :

- pour prévoir que la majoration ne s'appliquera pas du tout ;
- ou qu'elle ne s'applique que sur une partie de son territoire.

Afin de laisser des marges de manœuvres, la loi prévoit :

– d'une part, la possibilité pour la collectivité de revenir « à tout moment » sur sa décision et mettre fin à l'application de la majoration, qu'il s'agisse de celle créée par le projet de loi ou du dispositif en vigueur à l'article L. 123-1-11 précité ; pour ce faire la collectivité doit adopter une délibération après avoir procédé à une consultation du public ;

– d'autre part, que les communes membres d'une intercommunalité compétente peuvent décider de prendre une décision distincte pour leur territoire communal : soit d'appliquer la majoration dans l'hypothèse où l'intercommunalité aurait adopté une décision contraire, soit d'écarter cette application.

4. Un dispositif transitoire

L'**alinéa 12** précise que le dispositif ne s'applique qu'aux demandes de permis et aux déclarations déposées avant le 1^{er} janvier 2016.

5. La possibilité de combiner les dispositifs dans la limite de 50 %

Si l'article L. 128-3 permet déjà un cumul, dans la limite de 50 % du COS et du volume autorisé par le gabarit, des articles L. 127-1 (programmes mixtes de logements) et L. 128-1 (performance énergétique), le III du projet de loi (**alinéas 13 et 14**) permet une application combinée, dans la même limite :

- de l'article introduit par le projet de loi ;
- de la majoration en faveur des programmes mixtes de construction de logements ;
- et de la majoration en faveur des constructions de bâtiments économes en énergie.

POSITION DU RAPPORTEUR

Le projet de loi proposé par le Gouvernement consiste en un article unique ayant vocation à s'appliquer rapidement et de manière temporaire pour encourager l'offre de logements. Il ne s'agit donc pas de procéder à une réforme profonde du code de l'urbanisme, une réflexion importante, engagée par le Gouvernement, se poursuivant actuellement à ce sujet dans le cadre de la démarche dite d'« urbanisme de projet ». C'est la raison pour laquelle votre rapporteur n'a pas souhaité proposer d'amendements sortant du cadre du dispositif de majoration même s'il a pu entendre des propositions intéressantes dans le cadre des quelques auditions qu'il a conduites pour élaborer son rapport.

◇

◇ ◇

M. le président Serge Poignant. L'amendement CE 10 de M. Pierre Gosnat est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 21 et CE 22 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements CE 15 et CE 16 de M. Gatignol, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. Claude Gatignol. Afin que le texte ait un effet positif en faveur de la construction de logements, ces deux amendements visent à faire en sorte qu'un hameau, qu'un village puisse bénéficier de l'objectif du texte qui nous est soumis – une extension de 30 % des capacités.

Ma circonscription compte 240 kilomètres de littoral ; 85 communes pourvues de POS, de PLU, de SCOT et de cartes communales sont concernées et il n'est pas dans notre intention d'oublier que les sites – « espaces proches du rivage », sites UNESCO et nationaux – doivent être protégés.

Toutefois, la notion de « hameau » diffère selon les lieux et, en l'occurrence, n'a rien à voir avec celle en vigueur sur la côte varoise, qui a été à l'origine de la loi « littoral » portée jadis par M. d'Ornano et dont le volet économique et social a été oublié, ce qui n'a pas manqué d'entraîner parfois des situations ubuesques tant l'interprétation administrative est faussée : par exemple, une commune de littoral de cinq kilomètres de profondeur – même un hameau composé de quelques maisons ou un village situé à cinq kilomètres de la côte – est sous le coup de restrictions complètes tandis qu'une commune sans fenêtre sur la mer dont le territoire commence pourtant à 300 mètres du littoral bénéficie quant à elle d'une classification en commune rurale...

N'oublions pas que les circulaires interministérielles des mois de mars, juillet et septembre 2006 visaient certes toutes à protéger les espaces qui doivent être protégés, mais elles visaient également à adapter la loi.

Il n'est pas dans notre intention de favoriser une dérégulation afin de bétonner les côtes : nous voulons simplement une harmonisation avec les réalités de l'habitat et permettre la construction d'une ou deux maisons supplémentaires dans un hameau comptant cinq ou six maisons.

