



PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction

NOR : ETLX1309053L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

30 avril 2013

Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances pour favoriser les projets de construction.

Alors que les Français rencontrent de plus en plus de difficultés à se loger, le secteur de la construction est durement touché par les difficultés économiques. En 2012, les ventes au détail de logements neufs ont baissé de 18 % par rapport à l'année 2011 et le nombre de logements commencés a également chuté de 18 %.

Dans le cadre du plan d'investissement pour le logement, le Président de la République a demandé au Gouvernement de prendre les mesures urgentes de nature à faciliter les projets de construction.

Le présent projet de loi vise à habiliter le Gouvernement, à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant de réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements, ainsi que les délais de traitement des recours contentieux dans le domaine de l'urbanisme, la densification des projets et le développement d'une offre nouvelle.

TABLE DES MATIERES

<u>PARTIE I - FAIRE FACE A UNE SITUATION DE CRISE A LA FOIS DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT</u>	6
I. La situation économique de la construction et ses conséquences sociales	6
1. La situation économique de la construction	6
2. Les conséquences sociales	6
II. Un déficit structurel de l'offre est à l'origine des difficultés d'accès au logement... 7	7
1. La situation économique du logement en France et ses conséquences sociales	7
2. Le déficit de logements	7
3. Les données de synthèse	8
III. Les objectifs du Gouvernement pour répondre à la demande de logements	10
<u>PARTIE II – FACILITER LES PROJETS D'AMENAGEMENT ET EN REDUIRE LES DELAIS</u>	11
I- Diagnostic.....	11
1. Les délais qui s'imposent aux projets d'aménagement et de construction sont multiples et longs.....	11
2. La nécessité d'assurer une meilleure accessibilité des règles d'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction.....	13
3. Le financement de projets d'aménagement est limité par les règles relatives aux garanties d'emprunt que les collectivités pourront consentir	16
II- Objectifs poursuivis.....	17
1. La nécessité de réduire les délais qui s'imposent aux projets d'aménagement et de construction, au sein des unités urbaines, comportant essentiellement la réalisation de logement.....	17
2. La création d'un portail unique de l'urbanisme	20
3. L'assouplissement des règles de garanties pour un meilleur financement des projets d'aménagement.....	20
III. Explication des évolutions juridiques proposées	21
1. La mise en place d'une procédure intégrée pour le logement (PIL) (1° de l'article 1er).....	21
2. La création d'un géo-portail de l'urbanisme accessible à tous (2° de l'article 1er) .	24
3. Facilitation des financements des opérations d'aménagement (3° de l'article 1er) .	25
IV. Consultations menées.....	26
<u>PARTIE III – FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN ZONE TENDUE</u>	28
I- Diagnostic.....	28
1. Une offre de logements toujours plus coûteuse, un étalement urbain toujours plus important.....	28
2. Un renchérissement des coûts des projets de construction lié aux obligations de créer des places de stationnement pour la construction de logements.....	30
3. La possibilité de l'alignement des constructions à hauteur identique limitée	33
4. La limitation par les PLU et le code de la construction et de l'habitation des possibilités de surélévations d'immeubles de logement	34
5. Des freins à la transformation de bâtiments en logements.....	34
II- Objectifs poursuivis.....	35
1. La limitation des exigences en matière d'aires de stationnement dans les zones tendues desservies par des transports collectifs guidés	35
2. La possibilité de dérogation pour faciliter l'alignement d'une construction sur la hauteur d'un immeuble mitoyen.....	36

3.	La mise en place des conditions juridiques et économiques favorisant la transformation d'un bâtiment en bâtiment à usage d'habitation	36
4.	La mise en place des conditions juridiques et économiques favorisant la surélévation d'immeubles de logement	36
III.	Explication des évolutions juridiques proposées.	36
1.	Limitation des contraintes en matière de stationnement (5° de l'article 1 ^{er}).....	36
2.	Facilitation de l'alignement de la hauteur d'un bâtiment sur celle d'une construction mitoyenne existante (5° de l'article 1 ^{er}).....	37
3.	Facilitation de la création de logement par surélévation d'un bâtiment existant (5° de l'article 1 ^{er}).....	38
a)	Dérogation à certaines règles du PLU	38
b)	Dérogation à certaines règles du code de la construction et de l'habitation	38
4.	Facilitation de la transformation en habitation d'un bâtiment existant (5° de l'article 1 ^{er}).....	41
IV.	Consultations menées	42
<u>PARTIE IV – REDUIRE LE NOMBRE ET LE DELAI DE TRAITEMENT DES RECOURS CONTENTIEUX CONTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME ET LES AUTORISATIONS D'URBANISME</u>		43
I-	Diagnostic	43
1.	Contexte	43
2.	Conséquences des contentieux en matière d'urbanisme	43
3.	Augmentation et délais de jugement des contentieux en matière d'urbanisme.	44
II-	Les objectifs poursuivis	45
III-	Explications des évolutions proposées (4° de l'article 1 ^{er}).....	45
IV-	Consultations menées	45
<u>PARTIE V – FAVORISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS</u>		46
I-	Diagnostic	46
	La nécessité de développer une offre de logement intermédiaire	46
II-	Les objectifs poursuivis	50
III-	Explications des évolutions proposées (6° de l'article 1 ^{er}).....	50
	Les outils et les acteurs du développement du logement intermédiaire.....	50
IV-	Consultations menées	54
<u>PARTIE VI – DIVERSES DISPOSITIONS DE SECURISATION</u>		54
I-	Diagnostic	54
1.	Des acquéreurs insuffisamment sécurisés en VEFA.....	54
2.	Des difficultés de trésorerie pour les entreprises du bâtiment	55
II-	Les objectifs poursuivis	56
1.	Faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment.....	56
2.	Rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement	56
III-	Explication des évolutions juridiques proposées :	56
1.	La possible inclusion des délais de vérification du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du comptable public dans les délais de paiement (8° de l'article 1 ^{er})	56
2.	Vers la fin de la garantie intrinsèque (7° de l'article 1 ^{er})	57
IV.	Consultations menées.....	57
<u>PARTIE VII– NOUVELLE DEFINITION DES CONDITIONS DE PRISE DE POSSESSION D'UN BIEN EXPROPRIE POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE</u>		58
I.	Diagnostic : nécessité d'encadrer la prise de possession du bien exproprié	58
II.	Objectifs poursuivis	58
III.	Explication des évolutions juridiques proposées (article 4).	58

IV. Impacts	59
V. Consultations menées	60
VI. Modalités d'application.....	60

PARTIE I - FAIRE FACE A UNE SITUATION DE CRISE A LA FOIS DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT

I. La situation économique de la construction et ses conséquences sociales

1. La situation économique de la construction

Les données récentes sur la construction attestent que le secteur est en crise.

D'après les données dont dispose le ministère chargé du logement (fichier *Sitadel*), les mises en chantier de logements neufs, qui représentent 87 % de l'offre en logements, ont chuté en 2012 de 17,8 %, à 346 000 unités, loin du nombre moyen annuel de 393 000 constaté sur la période 2007-2011, pourtant affectée par une dépression à la suite de la crise économique, et du chiffre de 397 000 atteint entre 2002 et 2006.

Cette tendance s'est nettement détériorée au fil de l'année 2012, avec une baisse atteignant 19,6 % au cours du dernier trimestre par rapport à la même période de l'année précédente. Ce repli affecte tous les secteurs : -18,8 % par rapport à 2011 dans le collectif, -16,6 % dans l'individuel, -19,2 % concernant les structures d'hébergement collectif.

La dégradation de la situation du secteur se poursuit en 2013. Sur les deux premiers mois, le nombre de logements neufs mis en chantier ne s'élève qu'à 52 750 unités, contre 63 430 sur la même période de 2012 (soit un recul de l'ordre de 16 %). De plus, les permis de construire accordés en 2012 ont régressé de 7,3 % en un an et de 24,1% sur le quatrième trimestre. Cette situation est particulièrement marquée pour les logements collectifs dont le nombre de délivrances de permis de construire a chuté de 33,1 % d'octobre à décembre 2012. Cette atonie des autorisations de construire devrait se répercuter à court terme sur l'activité de construction.

2. Les conséquences sociales

Socialement, les conséquences de cette crise de la construction sont particulièrement négatives en termes d'emploi.

Ainsi, la baisse de près de 15% constatée entre 2006 et 2012 du nombre de logements mis en chantier sur une année est responsable de la destruction d'environ 60 000 emplois dans le secteur de la construction, d'après les travaux du ministère chargé du logement sur les ratios d'emploi dans le secteur effectués lors du plan de relance.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'année 2012, d'après les données sur l'emploi salarié publiées en date du 13 mars 2013, l'INSEE estime une perte d'emplois salariés hors intérim dans la construction de 13 800 emplois. En tenant compte de l'estimation d'une perte d'emplois intérimaires de 8 500 emplois, d'après les données trimestrielles sur l'intérim publiées par le ministère chargé du travail le 21 mars 2013, l'année 2012 représente une perte de 22 300 emplois dans le secteur de la construction.

Cette tendance devrait se poursuivre et s'accroître en 2013 : ainsi, en l'absence de mesures significatives de nature à relancer la construction, les professionnels du bâtiment annoncent une perte de 40 000 emplois supplémentaires (y compris emplois intérimaires en équivalent temps plein et le secteur de l'amélioration-entretien).

II. Un déficit structurel de l'offre est à l'origine des difficultés d'accès au logement

1. La situation économique du logement en France et ses conséquences sociales

Plusieurs données attestent, ces dernières années, de l'existence d'une « crise du logement ».

En effet, depuis le début de la décennie 2000, le fonctionnement du marché immobilier a fait ressortir dans plusieurs zones « tendues » une forte inflation des prix et une insuffisance de l'offre de logements.

S'agissant des prix, entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, de 120 % en région Rhône-Alpes, de 135 % en Île-de-France et de 140 % en région PACA. Sur la même période, les prix des logements neufs se sont accrus de 86 % pour les maisons et de 94 % pour les appartements. Les prix des loyers d'habitation ont en moyenne nationale progressé depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, au même rythme que le revenu disponible mais plus rapidement que le revenu moyen des locataires et deux fois plus vite que les prix à la consommation. Si l'on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers des relocations ont augmenté de 50 % en dix ans à Paris et de 43 % en petite couronne.

Cette inflation concerne également les prix de la construction qui se sont accrus en France de 51 % entre 2000 et 2011, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne.

Corrélativement, le taux d'effort des ménages en faveur du logement s'est accru d'au moins deux points. Les dépenses de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages : ainsi, elles représentent en moyenne 21 % du revenu disponible, avant prise en compte des aides personnelles au logement, et un pourcentage significativement supérieur pour les revenus les plus faibles.

L'inégalité dans l'accès au logement se double en effet assez logiquement d'une inégalité dans le taux d'effort des ménages pour se loger. Le taux d'effort médian des ménages appartenant au plus bas quartile de niveau de vie s'établissait en 2010 à 24 %, contre 11 % pour ceux qui appartiennent au plus haut quartile. Le poids d'1 m² de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du 1er quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985.

2. Le déficit de logements

La conjoncture décrite plus haut perdure notamment du fait d'un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans certaines zones du territoire, et par une occupation du parc non optimale en raison des coûts de mobilité très élevés caractérisant le parc immobilier français.

S'agissant de la construction, les besoins de construction de logements en France sont estimés aux alentours de 400 000 à 500 000 logements par an pendant 10 ans. Ce besoin s'explique notamment par la diminution continue de la taille moyenne des ménages, et par une croissance démographique qui s'établit à 2,1%, la plus forte d'Europe. En France, il se crée chaque année 350 000 ménages (croissance démographique, décohabitation...).

Parallèlement, la production de logements, après une année 2008 historique (467 000 logements mis en chantier) a subi l'effet de la crise avec une forte chute en 2009 (330 000 logements), puis une reprise en 2010 (360 000 logements), confirmée en 2011 avec plus de 400 000 logements¹. L'offre reste donc inférieure à la demande, et nécessite d'être renforcée.