Je précise également que les circulaires rappellent les notions d'espaces proches du rivage, la nécessité de procéder aux délimitations avec raison et modération, la différence entre extensions de l'urbanisation et constructions nouvelles.

Je le répète, monsieur le secrétaire d'État, ces zones sont extrêmement pénalisées. Ainsi, chez moi, 200 dossiers ont été annulés par le nouveau directeur de la direction départementale des territoires qui a mal interprété des PLU ou des POS pourtant validés par les autorités compétentes depuis dix ou douze ans. Le texte qui nous est soumis doit permettre d'améliorer sensiblement une situation qui n'est plus tenable pour les élus, les maires et les familles concernés. Dans le cas de parcelles transmises par voie successorale, des actions en justice ont même été intentées, un héritier ayant été autorisé à construire sa maison et les deux autres se l'étant vu refuser !

M. le rapporteur. Avis très défavorable à une application de la majoration de 30 % indépendamment des règles de protection des zones de montagne et des zones littorales. Il n'est pas question d'ouvrir la boîte de Pandore !

M. le secrétaire d'État. Ne confondons pas les droits autorisant des constructions sur des terrains constructibles et les interdictions qui pèsent sur des terrains qui ne le sont pas. Cette loi n'a pas vocation à rendre ces derniers constructibles mais à augmenter le nombre de constructions sur les premiers. Un terrain constructible en zone de montagne ou littorale, y compris dans votre circonscription, monsieur le député, bénéficiera de la majoration de 30 % ; s'il ne l'est pas, il n'en bénéficiera pas, voilà tout.

Je ne suis donc pas favorable à ces amendements qui, de surcroît, sont des cavaliers législatifs.

La Commission rejette successivement les amendements CE 15 et CE 16.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 23 et CE 24 du rapporteur.

La Commission examine les amendements CE 17 et CE 18 du rapporteur, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. le rapporteur. Pour répondre à l'observation très pertinente de M. Hamel, nous proposons de substituer aux mots « un document » les mots « une note d'information ». En outre, il ne s'agit pas de réaliser des études d'impact qui entraîneraient ensuite des contentieux.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Quelle est la différence entre un document et une note d'information ?

M. le secrétaire d'État. Selon le Gouvernement, le document mis à la disposition du public sur les conséquences de l'application de cette loi et évaluant l'impact de cette dernière sur la réalisation des objectifs ne constitue pas une étude d'impact. Toutefois, une confusion étant possible, la rédaction proposée par le rapporteur permettra de lever toute ambiguïté.

J'ajoute que c'est le Conseil d'État qui a demandé au Gouvernement de prévoir des évaluations qui ne figuraient donc pas initialement dans son texte.

Nous souhaitons que la concertation soit organisée avec souplesse et le moins de contraintes possible, raison pour laquelle ces deux amendements vont dans le bon sens.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Vous devrez apporter des précisions rédactionnelles en séance publique, monsieur le secrétaire d'État, afin d'éviter les contentieux suite à d'éventuels recours sur les délibérations des conseils municipaux.

M. le secrétaire d'État. Une note d'information, en droit de l'urbanisme et selon la jurisprudence existante, est une mesure préparatoire à la décision. En tant que telle, elle n'est pas attaquable devant les tribunaux.

*La Commission **adopte** successivement les amendements CE 17 et CE 18.*

*Puis elle **adopte** successivement plusieurs amendements du rapporteur :*

Les amendements de coordination CE 19 et CE 20 ;

Les amendements rédactionnels CE 25 et CE 26 ;

L'amendement de précision CE 27 ;

Les amendements rédactionnels CE 28 et CE 29 ;

L'amendement de précision CE 30 ;

Et l'amendement rédactionnel CE 31.

*Enfin, la Commission **adopte** l'article unique **modifié**.*

En conséquence, la Commission **adopte** le projet de loi **modifié**.