Surtout, l'offre de logements est apparue fortement inférieure aux besoins dans plusieurs zones du territoire. En résulte, pour ces « zones tendues », un déficit cumulé de logements mis sur le marché au vu de la « demande potentielle de logements ».

Pour illustrer cette conjoncture quelques données synthétiques sur le secteur du logement peuvent être rappelées.

3. Les données de synthèse

1) la construction

D'après les données dont dispose le ministère chargé du logement (fichier Sitadel), le nombre de logements construits en France en 2011 est d'environ 421 000. Cela porte à 1 880 000 logements construits sur la période 2007-2011 contre 1 618 000 sur la période 1997-2001 et 2 022 000 entre 2002 et 2006.

En moyenne depuis 1997, le nombre de logements construits annuellement est donc de 368 000 logements, soit moins de 75% des besoins maximaux identifiés.

Nombre de logements mis en chantier en date réelle entre 2000 et 2010 et en date de prise en compte en 2011 et 2012 *source* : MEDDTL (fichier Sitadel):

France entière													
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total nombre de logements	329 383	329 853	335 270	355 838	403 197	451 085	476 392	464 023	363 583	291 262	343 393	421 306	346 462

2) les transactions

L'Observatoire du financement du logement (OFL) fournit le nombre d'acquisitions de résidences principales par an. Cette donnée ne couvre néanmoins que les opérations avec recours à l'emprunt :

Acquisitions de résidences principales avec emprunt										
<i>En milliers d'opérations</i>										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Dans l'ancien	470	482	486	512	548	589	479	400	525	
Dans le neuf	203	201	228	251	251	255	220	166	184	
Ensemble	673	683	714	763	799	844	699	566	709	

Source: Observatoire du financement du logement (OFL)

Le nombre d'acquisitions de résidences principales avec emprunt s'est donc élevé à 3 140 000 opérations sur la période 1997-2001 et à 3 617 000 sur la période 2006-2010 (soit 15,2 % d'augmentation).

¹ *source* : sit@del, MEDDTL

3) les prix et les surfaces des terrains à bâtir

D'après l'enquête sur les prix des terrains à bâtir (ETPB), le prix moyen en France des terrains à bâtir était à l'achat de 59 €/m² en 2010. Le prix moyen au m² a été en hausse constante sur la période 2006-2010, avec une hausse annuelle moyenne de + 7,1 % et une différence de + 31 % entre 2006 et 2010.

La surface moyenne des terrains à bâtir était en 2010 de 1 098 m². Ce chiffre s'est trouvé en baisse constante sur la période 2006-2010, avec une baisse annuelle moyenne de - 4,6% et une différence de - 17,4% entre 2006 et 2010.

4) Les prix des logements

Les prix des logements ont fortement augmenté depuis 2000 : ils ont été multipliés par 2,2 sur la France entière et par 2,9 pour les appartements parisiens.

- Evolution du prix des logements anciens en France depuis 2000 (indice INSEE-Notaires au troisième trimestre 2011) : + 117 % ;
- Evolution du prix des appartements parisiens depuis 2000 (indice INSEE-Notaires au troisième trimestre 2011) : + 186 %.

	Evolution annuelle (troisième trimestre/troisième trimestre n-1)												Evolution annuelle moyenne (2000-2011)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
France métropolitaine	9,0%	7,6%	9,1%	11,8%	15,5%	15,7%	11,3%	5,7%	0,6%	-7,8%	6,6%	6,3%	7,6%
Appartements	9,1%	7,5%	10,1%	13,5%	16,8%	16,7%	11,9%	5,9%	2,2%	-6,6%	8,3%	9,0%	8,7%
Maisons	8,9%	7,8%	8,4%	10,3%	14,1%	14,7%	10,8%	5,6%	-0,6%	-8,6%	5,2%	4,4%	6,8%
Île-de-France	9,9%	7,6%	7,8%	11,1%	15,3%	15,8%	11,8%	6,7%	2,6%	-8,3%	10,0%	12,0%	8,5%
Appartements	11,0%	7,9%	8,9%	12,4%	15,4%	16,3%	11,2%	7,4%	4,4%	-7,1%	11,4%	14,2%	9,5%
Maisons	8,5%	7,1%	5,8%	8,9%	15,1%	14,8%	12,6%	5,6%	-0,5%	-10,7%	7,3%	7,5%	6,8%
Province	8,2%	7,6%	10,1%	12,4%	15,6%	15,5%	11,0%	5,3%	-0,5%	-7,6%	5,1%	3,8%	7,2%
Appartements	7,3%	6,8%	11,3%	14,6%	18,3%	16,9%	12,3%	4,8%	0,0%	-6,2%	5,6%	4,0%	8,0%
Maisons	9,0%	7,9%	9,5%	10,7%	13,9%	14,7%	10,1%	5,5%	-0,6%	-8,2%	4,8%	3,8%	6,8%
Paris	13,6%	9,3%	9,1%	12,3%	13,4%	15,3%	10,1%	9,1%	7,4%	-6,9%	14,1%	19,1%	10,5%

III. Les objectifs du Gouvernement pour répondre à la demande de logements

Le Gouvernement s'est fortement engagé sur les objectifs de construction de logements fixés par le Président de la République, à savoir la construction sur le quinquennat de 2,5 millions de logements, soit 500 000 logements par an dont 150 000 logements locatifs sociaux, adaptés à la diversité des besoins (taille des logements), des moyens des demandeurs de logement (notamment les plus modestes) et des territoires en tenant compte de la réalité des besoins identifiés.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a initié les premières mesures opérationnelles permettant effectivement la production de nouveaux logements sociaux :

- La mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics, qui doit permettre de produire à moindre coût des logements locatifs sociaux dans les secteurs où les besoins sont manifestes ;
- La mobilisation des collectivités locales par le renforcement des obligations résultant de l'application de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation), qui imposera un effort de production supplémentaire dans les communes concernées situées en zone tendue ;
- La mobilisation de financements supplémentaires par l'utilisation d'une partie du prélèvement opéré sur les communes qui n'atteignent pas leur objectif en faveur de la construction de logements locatifs sociaux dès lors qu'ils sont réservés à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de loyer.

Les dispositifs pour l'investissement locatif et pour l'accession à la propriété (PTZ +) intervenus fin 2012 ont été renforcés, ces mesures venant répondre au ralentissement de la production de logements, pour permettre d'atteindre l'objectif de 500 000 logements par an.

En complément de ces mesures conjoncturelles, un projet de loi relatif à l'urbanisme et au logement, actuellement en préparation, comportera des mesures structurelles visant à accélérer l'accroissement et l'amélioration du parc de logements et faciliter l'accès de tous à un logement digne et abordable.

Face à l'urgence de la situation, il a été décidé d'agir plus rapidement pour mettre en œuvre certaines mesures essentielles pour résoudre le défi social du logement et le défi économique du soutien au secteur de la construction. Le Président de la République a ainsi demandé au Gouvernement, le 21 mars, dans le cadre du plan d'investissement pour le logement, de prendre 20 mesures urgentes de nature à faciliter les projets de construction.

Pour y répondre, le présent projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives permettant de réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements, la densification des projets et le développement d'une offre nouvelle ainsi que les délais de traitement des recours contentieux dans le domaine de l'urbanisme.

De nouveaux outils, plus efficaces doivent ainsi être mis à disposition des collectivités territoriales, des aménageurs, des professionnels de la construction.

PARTIE II – FACILITER LES PROJETS D'AMENAGEMENT ET EN REDUIRE LES DELAIS

I- Diagnostic

1. Les délais qui s'imposent aux projets d'aménagement et de construction sont multiples et longs

Les élus locaux et les opérateurs immobiliers soulignent régulièrement et fortement que les différentes réglementations et normes se traduisent en France par des exigences de procédures et pas par des obligations de résultats. Cette approche d'une réglementation « faite » de normes et de procédures est très chronophage et se traduit par des délais de plus en plus longs. Elle est également source de fragilité juridique. Elle impose de réaliser à plusieurs stades d'une même opération des évaluations, études d'impact ou enquêtes publiques qui peuvent paraître redondantes. Elle ne permet pas de garantir l'atteinte des objectifs et ne participe pas à la diffusion des bonnes pratiques et encore moins à la formation de tous les acteurs.

Le constat depuis 10 ans en matière d'atteinte des objectifs environnementaux, de consommation d'espaces agricoles ou naturels est malheureusement assez constant et ne semble aucunement enrayer par les mesures prises en matière de normes et de procédures qui sont sensés garantir une inversion de tendance. A contrario, la réglementation semble installer une chape de plomb sur les projets ou les initiatives, elle entraîne des délais et des coûts qui ne sont plus supportables par la puissance publique ou les opérateurs privés.

A titre d'exemple, le délai minimum pour la révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) est de 20 mois. En moyenne, ce délai est d'environ 24 mois. Dans certains cas, cela peut aller jusqu'à 36 mois.

Parcours de l'élu souhaitant élaborer ou réviser son PLU pour favoriser la construction de logements sur son territoire

L'élu, souhaitant attirer ou retenir, de la population peut élaborer ou réviser un PLU de manière à ce que les projets de logements soient facilités à l'avenir

Étapes de la procédure	Délais (au minimum) - unité de temps : mois																				action de l'élu / points de vigilance	action de l'Etat (conseil, contrôle...)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
Délibération																					permet à l'élu de donner les grands principes qui vont orienter la démarche (utilité d'un pré-diagnostic pour identifier les objectifs)	Cadrage : PAC, note d'enjeux (enjeux défendus par l'Etat en matière d'urbanisme, politiques publiques connexes, problématique des risques)

1. Si l'AE estime qu'une EE est nécessaire, cela nécessite d'appréhender à nouveau le diagnostic, le projet de territoire

 : délais prévus par le code de l'urbanisme
 : étape facultative

Principaux freins ralentissant les procédures des documents d'urbanisme	<ol style="list-style-type: none">1. Difficultés au sein du conseil municipal, manque d'implication politique entraînant des ralentissements...2. Manque d'ingénierie administrative et technique au sein des collectivités (lacunes dans l'organisation de la procédure, absence de régie (recours systématique à un bureau d'études)...3. Réticence de la population (et leur conséquence sur les échéances électorales)
--	--

La déclaration de projet, outil créé par la loi n°2003-710 du 1er août 2003, permet, pour la réalisation d'un projet, public ou privé, considéré comme étant d'intérêt général par la collectivité publique compétente (Etat ou collectivité territoriale), de mettre en compatibilité ou d'adapter plusieurs documents réglementaires notamment en matière d'urbanisme (PLU, SCOT...), dans des délais raccourcis par rapport aux procédures classiques.

Cette procédure permet en effet de faciliter les démarches des professionnels et des collectivités territoriales et d'accélérer les délais des opérations de construction en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables en matière d'urbanisme. La rationalisation des procédures permet également de réduire leurs coûts.

En complément des procédures d'évolution dite "classiques" des documents d'urbanisme, la déclaration de projet permet :

- d'affirmer l'intérêt général d'une opération devant les citoyens, gage d'acceptabilité du projet ;
- de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU et SCOT) ;
- d'organiser une enquête publique commune pour déclarer le projet d'intérêt général, procéder à la mise en compatibilité du document d'urbanisme et déclarer le projet d'utilité publique, en cas d'expropriation ;
- d'adapter des normes supérieures (SDAGE, SAGE, charte de PNR, SRCE ...).

Cependant, le recours à cette procédure qui existe depuis 10 ans est encore faible. Ainsi, seule une centaine de déclarations de projet au titre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ont été réalisées sur le territoire depuis cette date.² La faible utilisation de ce dispositif s'explique par sa complexité et par son caractère inachevé dans la mesure où il n'est aujourd'hui pas complètement opérationnel, les procédures d'adaptation des normes supérieures n'ayant pas été précisées. La déclaration de projet est donc utilisée principalement pour des mises en compatibilité de SCOT ou PLU qui sont bien sûr intéressantes mais ne permettent pas de suffisamment contracter les délais et d'accélérer la réalisation de certains projets.

2. La nécessité d'assurer une meilleure accessibilité des règles d'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction

1) De nombreuses initiatives locales

² Enquête statistique réalisée par le METL (DGALN) auprès des DDTM début 2013.

De plus en plus de communes, intercommunalités, départements et régions mettent à disposition du public sur Internet des documents d'urbanisme. Cette mise à disposition ne découle d'aucune obligation légale et dépend donc des initiatives locales.

2) Reconnaissance par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la diffusion publique par la mise à disposition en ligne des documents d'urbanisme

Jusqu'aux débuts des années 2000, la CADA considérait que, compte tenu du nombre encore limité de personnes qui avait un accès au réseau Internet et du taux insuffisant d'équipement public en la matière, la mise en ligne d'un rapport sur le site Internet d'un ministère ne constituait pas une diffusion publique (avis n° 20004094 du 7 décembre 2000).

Cette position a évolué et la CADA considère désormais que des documents d'urbanisme aisément accessibles sur internet, au moment où elle a à connaître de la demande de communication, font l'objet d'une diffusion publique ([avis n° 20070320](#) du 25 janvier 2007).

La commission s'attache ainsi à l'accessibilité pratique du document. Dans le cadre de l'avis rendu en 2007, le document d'urbanisme avait été publié sur le site Internet de la commune.

La mise en ligne des documents d'urbanisme par la commune est donc une garantie supplémentaire en matière de mise à disposition des documents d'urbanisme reconnue par la CADA.

3) Absence de lisibilité pour le citoyen et les acteurs de l'aménagement et du logement

La couverture du territoire par des documents d'urbanisme dématérialisés dépend des initiatives locales, ce qui est facteur d'inégalité entre les citoyens en matière d'accès à l'information urbanistique. Il est pourtant essentiel pour les citoyens comme pour les professionnels de connaître cette information.

De nombreux exemples existent notamment pour les grandes agglomérations:

- le PLU du Grand Lyon : <http://plu.grandlyon.com/>
- le PLU de Paris : accessible depuis <http://www.paris.fr>
- le PLU de Nantes métropole : <http://plu.nantesmetropole.fr>
- le PLU de Rennes métropole : <http://metropole.rennes.fr/pratique/infos-demarches/logement-urbanisme/consulter-le-plan-local-d-urbanisme-de-rennes/>

Des projets non arrêtés sont également mis en ligne et permettent de suivre l'élaboration du document :

- le PLU d'Angers Loire métropole : <http://www.angersloiremetropole.fr/plu>
- le PLU de la communauté d'agglomérations d'Agén : <http://aggllo-agen.fr/1-33478-PLU-Durable.php>

Certaines directions départementales des territoires (DDT) mettent en ligne sur leur site des parties de documents d'urbanisme notamment les plans de zonage :

- DDT du Lot : <http://www.lot.equipement-agriculture.gouv.fr/plans-locaux-d-urbanisme-r343.html>

D'autres DDT renvoient à la consultation des documents d'urbanisme en mairie ou dressent la carte de la couverture du département par des POS ou PLU :

- DDT Seine et Marne : <http://www.seine-et-marne.equipement.gouv.fr/plan-d-occupation-des-sols-pos-r593.html>

D'ores et déjà, la mise en ligne des documents d'urbanisme n'est pas limitée aux grandes métropoles :

- PLU de la commune de Quinssaines : <http://www.mairie-quinssaines.fr/pp.asp?reference=52>
- PLU de la commune de Porspoder : <http://www.porspoder.fr/PLU032010.htm>
- PLU de la commune d'Argenton-sur-Creuse : <http://www.mairieargentonsurcreuse.com/urbanisme.php#03>

L'ergonomie et le contenu de ces sites varient sensiblement. Les documents peuvent ainsi être consultables en ligne dans leur intégralité avec une véritable cartographie interactive ou être téléchargeables directement au format adobe acrobat reader (pdf).

Ces initiatives locales de mise en ligne des documents d'urbanisme sont à saluer notamment car les plans locaux d'urbanisme ont une emprise au quotidien sur la vie locale de la commune.

Cependant, dans un grand nombre de cas, ces documents sont uniquement consultables en se déplaçant en mairie, ce qui représente une contrainte pour les particuliers et les entreprises, puisque l'information urbanistique n'est pas consultable de manière permanente.

4) La nécessaire intégration des servitudes d'utilité publique

Lorsque les servitudes d'utilité publique résultant de législations particulières, affectent directement l'utilisation des sols, ou la constructibilité, elles sont inscrites dans une liste dressée par décret en Conseil d'Etat, annexée à l'article R.126-1 du code de l'urbanisme. Elles sont classées en quatre grandes catégories, selon les objectifs poursuivis lors de leur élaboration.

Le code de l'urbanisme distingue ainsi :

- les servitudes relatives à la conservation du patrimoine ;
- les servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements ;
- les servitudes relatives à la Défense Nationale ;
- les servitudes relatives à la salubrité et sécurité publique.

Les données d'urbanisme ne sont pas les seules données qu'il convient de numériser. En effet, les servitudes d'utilité publique sont également déterminantes pour connaître l'usage des sols. Il ressort de l'enquête réalisée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement qu'un travail important de numérisation des SCOT, PLU et cartes communales a été réalisé à l'initiative des communes, EPCI ou DDT(M).

Toutefois, lors de la numérisation des documents d'urbanisme, les servitudes d'utilités publiques ne sont que partiellement intégrées dans 75% des cas relevés par l'enquête réalisée

après des DDT(M). Or, la connaissance de la seule information urbanistique est très fréquemment insuffisante pour connaître précisément les autorisations du droit des sols pouvant être délivrées sur un terrain. Dès lors, la numérisation des documents d'urbanisme devrait s'accompagner systématiquement d'un travail équivalent pour les servitudes d'utilité publique existantes.

3. Le financement de projets d'aménagement est limité par les règles relatives aux garanties d'emprunt que les collectivités pourront consentir

Les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent accorder leur garantie à des emprunts sont très encadrées par la loi en raison des risques qu'elles font éventuellement courir à l'équilibre du budget de ces collectivités.

La garantie d'emprunt est un engagement hors bilan par lequel une personne publique –soit l'Etat, soit une collectivité locale, soit un établissement public de coopération intercommunale – accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt. Il s'agit en effet d'un contrat de cautionnement qui met en relation la personne publique (dénommée le garant), un établissement financier (dénommé le prêteur), et un emprunteur (dénommé le débiteur). De ce fait, le garant s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assurer pour lui l'exécution de son obligation.

Quant à l'octroi éventuel de la garantie d'emprunt, il est encadré par de nombreuses règles prévues par le législateur dans le dessein de protéger les finances publiques : lorsque l'intervention d'une collectivité territoriale en matière de garantie d'emprunt est faite au bénéfice d'une personne morale de droit privé, elle est soumise aux dispositions des L. 2252-1 et L. 2252-2 du code général des collectivités territoriales pour la commune, des articles L.3231-4 et L. 3231-4-1 du même code pour le département et des articles L. 4253-1 et L. 4253-2 pour la région. Ces dispositions sont issues de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988, dite « loi Galland ».

Dans un souci de protéger les finances publiques contre des risques liés au cumul des garanties accordées ou à l'importance des montants garantis, la loi Galland impose aux collectivités territoriales trois ratios prudentiels conditionnant l'octroi de leur garantie d'emprunt :

- ◆ **La règle de potentiel de garantie (plafonnement global) :** cette règle vise à limiter l'endettement global de la collectivité. Lorsqu'une collectivité locale souhaite accorder sa garantie à un emprunt, elle ne peut pas garantir plus de 50% du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement.
- ◆ **La règle de division du risque (plafonnement par débiteur) :** Afin de se prémunir contre les conséquences de la défaillance du débiteur, les collectivités locales ont pour pratique courante de répartir le risque selon un principe de division du risque. Elles plafonnent ainsi le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur à 10% de leur capacité totale à garantir. En d'autres termes, aucun débiteur ne peut disposer d'une couverture excédant 10% de la capacité à garantir d'une collectivité locale. Cette règle vise à limiter la concentration des risques sur un même organisme.

- ◆ **La règle de partage du risque (plafonnement par opération) :** En règle générale, les collectivités locales ne peuvent pas garantir la totalité d'un emprunt. La part d'un emprunt susceptible d'être garanti par une collectivité locale est fixée à 50% du montant de l'emprunt. Cette règle vise à empêcher que la collectivité assume une trop grande part du risque encouru par le prêteur.

L'application de ces trois règles est cumulative. Les opérations de logement social dérogent à ces critères puisque la garantie peut être portée à 100% et c'est dans ce domaine que les garanties sont accordées en majorité [à titre d'exemple d'après une étude de 2009, la dette garantie par les communautés urbaines (CU) est principalement composée d'emprunts accordés au secteur du logement social (l'encours représente 93,6% de la dette garantie par les CU et 80% de leurs garanties)] ainsi que les opérations d'aménagements visées à l'article L. 300-1 à L. 300-4 du Code de l'urbanisme pour lesquelles cette garantie peut être portée à 80 % sous réserve du respect des deux premiers ratios.

Par ailleurs, au regard de l'expérience récente, même si les conditions d'obtention de prêts ne sont pas aussi difficiles pour le secteur local qu'au plus fort de la crise financière entre 2009 et 2011, les conditions d'accès au crédit des collectivités et des aménageurs intervenant pour leur compte restent très disparates d'un territoire à l'autre et d'un opérateur à l'autre. Ainsi, en l'absence d'une étude globale sur ces questions, plusieurs cas particuliers convergents sont signalés, correspondant à des structures financièrement saines et présentant des garanties (notamment propriétés foncières bien situées), pour lesquels :

- soit le choix offert par les opérateurs bancaires s'est fortement réduit ces dernières années, limitant de fait fortement les capacités de négociation pour obtenir des conditions acceptables,
- soit les conditions de prêt (montant alloué, taux proposé...) elles-mêmes se sont dégradées, en l'absence de présentation de garanties complémentaires, et ne permettent pas de développer les opérations d'aménagement souhaité.

Ainsi, localement, certaines situations peuvent conduire à rechercher l'apport de garanties complémentaires à mobiliser pour se voir accorder des prêts nécessaires aux opérations d'aménagement.

II- Objectifs poursuivis

1. La nécessité de réduire les délais qui s'imposent aux projets d'aménagement et de construction, au sein des unités urbaines, comportant essentiellement la réalisation de logement.

L'émergence et la réalisation de projets d'aménagement, notamment en matière de logement, se heurtent très souvent aux documents de planification et d'urbanisme qui n'ont pas prévu les conditions de leur réalisation.

Les objectifs ambitieux de production de logement nécessitent de disposer d'outils rapidement opérationnels et efficaces. Or, le cumul et la lourdeur des procédures, la complexité de la hiérarchie des normes et la pluralité des acteurs sont autant de facteurs de ralentissement, voire de blocages, pour la mise en œuvre de projets présentant pourtant un intérêt général.

Afin de pallier ces difficultés et faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction, il est proposé pour celles de ces opérations comportant principalement la réalisation de logements, la création d'une procédure intégrée pour le logement sur le modèle de la déclaration de projet.

Ce nouveau dispositif bénéficiera des avancées législatives utiles pour renforcer le caractère opérationnel d'une procédure intégrée afin de permettre de réduire considérablement les délais de procédure au regard des procédures habituelles d'évolution des documents d'urbanisme (révision, modification).

Illustration : Un projet d'écoquartier dans une zone rouge (inconstructible) d'un plan de prévision des risques (PPR) cavités souterraines. Le PLU de la commune classe le secteur en zone naturelle en raison du risque d'effondrement.

L'aménageur envisage de combler la cavité afin de pouvoir réaliser le projet d'écoquartier.

Procédure actuelle : Nécessité de réviser le PPR (6 mois) puis une fois le PPR révisé de réviser le PLU (6 mois).

Nouvelle procédure : Adaptation du PPR et mise en compatibilité du PLU dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement (6 mois).