◇

◇ ◇

En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code de l'urbanisme <i>Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme</i> <i>Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme</i> <i>Chapitre III : Plans locaux d'urbanisme.</i></p>	<p>Projet de loi relatif à la majoration des droits à construire</p>	<p>Projet de loi relatif à la majoration des droits à construire</p>
<p><i>Art. L. 123-1-11.</i> – Dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés.</p>	Article unique	Article unique
(...)		
<p>Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. La délibération fixe pour chaque secteur ce dépassement, qui ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable existante. Le projet de délibération</p>	<p>I. – Aux deuxième et troisième phrases du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 30 % ».</p>	I. – <i>Sans modification</i>

Dispositions en vigueur

comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

Le sixième alinéa n'est pas applicable dans les zones A, B et C des plans d'exposition au bruit mentionnées à l'article L. 147-4 du présent code et dans les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

Son application est exclusive de celle des articles L. 127-1 et L. 128-1 du présent code.

Texte du projet de loi

II. – Après le même article L. 123-1-11, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. 123-1-11-1. – I. – Les droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols fixées par le plan local d'urbanisme, le plan d'occupation des sols ou le plan d'aménagement de zone sont majorés de 30 % pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans les conditions prévues au présent article. ~~Ces dispositions s'appliquent~~ dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan d'aménagement de zone en vigueur à la date de publication de la loi n° du .

« La majoration de 30 % prévue au premier alinéa du présent I n'est applicable ni dans les zones A, B et C des plans d'exposition au bruit mentionnées à l'article L. 147-4, ni dans les secteurs sauvegardés. Elle ne peut avoir pour effet de modifier une règle édictée par l'une des servitudes d'utilité publique prévues à l'article L. 126-1, ni de déroger aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre I^{er}.

« Elle ne s'applique pas si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération

Texte adopté par la Commission

II. – *Alinéa sans modification*

« Art. L. 123-1-11-1. – I. – Les droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols fixées par le plan local d'urbanisme, le plan d'occupation des sols ou le plan d'aménagement de zone sont majorés de 30 % pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans les conditions prévues au présent article. Cette majoration s'applique dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan d'aménagement de zone en vigueur à la date de promulgation de la loi n° du .

(amendements CE 21 et 22)

Alinéa sans modification

« Elle ne s'applique pas si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a pris, avant l'entrée en vigueur de la loi n° du précitée, une délibération faisant application du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

« II. – Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° du précitée, l'autorité compétente, en application de l'article L. 123-6, pour élaborer le plan local d'urbanisme met à la disposition du public un document présentant les conséquences de l'application de la majoration de 30 % prévue au I du présent article sur le territoire de la ou des communes concernées et évaluant son impact sur la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 121-1. Le public dispose d'un délai d'un mois pour formuler ses observations à compter de la mise à disposition.

« Les modalités de la consultation du public prévue au premier alinéa et du recueil et de la conservation de ses observations sont précisées, selon le cas, par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette consultation. Elles peuvent prendre la forme d'une mise en ligne du dossier de consultation ou d'une présentation au cours d'une réunion publique.

« À l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public ou le maire présente la synthèse des observations du public devant l'organe délibérant de l'établissement public ou devant le conseil municipal. Cette synthèse est publiée dans les conditions prévues pour la publication des documents modifiant les règles d'urbanisme.

« III. – La majoration mentionnée au premier alinéa est applicable huit jours après la date de la séance au cours

intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a pris, avant la promulgation de la loi n° du précitée, une délibération faisant application du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

(amendement CE 23)

« II. – Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° du précitée, l'autorité compétente, en application de l'article L. 123-6, pour élaborer le plan local d'urbanisme met à la disposition du public une note d'information présentant les conséquences de l'application de la majoration de 30 % prévue au I du présent article sur le territoire de la ou des communes concernées, notamment au regard des objectifs mentionnés à l'article L. 121-1. Le public dispose d'un délai d'un mois pour formuler ses observations à compter de la mise à disposition de cette note.

(amendements CE 24, 17, 18 et 19)

Alinéa sans modification

« À l'issue de la mise à disposition de la note d'information mentionnée au même premier alinéa, le président de l'établissement public ou le maire présente la synthèse des observations du public à l'organe délibérant de l'établissement public ou au conseil municipal. Cette synthèse est publiée dans les conditions prévues pour la publication des documents modifiant les règles d'urbanisme.

(amendements CE 20, 25 et 26)

« III. – La majoration mentionnée au premier alinéa du I est applicable huit jours après la date de la séance au

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

de laquelle la synthèse des observations du public a été présentée à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou au conseil municipal et au plus tard à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° du précitée, sauf si l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal décide, au vu des résultats de la consultation du public prévue aux alinéas précédents, qu'elle ne s'applique pas sur tout ou partie du territoire de la ou des communes concernées ou s'il adopte la délibération prévue au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

« À tout moment, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut mettre fin à l'application de la majoration prévue au I du présent article sur tout ou partie du territoire de la commune ou des communes concernées. Il en va de même s'il décide d'adopter la délibération prévue au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11. Dans les deux cas, cette délibération est précédée de la consultation du public prévue, respectivement, au II du présent article ou au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

« Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peuvent décider d'appliquer la majoration prévue au I du présent article sur leur territoire, nonobstant toute délibération contraire de l'établissement public, ou d'écarter cette application.

« IV. – Le présent article s'applique aux demandes de permis et aux déclarations déposées en application de l'article L. 423-1 avant le 1^{er} janvier 2016. »

cours de laquelle la synthèse des observations du public a été présentée à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou au conseil municipal et au plus tard à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi n° du précitée, sauf si l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal décide, au vu des résultats de la consultation du public prévue aux deux premiers alinéas du II du présent article, qu'elle ne s'applique pas sur tout ou partie du territoire de la ou des communes concernées ou s'il adopte la délibération prévue au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

(amendements CE 27, 28 et 29)

« À tout moment, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut adopter une délibération mettant fin à l'application de la majoration prévue au I du présent article sur tout ou partie du territoire de la commune ou des communes concernées. Il en est de même s'il décide d'adopter la délibération prévue au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11. Dans les deux cas, cette délibération est précédée de la consultation du public prévue, respectivement, au II du présent article ou au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11.

(amendements CE 30 et 31)

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Dispositions en vigueur

—

*Chapitre VIII : Dispositions favorisant
la performance énergétique et les
énergies renouvelables dans l'habitat*

Art. L128-3. – L'application combinée des articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit.

Texte du projet de loi

—

III. – L'article L. 128-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il en est de même de l'application combinée des articles L. 123-1-11-1, L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2. »

Texte adopté par la Commission

—

III. – *Sans modification*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 4 présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article additionnel avant l'article unique

Insérer l'article suivant :

L'article L 611-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes éprouvant des difficultés particulières, au regard de leur patrimoine, de l'insuffisance de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence ne peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion. »

Amendement CE 5 présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article additionnel avant l'article unique

Insérer l'article suivant :

I. – À la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, après les mots : « des deux premiers alinéas de l'article 6, », sont insérés les mots : « , de l'article 17 ».

II. – Le a) de l'article 17 de la même loi est ainsi rédigé :

« a) À l'exception du contrat de location passé par un organisme d'habitation à loyer modéré, le contrat de location ne peut prévoir un loyer supérieur au plafond de loyer fixé par un arrêté du représentant de l'État dans la région applicable à ce bien. Cet arrêté est pris après avis du comité régional de l'habitat mentionné à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

« Un arrêté du représentant de l'État dans la région détermine chaque année par bassin d'habitat le plafond de loyer mentionné au premier alinéa dans des conditions définies annuellement par un arrêté du ministre chargé du logement.