Les tableaux reproduits ci-dessous illustrent les gains de temps réalisés par l'utilisation d'une déclaration de projet comparativement au recours des procédures "classiques" d'évolution des documents d'urbanisme.

Étapes clef de la procédure de déclaration de projet (ordonnance du 05/01/2012)	Délais
Constitution du dossier de déclaration de projet	2 mois
Réunion d'examen conjoint (État, PPA...)	1 mois
Enquête publique	3 mois
Déclaration de projet approuvant la mise en compatibilité du PLU	1 mois

Étapes clés de la révision d'un plan local d'urbanisme	Délais
Délibération fixant les objectifs visés et les modalités de la concertation	Début de la procédure Porter à connaissance et note d'enjeux : de 1 à 6 mois (selon la taille, la complexité du territoire)
	concertation : jusqu'à l'arrêt du projet
Concertation	durée variable Jusqu'à l'arrêt du projet
Association des personnes publiques	
Demande de cadrage préalable auprès de l'AE	
Choix du bureau d'études	3 mois

Diagnostic à partir duquel identification des différentes possibilités pour l'avenir (notamment sur le foncier).	1 an
Identifie les besoins en matière de logements, de commerce, étudie les spécificités géographiques, etc.	(si certaines études sont déjà faites, prend moins de temps)
Définition du projet de territoire : orientations de la commune, réflexion sur la densité de la commune (mieux organiser l'espace), réflexion sur l'impact environnemental du projet	Jusqu'à l'arrêt du projet
prise en compte des équipements existants (et prévoir ceux à créer).	
Est mis en œuvre par les OAP et le règlement	
Débat sur les orientations du PADD	Au moins 2 mois avant l'arrêt du projet
Consultation de l' autorité environnementale (si cas par cas)	
Demande éventuelle de dérogation au préfet si ouverture à l'urbanisation (en cas de révision - hors SCOT)	2 mois
Arrêt du projet	
Saisine officielle de l'AE sur le projet de PLU arrêté pour avis	3 mois au plus pour rendre l'avis
Enquête publique	3 mois
Avis	3 mois
Approbation du PLU éventuellement modifié par rapport au projet.	2 mois max

Comme en atteste le descriptif précédent, le délai d'évolution d'un PLU est de 6 à 7 mois minimum pour une mise en compatibilité par une déclaration de projet et peut s'élever à plusieurs années (minimum 24 mois) lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une procédure de révision ou d'élaboration du document.

Le dispositif est d'autant plus pertinent, qu'il permettra d'apporter à la fois des modifications substantielles à un PLU ou à un SCOT (i.e. portant atteinte à son économie générale) lesquelles auraient auparavant nécessité de recourir à une procédure de révision mais également des adaptations à d'autres documents pourront être apportés dans le même temps.

Il convient cependant disposer d'un outil plus abouti et plus performant que la déclaration de projet, notamment en ce qui concerne le champ des documents qu'il peut adapter afin de favoriser les projets urbains d'aménagement et ou de construction comportant principalement la réalisation de logements, après évaluation environnementale.

Il s'agit d'apporter aux opérateurs publics ou privés des avancées en matière de modernisation et de rationalisation des procédures du moment où des garanties nouvelles ont été introduites notamment en matière de lutte contre l'artificialisation et que le projet est reconnu d'intérêt général. Il n'y a ainsi pas lieu de permettre l'adaptation des chartes de parc, les projets urbains

n'ayant pas vocation à demander la modification de ces documents. L'évaluation environnementale, réalisée en amont de la procédure intégrée pour le logement permettra de mieux définir les contours du projet.

2. La création d'un portail unique de l'urbanisme

1) Couverture totale du territoire et exhaustivité de l'information urbanistique

L'objectif est de parvenir à une mise à disposition dématérialisée exhaustive de l'information urbanistique à destination du public, des professionnels de l'urbanisme et de l'administration.

Cette information couvrira l'ensemble du territoire pour garantir à tous les utilisateurs le même degré de connaissance des documents et règles d'urbanisme s'appliquant sur le territoire.

2) Permanence et gratuité de l'information urbanistique

Le géoportail de l'urbanisme sera accessible en permanence. La consultation des documents d'urbanisme, de leurs annexes sera immédiate et ne nécessitera plus d'édition reprographiée.

Ce portail d'accès gratuit permettra d'alléger les procédures de consultation des documents d'urbanisme qui sont coûteuses en termes budgétaires et consommatrices de temps pour les administrations. En moyenne, la fourniture intégrale d'un plan local d'urbanisme représente un coût de 150 à 200 € facturé par les communes aux entreprises ou aux particuliers qui en font la demande.

3) Outil d'aide à la décision

Il deviendra un outil d'aide à la décision en matière de planification pour les collectivités territoriales, d'appui aux différentes entreprises partenaires des collectivités notamment aménageurs, promoteurs immobiliers, entreprises, architectes, urbanistes ou cabinets d'études. Il permettra aussi aux citoyens de prendre facilement connaissance des projets et orientations d'urbanisme concernant le territoire de vie et pour les particuliers ou entreprises de connaître l'ensemble des droits et obligations pesant sur une parcelle (notamment servitudes d'utilité publique, droit à construire...).

Le site sera l'opportunité pour les collectivités locales de mieux concevoir leurs projets d'aménagement et de planification prenant en considération les documents d'urbanisme limitrophes ou en comparant leurs projets avec des réalisations existantes. Il permettra notamment de mieux appréhender les effets cumulatifs d'un projet de PLU avec un PLU voisin lors de l'évaluation environnementale et facilitera le partage des expériences entre collectivités locales.

Le Géoportail de l'urbanisme permettra une connaissance quasi-instantanée des différents documents d'urbanisme couvrant un territoire. L'appropriation de cette information en temps réel représente un enjeu fort pour les particuliers, les porteurs de projets, les services territorialisés et pour l'administration centrale de l'Etat.

3. L'assouplissement des règles de garanties pour un meilleur financement des projets d'aménagement

La législation bancaire s'est durcie à la suite des accords de Bâle 2 et Bâle 3 et les banques pratiquent des restrictions de crédit importantes, qui se répercutent sur les aménageurs.

Or pour atteindre l'objectif des 500.000 logements par an, il faut notamment favoriser l'émergence d'opérations d'aménagement importantes, réalisées en concession d'aménagement par des opérateurs pour le compte des collectivités, qui permettent à la fois la réalisation de véritables morceaux de ville avec toute leur complexité et d'un nombre important et très diversifié de logements. Or ces opérations ont du mal à trouver dans certains cas leurs financements, d'autant plus qu'elles favorisent pour une part importante de leur constructibilité des opérations de logement social ou abordable pour lesquelles les perspectives de recettes sont minorées. C'est la raison pour laquelle il est aujourd'hui nécessaire de prévoir d'étendre l'exception de plafonnement par opération accordée aux opérations d'aménagement.

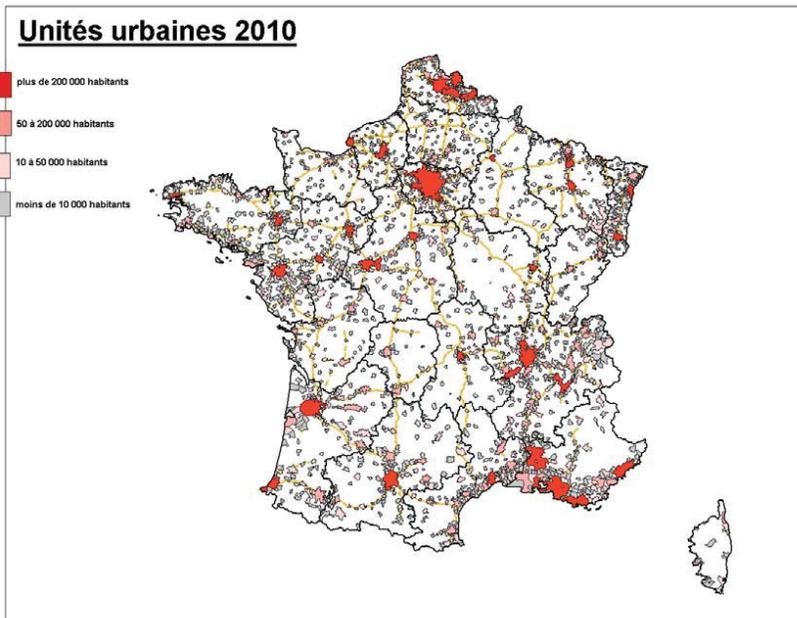
III. Explication des évolutions juridiques proposées

1. La mise en place d'une procédure intégrée pour le logement (PIL) (1° de l'article 1er)

Dans un champ restreint, limité aux projets d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements, afin de favoriser la réalisation de projets au sein des unités urbaines, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à créer par ordonnance une procédure intégrée pour le logement sur le modèle de la déclaration de projet qu'il convient d'améliorer et de renforcer afin de favoriser son caractère opérationnel. Cette nouvelle procédure fera appel à une évaluation environnementale.

Les unités urbaines ont vocation à être le lieu privilégié de développement des projets de logements pour éviter l'étalement urbain. En effet, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une [commune](#) ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Le zonage 2010 des unités urbaines est établi en référence à la population connue au recensement de 2007 et sur la géographie du territoire au 1er janvier 2010 (contours des zones de bâti continu fournis par l'IGN).



1) Créer un dispositif renforcé inspiré de la déclaration de projet

a) Elargissement de la portée de la mise en compatibilité

Dans le droit actuel, la mise en compatibilité du document d'urbanisme ne peut avoir pour effet de porter atteinte à l'économie générale de son PADD lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, une région ou un département.

Afin de permettre à l'Etat, garant de l'intérêt général d'agir, la procédure intégrée pour le logement (PIL) permettrait à l'Etat, à l'autorité compétente pour élaborer le document d'urbanisme concerné, ainsi qu'aux autres autorités publiques compétentes, sous réserve pour ces dernières que la PIL soit conjointe avec l'Etat, de procéder à une mise en compatibilité ayant pour effet de toucher à l'économie générale du PADD du PLU ou du SCoT.

Ce dispositif dédié permettra de recourir à la procédure intégrée pour le logement pour des projets d'ampleur ayant des impacts importants sur les documents d'urbanisme.

En outre, la procédure de mise en compatibilité, aujourd'hui prévue pour les seuls PLU, SCoT et le schéma directeur de la région Ile-de-France, sera étendue aux schémas d'aménagement régional et au plan d'aménagement et de développement durable de Corse dans le code général des collectivités territoriales.

b) Elargissement des autorités compétentes pour adopter une procédure intégrée pour le logement

Le droit actuel restreint à l'Etat et ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité d'adopter une déclaration de projet.

c) Ciblage des documents pouvant être adaptés

La hiérarchie des normes peut rendre impossible une mise en compatibilité si cette dernière entraîne l'incompatibilité du document d'urbanisme avec une norme supérieure. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'élargir le champ d'adaptation des normes supérieures mentionné à l'article L300-6 du code de l'urbanisme, afin de permettre la réalisation d'un projet présentant un intérêt général et comportant principalement de la production de logement.

Ainsi, si la procédure intégrée pour le logement, parce qu'elle a vocation à concerner les projets urbains, ne saurait contrevenir au principe de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, elle n'a pas lieu d'impacter les chartes de parc national ou de parc naturel régional.

En revanche, outre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les plans climat-énergie territoriaux (PCET) qui sont déjà mentionnés au sein de l'article L300-6 du code de l'urbanisme, pourraient désormais être adaptés par la PIL les documents suivants :

- directives territoriales d'aménagement ;
- directives de protection et de mise en valeur des paysages ;
- aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine;
- documents stratégiques de façade;
- schémas de mise en valeur de la mer ;
- schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;
- plans de gestion des risques d'inondation;
- plans de prévention des risques naturels mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente et aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières ;
- plans de prévention des risques miniers mentionnés à l'article L. 174-5 du nouveau code minier ;
- plans de déplacements urbains;
- programmes locaux de l'habitat ;
- schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale ;
- chartes de développement de pays.