« L'arrêté du représentant de l'État dans la région fixe, pour chaque bassin d'habitat, un plafond de loyer applicable à des catégories de logements qu'il définit. Il fixe également les taux de modulation maxima de ces plafonds de loyer en fonction :

« a. des aides publiques perçues au titre de la construction, de l'acquisition ou de la rénovation de ce bien ;

« b. de la performance énergétique du bâtiment ;

« c. de l'ancienneté et de la salubrité de ce logement ;

« d. de son éloignement d'équipements publics et commerciaux et des zones d'activité. »

III. – Les b) et c) du même article sont supprimés.

Amendement CE 6 présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaingne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article additionnel avant l'article unique

Insérer l'article suivant :

I. – L'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Art. L. 642-1. – Le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de douze mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement »

II. – La dernière phrase du IV de l'article 232 du code général des impôts est ainsi rédigée :

« Son taux est fixé à 15 % la première année d'imposition, 20 % la deuxième année et 25 % à compter de la troisième année. »

Amendement CE 8 présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaingne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article additionnel avant l'article unique

Insérer l'article suivant :

I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 221-4 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Les versements effectués sur un livret A ne peuvent porter le montant inscrit sur le livret au-delà d'un plafond fixé à 20 000 euros. »

II. – Les deux premiers alinéas de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« La totalité des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable régi par les articles L. 221-27 et L. 221-28 par les établissements distribuant l'un ou l'autre livret est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fonds prévu à l'article L. 221-7. »

III. – Le III de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Les sommes centralisées en application de l'article L. 221-5 ainsi que, le cas échéant, le produit des titres de créance mentionnées au II, sont employés au financement du logement social et de l'accession sociale à la propriété. »

IV.- Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement CE 9 rect présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article additionnel avant l'article unique

Insérer l'article suivant :

Avant le 31 décembre 2012, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur la création d'un dispositif de prêt à taux zéro pour les bailleurs sociaux dans le cadre du financement de la construction de logements de type PLAI et PLUS.

Amendement CE 10 présenté par Mmes et MM. Pierre Gosnat, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Huguette Bello, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Roland Muzeau, Jean-Paul Lecoq, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier et Michel Vaxès :

Article unique

Supprimer cet article.

Amendement CE 15 présenté par Mme et MM. Claude Gatignol, Anne Grommerch, Jean-Marie Sermier et Michel Grall :

Article unique

Après la référence : « L. 126-1 »,

Supprimer la fin de la seconde phrase de l'alinéa 4.

Amendement CE 16 présenté par Mme et MM. Claude Gatignol, Anne Grommerch, Jean-Marie Sermier et Michel Grall :

Article unique

A la seconde phrase de l'alinéa 4,

Substituer aux mots :

« des chapitres V et VI du titre IV du livre 1^{er} »,

les mots :

« du chapitre V du titre IV du livre 1^{er} ».

Amendement CE 17 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

À la première phrase de l'alinéa 6,

Substituer aux mots :

« un document »,

les mots :

« une note d'information ».

Amendement CE 18 présenté par MM. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, Serge Poignant et Serge Grouard :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 6,

Substituer aux mots :

« et évaluant son impact sur la réalisation »,

les mots :

« notamment au regard ».

Amendement CE 19 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

Compléter la deuxième phrase de l'alinéa 6 par les mots :

« de cette note ».

Amendement CE 20 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 8,

Après les mots :

« mise à disposition »,

insérer les mots :

« de la note d'information mentionnée au premier alinéa ».

Amendement CE 21 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la deuxième phrase de l'alinéa 3,

Substituer aux mots :

« Ces dispositions s'appliquent »

les mots :

« Cette majoration s'applique ».

Amendement CE 22 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la deuxième phrase de l'alinéa 3,

substituer au mot :

« publication »

le mot :

« promulgation ».

Amendement CE 23 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A l'alinéa 5,

substituer aux mots :

« l'entrée en vigueur »,

les mots :

« la promulgation ».

Amendement CE 24 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 6,

Substituer aux mots :

« l'entrée en vigueur »

les mots :

« la promulgation ».

Amendement CE 25 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 8,

Substituer aux mots :

« devant l'organe »,
les mots :
« à l'organe ».

Amendement CE 26 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 8,
substituer aux mots :
« devant le conseil »
les mots :
« au conseil ».

Amendement CE 27 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

À l'alinéa 9,
Après les mots :
« premier alinéa »,
Insérer les mots :
« du I ».

Amendement CE 28 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

À l'alinéa 9,
substituer aux mots :
« l'entrée en vigueur »,
les mots :
« la promulgation ».

Amendement CE 29 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

À l'alinéa 9,
substituer aux mots :
« alinéas précédents »,

les mots :

« premier et deuxième alinéas du II ».

Amendement CE 30 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la première phrase de l'alinéa 10,

Substituer au mot :

« mettre »,

les mots :

« adopter une délibération mettant ».

Amendement CE 31 présenté par M. Bernard Gérard, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques :

Article unique

A la deuxième phrase de l'alinéa 10,

Substituer au mot :

« va »,

le mot :

« est ».

ANNEXE 1 ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA MESURE

1. Le bonus de COS (coefficient d'occupation des sols) :

Exemple d'application : Sur un terrain de 1 000 m², dont le règlement prévoit un COS maximal de 0,4 on peut construire jusqu'à 1 000 m² x 0,4 = 400 m² SHON (surface hors œuvre nette). Avec une majoration de 20 %, on pouvait construire 1 000 m² x 0,48 = 480 m². Avec une majoration de 30 %, la constructibilité passe à 520 m² :

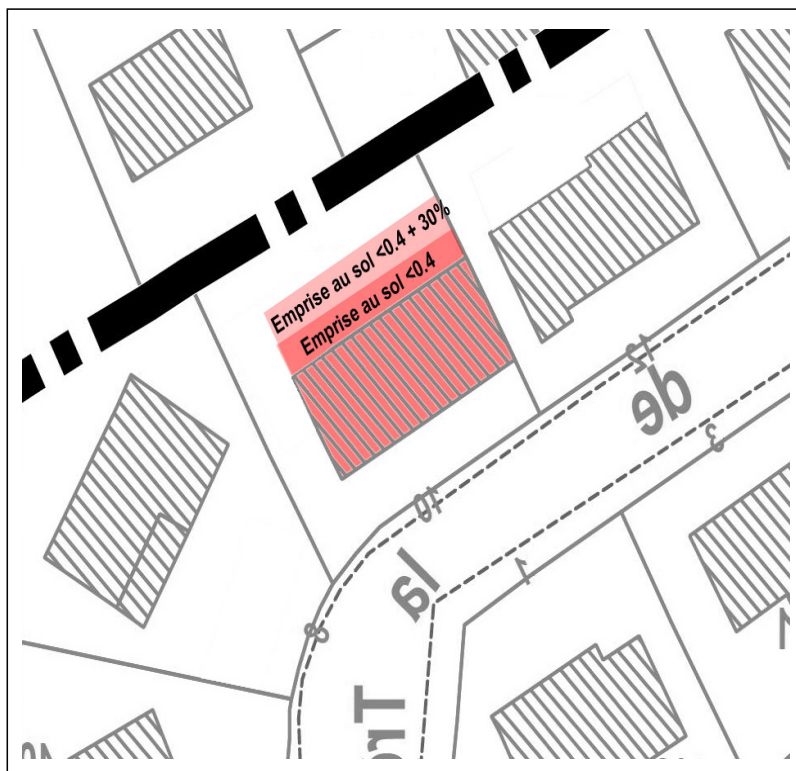
Représentation schématique de possibilités d'extension ou de construction plus importante résultant d'une majoration de COS :



2. L'augmentation de l'emprise au sol :

Exemple d'application : Sur un terrain de 200 m², sur lequel le règlement prévoit une emprise au sol maximum autorisée de 40 %, on peut construire un logement dont l'emprise sera au maximum de 200 x 40 % = 80 m² ; avec une majoration de 20 %, l'emprise au sol pourra être de 96 m², et avec 30 % de 104 m².

REPRÉSENTATION SCHEMATIQUE DE POSSIBILITÉS D'EXTENSION OU DE CONSTRUCTION PLUS IMPORTANTE RÉSULTANT D'UNE MAJORATION D'EMPRISE AU SOL



3. La majoration des hauteurs maximales des constructions :

Exemple d'application : Dans un centre dense, un règlement de PLU fixe la hauteur maximale autorisée à 15 mètres comprenant 9 m de hauteur de façade et 6 m de couronnement. Une augmentation de 30 % porte la hauteur maximale à 19 m, permettant la réalisation d'un niveau de plus, du fait de la hauteur de façade passant de 9 m à 11,7 m.