Afin de rendre cette procédure pleinement opérationnelle, il est proposé de définir dans les ordonnances les modalités d'adaptation de ces documents.

Toutefois, ces adaptations doivent être encadrées afin d'assurer la sécurité et la stabilité juridique des normes supérieures. C'est pourquoi, la possibilité d'adapter une norme supérieure ne sera ouverte qu'aux procédures intégrées pour le logement adoptées par l'Etat ou par décision conjointe de l'Etat et d'une autorité publique compétente, après évaluation environnementale.

L'adaptation des documents supérieurs devra également respecter le parallélisme des formes qui prévaut pour leur adoption. Ainsi, un document de niveau supérieur ne pourra faire l'objet d'adaptation qu'après consultation des personnes compétentes et par une norme juridique de valeur équivalente : ainsi, pour adapter une DTA adoptée par un décret en Conseil d'Etat, la PIL devra également faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

2) Renforcer le caractère global de la procédure

Afin de renforcer le caractère intégré de la procédure et diminuer les délais, l'ordonnance pourrait prévoir de regrouper au sein d'une procédure unique l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme mais aussi des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations, en fonction des travaux menés dans le cadre de la conférence environnementale.

2. La création d'un géo-portail de l'urbanisme accessible à tous (2° de l'article 1er)

Afin d'assurer une meilleure lisibilité pour le citoyen, les entreprises et l'administration, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à créer par ordonnance un portail national de l'urbanisme qui garantirait un point d'entrée unique pour la connaissance des informations urbanistiques et des servitudes d'utilité publique affectant un territoire.

La création du géoportail de l'urbanisme permettra de consolider les différentes initiatives locales en standardisant les données mises à la disposition du public et en proposant un portail national d'accès unique.

Numérisation des documents d'urbanisme au 1er janvier 2013

SCOT	PLU	Cartes communales
90	6113	2336

Source : Enquête du le ministère de l'égalité des territoires et du logement réalisée auprès des DDT(M) complète à 60% au moment de la réalisation de l'étude d'impact

1) Justification de la nécessité légiférer : création de nouvelles obligations pour les collectivités locales envers l'Etat

La création d'un géoportail de l'urbanisme impose de nouvelles obligations pour les communes et intercommunalités envers l'Etat. Dès lors, en application de l'article 34 de la constitution, cela ne peut se faire que par des dispositions d'ordre législatif.

2) Étude d'options : absence d'alternative au recours à la loi

Le recours à la loi s'est rapidement imposé par rapport à la mise en place de solutions alternatives (contractualisation, charte, circulaire). En effet, le site crée de nouvelles obligations de transmissions de documents entre les collectivités locales et les services de l'Etat, dès lors le choix législatif s'est imposé de lui-même.

3) Examen des différentes solutions, des raisons ayant conduit au choix d'une option en particulier : justification technique de la création d'un portail unique de l'urbanisme

La solution de création du géoportail de l'urbanisme a été soumise à l'expertise de l'Institut national de l'information géographique et forestière. L'IGN a déjà réalisé le site d'information géographique geoportail.gouv.fr, elle dispose donc de l'expertise et des infrastructures nécessaires pour porter le projet et fédérer les différentes initiatives.

L'agrégation des sites locaux existants a rapidement été abandonnée du fait de la grande hétérogénéité des standards et des pratiques locales.

Le géoportail de l'urbanisme se présentera sous la forme d'un portail cartographique mutualisé avec l'infrastructure du géoportail mis en place par l'IGN. Les données consultables seront tant les textes que les documents graphiques. Ces données seront standardisées pour être compatibles avec d'autres infrastructures.

4) Présentation du dispositif juridique envisagé et son articulation avec le droit communautaire en vigueur : intégration des orientations communautaires en matière d'information géographique et de transmission des données entre autorités publiques

L'ordonnance du 21 octobre 2010 a transposé la directive européenne INSPIRE qui, pour favoriser la protection de l'environnement, impose aux autorités publiques (donc Etat, communes, EPCI), d'une part de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques, d'autre part de les partager entre elles. Les données d'urbanisme sont présentes dans les thèmes 4 et 11 de l'annexe 3 d'INSPIRE, on y retrouve les documents correspondant en France aux cartes communales, POS/PLU, PLUI, servitudes d'utilité publique et SCOT.

Le géoportail de l'urbanisme et les obligations de transmission en découlant pour les collectivités territoriales sont créés dans le code de l'urbanisme. Ces dispositions ont pour objet :

- la création d'un portail d'accès à l'urbanisme permettant à terme l'accès du public à ces informations par un point d'entrée unique. Le lancement de la première version du géoportail de l'urbanisme accessible au grand public est prévu pour le 1^{er} janvier 2015 avec une phase de fiabilisation des données de deux ans ;
- la création pour les autorités compétentes d'une obligation de transmission des documents d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique opposables aux projets d'aménagement et de construction dans une version dématérialisée. Il est prévu que les nouvelles obligations de transmission des documents au format numérique entrent en vigueur au 1er janvier 2015 ;
- la définition des standards de numérisation qui seront imposés ;
- la création pour les autorités compétentes d'une possibilité de transmission des projets arrêtés en version dématérialisée aux personnes publiques associées et communes ou EPCI voisins.

3. Facilitation des financements des opérations d'aménagement (3° de l'article 1er)

Dans certaines situations, les banques demandent aux aménageurs des garanties à 100% que la loi ne les autorise pas à obtenir des collectivités : la loi n'autorise en effet généralement des garanties d'emprunt des collectivités qu'à hauteur de 50%, exceptionnellement de 80% pour les opérations d'aménagement et de 100% pour la construction de logements sociaux.

Il serait donc proposé d'augmenter le niveau de la garantie possible des opérations d'aménagement pour certaines catégories d'opérations présentant un intérêt général particulier, notamment en termes de construction de logements à coûts maîtrisés.

Si le taux maximal de la garantie est fixé par décret, c'est dans la partie législative du code général des collectivités territoriales qu'il convient de prévoir une exception aux règles de

droit commun pour les opérations d'aménagement. En effet l'article L.2252-1 du CGCT prévoit les conditions dans lesquelles les communes peuvent accorder cette garantie, notamment un plafond fixé par décret. Par ailleurs, l'article L 2252-1 prévoit un ensemble de contraintes conditionnant l'octroi de leur garantie d'emprunt :

- La règle de potentiel de garantie (plafonnement global)
- La règle de division du risque (plafonnement par débiteur)
- La règle de partage du risque (plafonnement par opération)

L'application de ces trois règles est cumulative. L'article L. 2252-2 prévoit les exonérations à l'article L 2252-1, notamment pour les opérations de logement social. C'est cet article qui doit être modifié pour étendre les exonérations aux projets d'aménagement en zone tendue.

IV. consultations menées

L'élaboration de ces dispositions, initialement prévues pour intégrer le projet de loi urbanisme et logement, s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation.

A. Réunion entre services de l'Etat

Pour la mesure relative au Géoportail et la « rénovation de la déclaration de projet en PIL », une réunion interservices s'est tenue le 28 février 2013 au Ministère de l'égalité des territoires et du logement et a été pilotée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elle a permis de réunir :

- La DATAR
- Le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : DGPR, DEB, CGDD, DGITM
- Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget: DGCIS et Direction du Budget
- Le Ministère de l'Intérieur et Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : Direction Générale des Collectivités Locales
- Le Ministère des Outre-mer : Délégation Générale à l'Outre-Mer
- Le Ministère de l'Agriculture : DGPAAT
- Le Ministère de la Culture : direction générale des patrimoines.

Lors de cette réunion, les ministères ont émis peu de remarques sur la mesure en faveur du Géoportail, à l'exception du ministère de l'intérieur qui a demandé à ce que les coûts et économies pour les collectivités territoriales soient bien évalués et de la Direction du Budget qui a recommandé de poursuivre le travail avec l'IGN.

Concernant la déclaration de projet, des interrogations sur l'opérationnalité de la mesure ont été soulevées notamment sur la notion d'adaptation de document de rang supérieur, sur l'encadrement de la mesure au regard de la protection de l'environnement, sur la qualité des projets pouvant y prétendre ou bien encore sur les effets de la mesure en matière d'artificialisation des sols.

Pour la mesure relative à la facilitation des opérations d'aménagement et particulièrement sur le principe du relèvement des taux maxima de garanties d'emprunt, une réunion interservices du 25 février 2013 a permis d'évoquer ce sujet. Elle s'est tenue au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et a été pilotée par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elle a permis de réunir :

- Le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : DEB, CGDD
- Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget: Direction du Trésor et Direction du Budget
- Ministère de l'Intérieur et Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : Direction Générale des Collectivités Locales et la Direction de la modernisation de l'action territoriale
- Ministère des Outre-mer : Délégation Générale à l'Outre-Mer
- Ministère de la Culture : Direction générale du Patrimoine

B. Réunion de consultation avec les partenaires

Quatre réunions de concertation ont eu lieu en janvier 2013 auxquelles ont été conviés les partenaires suivants :

- Association des Maires de France
- Assemblée des Communautés de France
- Association des Maires de Grandes Villes de France
- Association des Communautés Urbaines de France
- Associations de protection de l'environnement (FNE, WWF, LPO, HB, ...)
- Union Sociale pour l'Habitat
- Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
- Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Fédération Française du Bâtiment
- Association des études foncières
- Fédération professionnelle de l'immobilier
- Fédération nationale des agences d'urbanisme,
- FNCAUE
- Syndicat des Urbanistes

Les partenaires représentés ont manifesté leur intérêt mais également parfois quelques réserves pour les dispositifs présentés. Concernant le géoportail de l'urbanisme, la mesure semble très largement consensuelle et requiert dans son ensemble un accord quasi-total des partenaires.

La mesure relative à l'accélération des procédures a reçu un accueil beaucoup plus partagé. Elle est très attendue des porteurs de projet et des professionnels de la construction. A contrario, elle est moins bien perçue des associations de protection de l'environnement qui craignent des dérives notamment en matière d'artificialisation. Les élus sont eux preneurs de simplification et de raccourcissement des délais.

En ce qui concerne la garantie d'emprunt, la proposition est attendue par certains professionnels concernés et n'a pas appelé de remarques particulières précises. Certains participants considèrent que peu de collectivités seront prêtes à garantir les opérations d'aménagement à 100 % mais que la disposition peut effectivement répondre ponctuellement à une préoccupation croissante de financement des collectivités et des opérations.

PARTIE III – FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN ZONE TENDUE

I- Diagnostic

1. Une offre de logements toujours plus coûteuse, un étalement urbain toujours plus important

En cinquante ans, de 1961 à 2011, la population de la France métropolitaine s'est accrue de 17,2 millions d'habitants, soit de près de 40 %, et le nombre de ménages a augmenté bien davantage, passant de 14,6 à 27 millions. C'est presque un doublement, dû aux évolutions de la composition des ménages. En effet, la taille moyenne des ménages est passée de 3,1 personnes en 1968 à 2,3 en 2008.

Il a donc fallu des surfaces résidentielles supplémentaires, puisque chaque ménage occupe un logement et qu'il a une consommation minimum d'espace.

Les ménages font un arbitrage entre le coût de leurs migrations alternantes domicile-travail et le coût de leur logement. Un rapprochement du centre-ville, qui réduit le coût de déplacement, se traduit par un renchérissement du coût du logement.

La diminution des valeurs foncières lorsqu'on s'éloigne du centre-ville s'explique par cet arbitrage entre coût de transport et coût foncier du logement. On retient souvent une baisse de l'ordre de - 10% du prix foncier par kilomètre d'éloignement du centre ville. En sens inverse, la taille des logements augmente. C'est ainsi que, par exemple, la surface habitable moyenne des logements est de 59 m² dans Paris et elle atteint 102 m² dans le périurbain francilien éloigné de plus de 20 kilomètres de Notre-Dame.

Loyers du parc privé en 2012 à Paris, en petite couronne et en grande couronne

	Paris	Petite couronne	Grande couronne	Agglomération parisienne
Surface moyenne (m²)	51	53	60	54
Loyer mensuel moyen au 1/1/2012 en €/m²	20,8	15,7	12,9	16,9

Source : Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne - Evolution en 2011 des loyers du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne- Mai 2012

Loyer du parc privé en 2012 par agglomération

	Aix	Besançon	Bordeaux	Brest	Grenoble	Lille	Lyon	Nancy	Rennes	Strasbourg	Toulouse
Surface moyenne (m²)	60	59	61	63	63	62	65	60	59	62	62
Loyer mensuel moyen au 1/1/2012 en €/m²	12	8,3	9,2	7,1	9,7	9,4	9,4	7,9	9,1	8,4	9,1

Source : Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne - Evolution en 2011 des loyers du secteur locatif privé dans 11 agglomérations de province - Mai 2012

De 1999 à 2008, l'espace des grandes aires urbaines³ s'est fortement étendu (+ 39,2 %). Il représente aujourd'hui près de la moitié du territoire (46,1 %), contre un tiers dix ans

³ Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est, selon la définition de l'INSEE, un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

auparavant ; il englobe plus de 80 % de la population et des emplois (tableau 1). Les grands pôles urbains, dont la surface s'est accrue de 22 %, concentrent toujours la majorité de la population (58,8 %) et des emplois (70 %). Mais la croissance est encore plus élevée aux périphéries qu'aux centres, qu'il s'agisse des couronnes ou des espaces multipolarisés des grandes aires. Les couronnes des grandes aires constituent désormais la catégorie la plus étendue du zonage (28,6 % du territoire) : leur superficie dépasse celle des communes isolées hors influence des villes.

Les communes multipolarisées⁴ des grandes aires couvrent quant à elles 10 % du territoire métropolitain et rassemblent plus de 5 % de la population. Elles sont plus éloignées des grands pôles qu'il y a dix ans, les plus proches ayant été absorbées par les couronnes. Mais leur superficie totale progresse, dans la mesure où elles ont absorbé des communes classées précédemment en dehors de l'influence des grandes aires.

Evolution des superficies des 20 plus grandes aires urbaines de France métropolitaine entre 1999 et 2008 (en km²)

Libellé	Superficie en 2008	Superficie en 1999	Évolution (en %)
Paris	17 174	14 104	22
Lyon	6 019	2 821	113
Bordeaux	5 613	3 179	77
Toulouse	5 381	3 887	38
Rennes	3 747	2 239	67
Dijon	3 339	2 378	40
Nantes	3 302	1 962	68
Tours	3 184	1 701	87
Marseille - Aix-en-Provence	3 174	2 521	26
Orléans	3 086	2 050	51
Grenoble	2 621	1 610	63
Nice	2 585	2 258	15
Clermont-Ferrand	2 420	1 628	49
Reims	2 383	1 645	45
Rouen	2 367	1 519	56
Nancy	2 367	1 704	39
Angers	2 354	1 443	63
Limoges	2 309	1 587	46
Poitiers	2 303	1 725	34
Strasbourg (partie française)	2 198	1 396	58

Source INSEE

⁴ Les « communes multipolarisées des grandes aires urbaines » sont les communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Au total, l'espace périurbain (couronnes et communes multipolarisées des grandes aires) englobe à présent plus du tiers du territoire métropolitain (38 %) et presque un quart de la population.

Pour favoriser la construction de logements en zones tendues, il faut favoriser la densification des cœurs urbains afin de limiter la périurbanisation. Pour y parvenir, il est proposé d'accroître l'offre et de diminuer le coût des logements en zones tendues en agissant sur les obligations et les dérogations découlant des documents d'urbanisme.

En effet, des règles d'urbanisme excessivement contraignantes, dans la mesure où elles ne constituent pas la traduction d'un parti d'aménagement retenu par la collectivité à l'issue d'une réflexion urbaine aboutie, peuvent constituer des obstacles infondés au développement de l'offre de logement.

Des opérations de réalisation de logements par densification ou par mutation du tissu urbain existant sont notamment entravées par des documents d'urbanisme anciens, restrictifs en termes de possibilités de construire. Des gisements fonciers, immédiatement mobilisables pour le logement à moindre coût dans la mesure où ils sont situés dans des secteurs d'ores et déjà équipés, sont ainsi inexploités.

2. Un renchérissement des coûts des projets de construction lié aux obligations de créer des places de stationnement pour la construction de logements

1) La prise en compte des aires de stationnement dans les SCoT et les PLU

Le code de l'urbanisme dans sa rédaction actuelle prévoit que le SCoT peut fixer « *les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer* » (article L122-1-8).

En ce qui concerne le PLU : « *Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation. Lorsque le plan local d'urbanisme impose la réalisation d'aires de stationnement, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat* ». (Article L123-1-12).

Il n'est pas possible, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, d'exiger « *la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat. Les plans locaux d'urbanisme peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements* ». (Article L123-1-13)

Aucune disposition spécifique n'existe concernant la réalisation d'aires de stationnement pour les logements situés en zones tendues.

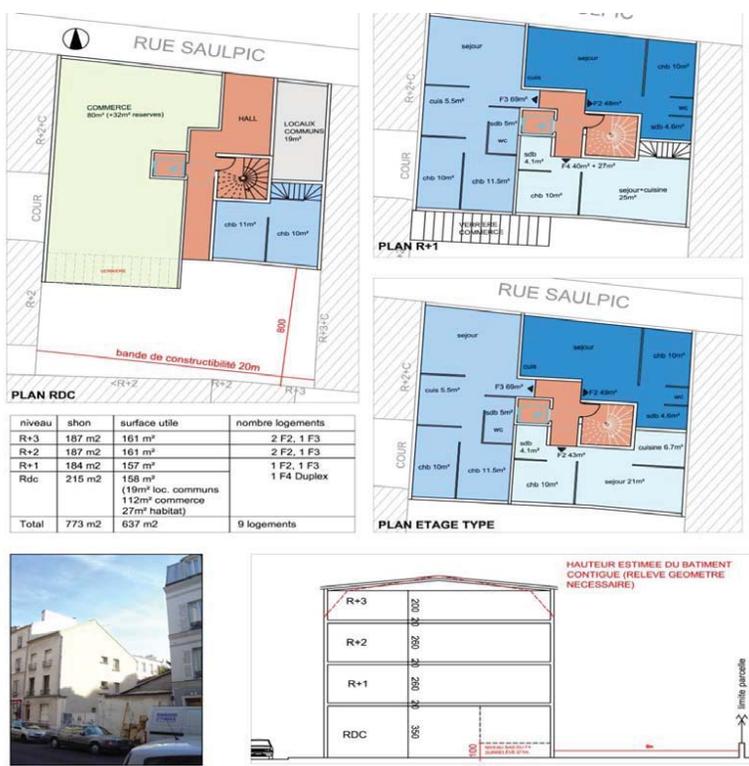
2) Les obligations de stationnement entraînent la hausse du coût des projets de construction

Des règles excessivement exigeantes en termes de stationnement conduisent à une augmentation du coût des projets de construction qui peut entraîner leur abandon ou leur commercialisation à des coûts prohibitifs. Ainsi, en considérant le prix de cession de l'opération, la seconde place de stationnement représente un pourcentage non négligeable du prix de cession sur les marchés immobiliers : 13% du prix de cession au m² pour la première couronne, 8 % du prix de cession au m² pour la deuxième couronne, en troisième couronne, le prix de revient de la seconde place de parking est supérieur à la valeur foncière.

Certains PLU identifiés dans le cadre des enquêtes réalisées par le ministère de l'égalité des territoires et du logement comportent des obligations en matière de stationnement qui sont disproportionnées par rapport aux secteurs concernés. Il s'agit par exemple d'un PLU fixant une obligation de trois aires de stationnement par logement dans le centre d'une grande agglomération.

En zone tendue, les aires de stationnement sont majoritairement réalisées sous forme de parking enterré entre 800 et 1000 €/m². Une place de stationnement consommant 25 m², elle revient en moyenne entre 20 et 25 000 € lors de sa construction. Un plan local d'urbanisme fixant des obligations disproportionnées par logement peut rapidement engendrer des surcoûts importants.

Exemple concret concernant une densification en dent creuse et montrant la difficulté de produire un logement avec un stationnement pour un coût raisonnable :



- Réalisation de 9 logements avec des stationnements en sous sol obligatoire car pas de place en aérien sur la parcelle.
- Mais étant donné la superficie de la parcelle et l'impossibilité pour construire une rampe d'accès au parking sous terrain, il faut donc créer un ascenseur à voiture.
- Si la règle de stationnement est de deux par logement, obligation de passer à deux niveaux de sous- sol avec un impact financier très important sur le prix de revient des logements.

De plus, une aire de stationnement entre dans l'assiette du calcul de la taxe d'aménagement. Le calcul de la taxe d'aménagement se fera, hors abattement ou exonération, comme suit dans le cas d'un stationnement clos et couvert (garage souterrain) :

$TA = (\text{surface taxable en m}^2) \times (\text{valeur du m}^2) \times (\text{Taux communal}) + (\text{surface taxable en m}^2) \times (\text{valeur du m}^2) \times (\text{Taux départemental})$.

Pour 2013, la valeur du m² a été fixée à 724€ hors Ile-de-France et 821€ en Ile-de-France.

Pour un espace couvert mais non clos (parking souterrain), le calcul est basé sur le nombre de places indépendamment de la surface couverte selon le calcul suivant :

$TA = (\text{nombre de places de stationnement}) \times (\text{valeur de la place}) \times (\text{Taux communal}) + (\text{nombre de places de stationnement}) \times (\text{valeur de la place}) \times (\text{Taux départemental})$.

3) Les obligations de stationnement ne tiennent pas compte des évolutions en matière de déplacement

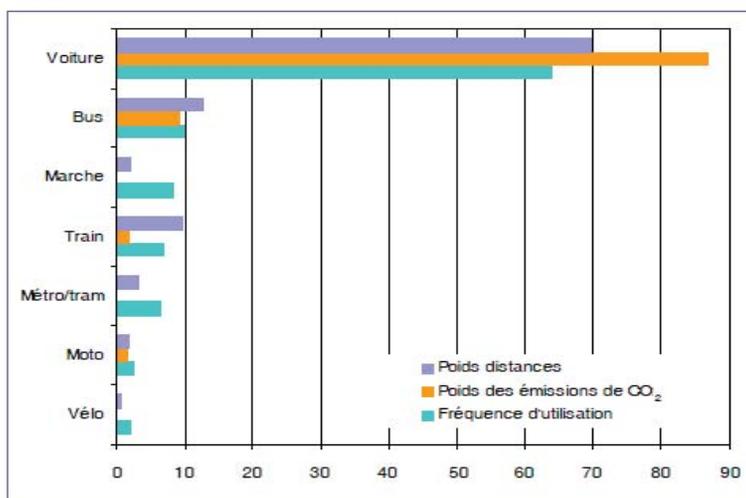
Par ailleurs, ces règles ne prennent pas en compte les nécessaires évolutions en matière de déplacement de notre société, la pratique en matière de transport collectif en zone agglomérée et les enjeux énergétiques.

Malgré des évolutions techniques favorables, les émissions de CO₂ liées aux déplacements des ménages ont augmenté de 10 % entre 1990 et 2007. En effet, les distances parcourues se sont allongées et la population a augmenté.

En 2007, les personnes résidant en France ont émis en moyenne 640 kg de CO₂ pour se rendre sur leur lieu de travail ou d'études. La voiture est responsable de 90 % de ces émissions, pour 64 % des déplacements effectués et 70 % des distances parcourues.

Répartition des émissions de CO₂ et des personnes selon le mode de transport

En %



Lecture : les déplacements en voiture émettent 87 % des émissions totales de CO₂ et représentent 70 % des distances totales pour aller travailler ou étudier. Ce mode de transport est utilisé par 64 % des actifs en emploi ou étudiants.