4. L'augmentation de la constructibilité appliquée au gabarit :

Exemple d'application : le gabarit, en architecture, désigne la taille et la forme générale que peut prendre un bâtiment en fonction des règlements d'urbanisme. Le gabarit peut être défini formellement par un graphique qui indique les lignes droites ou courbes dans lesquelles doivent s'inscrire les constructions.

Un gabarit se décompose souvent en deux parties :

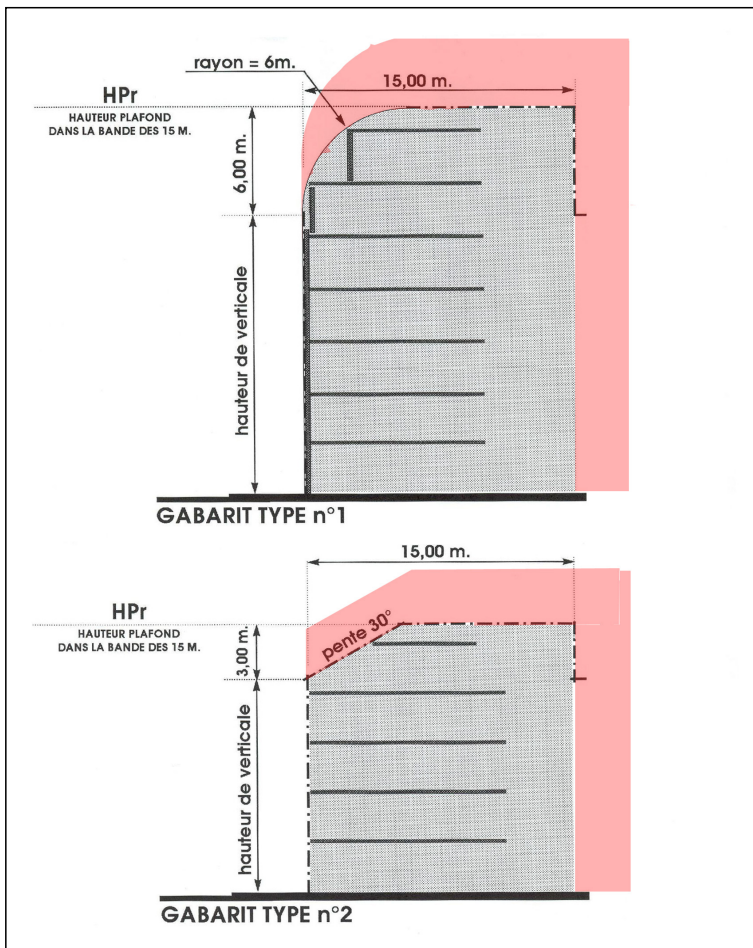
– une hauteur sur rue, qui correspond à la hauteur maximale de la façade verticale au bord de la voie de circulation.

– un couronnement, qui définit la taille et la forme dans laquelle doivent s'inscrire les combles. Le couronnement devra par exemple s'inscrire dans un angle à 45° ou dans un arc de cercle dont la base est parallèle à la façade.

La hauteur vers le milieu de la parcelle peut être limitée ou pas.

On peut aussi définir le gabarit à appliquer sur deux bâtiments construits de part et d'autre d'une cour intérieure.

ILLUSTRATION DE MAJORATION DE LA CONSTRUCTIBILITÉ SUR 2 EXEMPLES DE GABARIT



ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Fédération des promoteurs immobiliers

- M. Marc Pigeon, *président*,
- M. Jean-Marc Mangeot, *secrétaire général*

Conseil supérieur du Notariat

- Me Benoit Renaud, *président*,
- Mme Christine Mandelli, *chargé des relations avec les Institutions*

Fédération française du bâtiment

- M. Didier Ridoret, *président de la FFB*
- M. Loïc Chapeau, *chef du service des études économiques de la FFB*
- Mme Klervi Le Lez, *chargée d'études au service des relations parlementaires de la FFB*

Union sociale pour l'habitat

- Mme Dominique Dujols, *directrice des relations institutionnelles et du partenariat*
- Mme Francine Albert, *juriste*