Sources : Insee, Kit CO₂ d'après Recensement de la population 2007 - SOeS, Fichier central des automobiles 2007

En 2010, le service de l'observation et des statistiques du commissariat général au développement durable aboutissait à la conclusion que parmi les 14,6 millions d'actifs ayant un lieu fixe et régulier de travail et utilisant leur voiture, 6,3 millions d'entre eux – résidant essentiellement en zones urbanisées –, pourraient ne pas l'utiliser.

Une réduction du nombre d'aires de stationnement par logement, incitation directe à utiliser les transports collectifs ou les modes alternatifs (co-voiturage, vélo...) paraît à la fois nécessaire et pragmatique.

4) Obligation de stationnement et artificialisation des sols

En outre, la réalisation d'aires de stationnement contribue à l'artificialisation des sols.

Certaines aires de stationnement, notamment celles à ciel ouvert, peuvent de plus nuire à la morphologie urbaine d'un secteur.

3. La possibilité de l'alignement des constructions à hauteur identique limitée

Les règles de gabarit et de densité du document d'urbanisme en zone urbaine s'appliquent uniformément sur un secteur assez vaste, déjà construit et qui comporte des constructions diversifiées. De fait, cela peut limiter la constructibilité à des endroits où l'intégration du projet au sein de son environnement immédiat permettrait de construire plus haut ou plus dense.

Il est bien sûr toujours possible d'adapter le PLU par une procédure de modification, mais cela nécessite du temps et représente un coût pour la collectivité.

4. La limitation par les PLU et le code de la construction et de l'habitation des possibilités de surélévations d'immeubles de logement

Les tissus urbains constitués révèlent de nombreuses possibilités de densification, notamment par rehaussement d'immeubles bas au regard de leur environnement urbain afin de développer l'offre de logement.

Toutefois, ces opérations sont limitées par les règles des PLU notamment celles relatives à la réalisation d'aires de stationnement par logement et de densité. Le problème est particulièrement important, dans les zones tendues et particulièrement en Ile de France, compte tenu des caractéristiques du parc existant et de l'ampleur des besoins en logement.

Par ailleurs, la surélévation étant considérée comme une construction neuve, l'ensemble des règles de construction s'impose au bâtiment tout entier à cette occasion, rendant dans la plupart des cas cette surélévation impossible. Ainsi par exemple, il n'existe pas de réglementations accessibilité et sécurité particulières pour la surélévation. C'est la norme de la construction neuve qui s'applique sur les surfaces créées comme sur l'ensemble des circulations qui les desservent.

5. Des freins à la transformation de bâtiments en logements

1) L'absence de règle dérogatoire pour favoriser la transformation de bâtiments en logements

Aucune règle n'existe aujourd'hui pour faciliter la transformation en logements d'une partie des bâtiments vacants à autre usage que d'habitation.

Une opération de démolition reconstruction se heurte actuellement, outre la moindre rentabilité absolue du logement par rapport au bureau par exemple, à une perte de droits à construire.

Par ailleurs, le respect des règles générales de construction fixées par le Titre I du Livre 1er du code de la construction et de l'habitation peut être excessivement contraignant pour des

Exemples de blocage ou facilitation

- Dans une commune de 82 000 habitants dans les Hauts de Seine, un COS de 0,5 ne permet pas d'équilibrer une opération de démolition / reconstruction car ce COS impose une surface constructible inférieure à l'existant ;
- A contrario, en imposant seulement un gabarit, une commune de 112 000 habitants dans les Hauts-de-Seine permet des densités favorisant l'équilibre économique des opérations de rénovation avec surélévation ou de démolition reconstruction.

opérations de transformation de locaux à usage autre que celui d'habitation en logement.

2) L'existence de gisements de bâtiments pouvant être transformés en bâtiments de logement

Il existe un gisement de bureaux devenus obsolètes en terme de fonctionnalité ou de localisation éloignée des pôles tertiaires ou susceptibles de le devenir avec l'application des dispositions du Grenelle sur la performance énergétique des bâtiments tertiaires existants d'ici 2020. Par exemple, certains immeubles de bureaux construits dans les années 60 ou 70, notamment en Ile-de-France, l'ont été à une période où les règles de hauteur et plus largement de gabarit étaient plus permissives qu'aujourd'hui.

Leur nombre devrait aller croissant, un potentiel de 3 à 5 millions de mètres carrés de bureaux en Ile de France est susceptible d'être déclassé d'ici 2030 (1 à 2 millions de m² d'ici 2020).

L'étude « Obsolescence et Grenelle » publiée par l'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France (ORIE) en février 2012, a mis en évidence les impacts des lois Grenelle I et II et de la prise de conscience de problématiques environnementales sur le vieillissement du parc de bureaux francilien, premier parc en Europe. Se posent alors les questions du renouvellement de ces espaces tertiaires et du maintien ou non de leur usage, dans un contexte marqué par la pénurie de logements.

Dans sa note n°29 datée de février 2013, l'ORIE présente une synthèse de son étude sur la transformation et la mutation des immeubles de bureaux, en soulignant « *qu'au second trimestre 2012, un peu plus de 500 000 m² de bureaux de seconde main sont vacants depuis 4 ans et plus. Plus de la moitié de ces immeubles est localisée en grande couronne. Eu égard à la maturité du parc, du volume important de bureaux construit depuis les années 1980 (plus de 20 millions de m² SHON de bureaux ont été construits entre 1981 et 2000) et à l'impact accélérateur du Grenelle de l'Environnement sur l'obsolescence du parc tertiaire, un volume plus important de bureaux pourrait à l'horizon 2030 être définitivement inadapté à la demande. Les estimations réalisées montrent qu'entre 140 000 et 240 000 m² de bureaux par an pourraient être définitivement inadaptés à la demande du marché « bureau » (ne sont pris en compte que les immeubles de bureaux livrés entre 1981 et 2000).* »

II- Objectifs poursuivis

6. La limitation des exigences en matière d'aires de stationnement dans les zones tendues desservies par des transports collectifs guidés

Une mesure en ce sens, en limitant la création de nouvelles aires de stationnement, contribuera à l'atteinte des objectifs de :

- limitation du coût des projets de construction de logements dans des zones identifiées par les SCoT ou par le code de l'urbanisme le cas échéant et, par conséquent, d'amélioration de la faisabilité économique des projets ;
- modification des comportements en matière de mobilité ;
- limitation de l'artificialisation des sols et de l'impact sur la morphologie urbaine.

Un encadrement des règles de stationnement est donc nécessaire, notamment lorsqu'il existe un enjeu fort à produire des logements et lorsque les projets sont à proximité des transports collectifs.

7. La possibilité de dérogation pour faciliter l'alignement d'une construction sur la hauteur d'un immeuble mitoyen

Il s'agit de permettre que les constructions soient réalisées en dérogation aux règles de volume de construction des PLU dès lors que le projet prévoit l'alignement de la nouvelle construction sur la hauteur d'un immeuble mitoyen et qu'il apparaît que cette option ne compromet pas la qualité urbaine du secteur.

8. La mise en place des conditions juridiques et économiques favorisant la transformation d'un bâtiment en bâtiment à usage d'habitation

Cette mesure viserait à mettre en place les conditions juridiques et économiques favorisant la transformation de tout bâtiment en logement en permettant de déroger aux règles la densité et le stationnement du plan local d'urbanisme.

Les règles existantes apparaissent en effet souvent comme des obstacles à la réalisation de telles opérations. La mesure proposée aboutit in fine à une simplification pour les entreprises qui initient ces transformations en facilitant cette mutation d'usage, non prévue et anticipée, dans les documents d'urbanisme.

9. La mise en place des conditions juridiques et économiques favorisant la surélévation d'immeubles de logement

Il s'agit de :

- permettre explicitement de déroger au PLU en matière de réalisation d'aires de stationnement et de densité pour les surélévations d'immeubles de logement ;
- donner la possibilité au Préfet de région d'autoriser un tel projet à déroger à certaines règles du code de la construction et de l'habitation relatives notamment à l'équipement lié, à l'accessibilité, à la performance énergétique et acoustique, sous réserve du respect des objectifs poursuivis par ces règles

III. Explication des évolutions juridiques proposées.

1. Limitation des contraintes en matière de stationnement (5° de l'article 1^{er})

Il est proposé d'habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance des dispositions législatives permettant d'identifier les secteurs où, compte tenu de la qualité de la desserte en transports collectifs guidés ou de la densité urbaine, le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu ne pourra pas exiger plus d'une place de stationnement par logement.

Afin de tenir compte du contexte local, il est proposé de permettre au SCoT de définir le champ d'application géographique de la mesure, ce champ d'application étant ensuite décliné dans les documents d'urbanisme locaux.

Le SCoT établirait des prescriptions obligatoires fixant le nombre maximum d'aires de stationnement réalisés en matière de logement situés en zone tendue. Cette nouvelle obligation est une précision du rôle général du document en la matière prévu à l'article L122-1-8.

En permettant au SCoT de définir de tels secteurs, la mesure fera l'objet d'une mise en œuvre pragmatique tenant compte des études réalisées par les établissements porteurs de ces schémas en termes de densité et de desserte en transports collectifs.

Pour les PLU non couverts par un SCoT, afin de garantir l'application de ce principe dans les zones tendues se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, il ne pourra être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lorsque la construction est située à moins de 500 mètres d'une gare ou station d'un mode de transport collectif guidé.

2. Facilitation de l'alignement de la hauteur d'un bâtiment sur celle d'une construction mitoyenne existante (5° de l'article 1^{er})

Il est proposé d'habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance des dispositions législatives du code de l'urbanisme prévoyant que dans les zones tendues, lorsqu'un projet de construction prévoit une hauteur de construction identique à celle d'une construction mitoyenne déjà existante, les dispositions du plan local d'urbanisme (ou document en tenant lieu) relatives au volume de construction qui seraient contraires au projet de construction ne lui sont pas opposables.

Cette disposition devra faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pour définir précisément la hauteur et l'étendue de la dérogation au volume de construction existant. En effet, deux hauteurs peuvent être prises en compte pour définir la hauteur d'une construction.

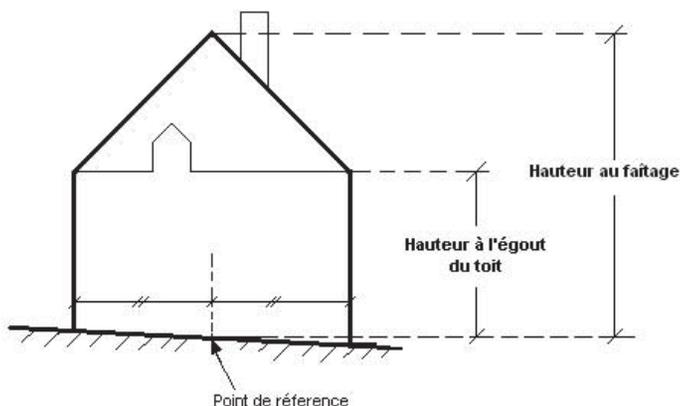


Schéma extrait du site internet de la Ville d'Antony

De plus, les constructions mitoyennes peuvent être de configuration différentes : immeuble à toit terrasse et immeuble avec toit à 2 pentes à 45° par exemple. En outre, la nature du terrain doit également être prise en compte, notamment dans le cas d'un terrain pentu. Le décret devra intégrer ces différents éléments pour éviter que la mesure n'aboutisse à des aberrations architecturales.

3. Facilitation de la création de logement par surélévation d'un bâtiment existant (5° de l'article 1^{er})

La surélévation de bâtiment afin de construire des logements se doit d'être particulièrement attractive sur le plan juridique et économique dans la mesure où de telles opérations représentent pour les porteurs de projets de véritables défis techniques et financiers.

Partant de ce constat, une simple dérogation aux règles d'urbanisme aurait été trop limitée. Il a été décidé d'étendre la mesure à une dérogation aux règles de construction sous contrôle du préfet et des commissions compétentes.

Un décret en Conseil d'Etat précisera la mise en œuvre de la mesure.

La mesure devrait aboutir à des surélévations du bâti existant en diminuant les surcoûts pour les porteurs de projets.

a) Dérogation à certaines règles du PLU

Ainsi, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance des dispositions législatives dans le code de l'urbanisme qui prévoient que dans les zones tendues la création de logements par surélévation d'immeubles existant est autorisée, même si ce bâtiment dépasse la densité maximale de construction fixée pour les logements par l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, ou ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements par celui-ci.

b) Dérogation à certaines règles du code de la construction et de l'habitation

De plus des dérogations sont prévues dans le code de la construction et de l'habitat afin de faciliter la surélévation du bâtiment préexistant. Toutefois, ces dérogations sont attribuées par arrêté du préfet après avis des commissions compétentes. Le représentant de l'Etat peut, le cas échéant, imposer des mesures compensatoires destinées à garantir un niveau d'exigence équivalente.

Les possibilités de dérogation prévues par le projet de loi d'habilitation doivent permettre de déroger à des obligations de moyens à mettre en œuvre, qui dans certains cas sont inapplicables. Toutefois ces dérogations n'ouvrent pas la possibilité de déroger aux objectifs poursuivis par les articles concernés et doivent donner lieu autant que faire se peut à des compensations.

- Article L.111-4 du CCH

Les dérogations sur la partie sécurité visent essentiellement la sécurité incendie (ne sont pas envisagées de dérogation sur la réglementation sismique par exemple) et se justifient par l'inadaptation des textes.

Ainsi, l'article L.111-4 du CCH pose le principe général des règles de construction : elles sont ensuite déterminées par décret en Conseil d'Etat. L'article R. 111-13 du CCH pose le principe de protection des habitants contre l'incendie et indique que les modalités d'application sont fixées par arrêté. L'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre

l'incendie des bâtiments d'habitation déroule, au long de ses 107 articles, les dispositions à mettre en œuvre.

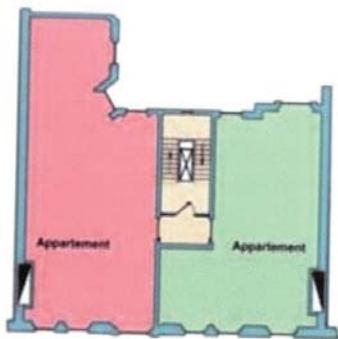
Ce texte comporte des obligations de moyens et ne permet que de manière très limitée d'envisager d'autres procédés.

Aujourd'hui, les travaux sur le feu et l'incendie (Ingénierie Sécurité Incendie - ISI) permettent par le recours à l'ingénierie, d'avoir des niveaux de sécurité et de protection équivalents, mais avec des moyens différents de ceux prescrits par l'arrêté. Cette possibilité de recours à l'ingénierie est déjà admise par le ministère de l'intérieur pour les établissements recevant du public et il le gère actuellement par dérogations au cas par cas.

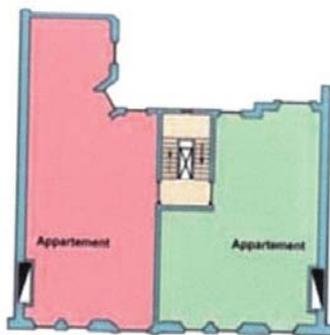
L'objectif des dérogations est donc de conserver l'objectif de sécurité (ie, le même niveau), mais d'autoriser au cas par cas, des moyens différents pour y parvenir.

Exemple d'application :

Dans les immeubles anciens, les paliers des cages d'escalier desservent directement les appartements. La réglementation actuelle exige le cloisonnement des cages d'escalier, ce qui ne peut se faire sans travaux lourds et réduction de la surface des appartements existants. Cette contrainte rend impossible un grand nombre de surélévations. Pourtant, des travaux différents pourraient être autorisés pour atteindre l'objectif de réduction des risques incendie auquel répond la norme actuelle : les portes palières des appartements pourraient être changées pour des portes coupe-feu et des dispositifs de désenfumage pourraient être installés. Si on autorisait cette dérogation à la norme, la surélévation permettrait d'améliorer la sécurité incendie de l'ensemble de l'immeuble, alors que l'abandon du projet laissera en l'état le bâtiment existant.



*Situation réglementaire (neuf) :
cage encloisonnée*



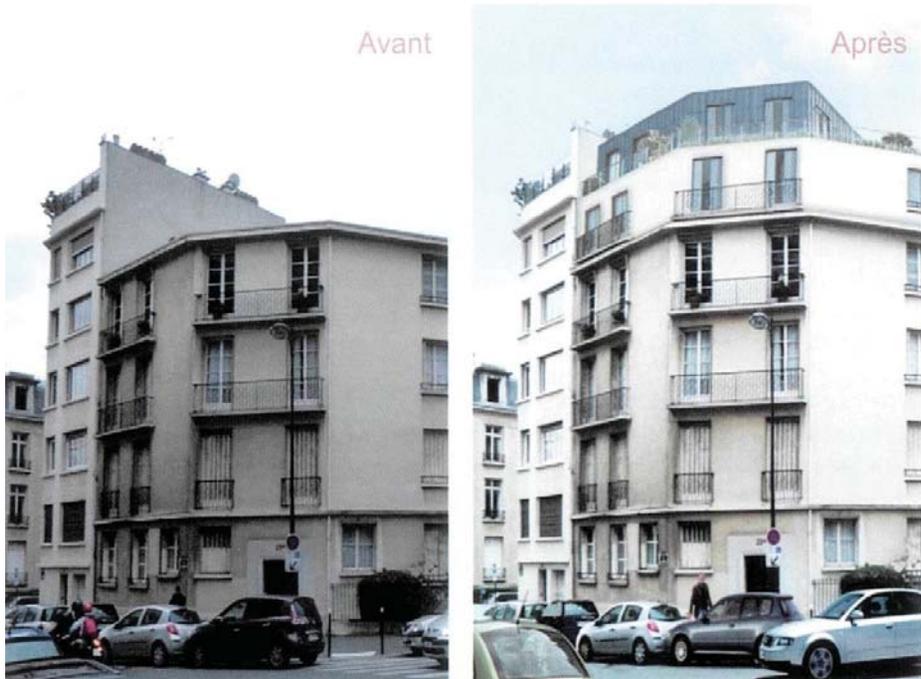
*Situation rencontrée :
encloisonnement impossible*

- Article L. 111-5-2

Les constructions neuves de logements sont tenues de satisfaire à des obligations de nombre de places de stationnement équipées pour recharger des véhicules électriques et de local à vélos.

Ces obligations sont parfois impossibles à réaliser en l'absence de terrain disponible sur l'unité foncière, pour cause d'impossibilité technique ou coût disproportionné de la réalisation d'une aire de stationnement en sous-sol du bâtiment existant.

Des systèmes de mutualisation peuvent cependant être recherchés par ailleurs pour répondre à ces obligations.



- Article L.111-7 et L.111-7-1

Ces articles sont relatifs aux règles d'accessibilité. La mise aux normes de la construction neuve des circulations qui desservent l'ensemble de l'immeuble est souvent rendue impossible sans travaux lourds conduisant à empiéter sur les appartements existants (pour installer rampes d'accès, ascenseurs ou élargir les couloirs). Des dérogations pourraient être accordées pour ne pas imposer des travaux disproportionnés mais en veillant à ce que toutes les améliorations possibles soient réalisées, par exemple celles qui permettraient la parfaite accessibilité du rez-de-chaussée.

- Article L.111-9

En matière de réglementation thermique, des dérogations peuvent être justifiées par la reprise des contraintes du bâtiment existant : la conception bio climatique sera la plupart du temps imposée par l'existant ce qui limitera les choix les plus performants (par exemple, l'orientation ou encore la disposition des baies vitrées).

D'autre part, les contraintes de structure lorsqu'on surélève restreignent les riaux utilisables pour des raisons de poids, ce qui peut limiter les possibilités.

Les dérogations permettraient ainsi de pallier cette limite et satisfaire les objectifs de densification.

- Article L.111-11

S'agissant de l'isolation acoustique, les dérogations peuvent être justifiées notamment par les matériaux à utiliser : en effet pour une bonne harmonie entre l'existant et la partie neuve, on peut être conduit à employer des matériaux ou une architecture moins performants qui conduiront peut être à une transmission du bruit un peu supérieure à la norme pour les constructions neuves.

De plus, le bruit ne se transmet pas uniquement par voie directe mais sa transmission peut s'effectuer par une dizaine de chemins au moins : il sera très difficile, en reprise d'un bâtiment existant, de garantir une parfaite isolation au bruit.

La mesure devrait aboutir à faciliter les projets de cette nature en diminuant les surcoûts qui découragent aujourd'hui la plupart des initiatives.

4. Facilitation de la transformation en habitation d'un bâtiment existant (5° de l'article 1^{er})

Il s'agit d'habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance des dispositions législatives dans le code de l'urbanisme qui prévoient dans les zones tendues la transformation en habitation d'un bâtiment existant affecté à une autre destination par reconstruction, rénovation ou réhabilitation est autorisée, même si ce bâtiment dépasse le volume maximal ou la densité maximale de construction fixée pour les logements par l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, ou ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements par celui-ci.

Ces bâtiments doivent cependant être situés dans des zones accueillant de l'habitat, puisqu'il n'est pas prévu de pouvoir déroger aux règles du PLU relatives à la destination des constructions.

Il est bien sûr toujours possible d'adapter le PLU par une procédure de modification, mais cela nécessite du temps et représente un coût pour la collectivité.

L'option retenue engendre des économies budgétaires et des gains de temps importants. Elle répond de plus à la nécessité urgente de produire du logement.

IV. Consultations menées

A) Réunion entre services de l'Etat

Une réunion inter service s'est tenue le 28 février 2013 au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et a été pilotée par la direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elle a permis de réunir:

- La DATAR
- Le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : DGPR, DEB, CGDD, DGITM
- Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget: DGCIS et Direction du Budget
- Le Ministère de l'Intérieur et Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : Direction Générale des Collectivités Locales la Direction de la modernisation de l'action territoriale
- Le Ministère des Outre-mer : Délégation Générale à l'Outre-Mer
- Le Ministère de l'Agriculture : DGPAAT
- Le Ministère de la Culture : Direction générale des patrimoines

Lors de cette réunion, les ministères ont émis peu de remarques sur ces mesures en faveur de la densification. Des propositions d'ajustements ont été faites par certains départements ministériels pour améliorer les mesures.

B) Réunion de consultation avec les partenaires

Des réunions de concertation ont eu lieu en janvier 2013 auxquelles ont été conviés les partenaires suivants :

- Association des Maires de France
- Assemblée des Communautés de France
- Association des Maires de Grandes Villes de France
- Association des Communautés Urbaines de France
- Associations de protection de l'environnement (FNE, WWF, LPO, humanité et biodiversité, ...)
- Union Sociale pour l'Habitat
- Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
- Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Fédération Française du Bâtiment
- Association des études foncières
- Fédération professionnelle de l'immobilier
- FNAU,
- FNCAUE
- Syndicat des Urbanistes

Les partenaires représentés ont manifesté leur intérêt pour les dispositifs présentés tout en demandant à ce que la qualité des projets issus de telles mesures soit préservée.

PARTIE IV – REDUIRE LE NOMBRE ET LE DELAI DE TRAITEMENT DES RECOURS CONTENTIEUX CONTRE LES DOCUMENTS D’URBANISME ET LES AUTORISATIONS D’URBANISME

I- Diagnostic

1. Contexte

Le contentieux de l’urbanisme est devenu, ces dernières années, un sujet récurrent, objet de toutes les attentions, tant des professionnels de la construction que des représentants de la société civile⁵. C’est pourquoi, dans la période la plus récente, tous les travaux législatifs relatifs aux questions d’aménagement et d’urbanisme ont donné lieu à de nombreux échanges et propositions d’amendements sur le sujet.

Toutefois les améliorations juridiques intervenues ces dernières années n’ont pas permis de limiter les conséquences des recours contentieux, en particulier lorsqu’ils présentent un caractère considéré comme abusif. En effet, même si la grande majorité des recours sont fondés sur des considérations parfaitement légitimes, le contentieux de l’urbanisme est de plus en plus fréquemment instrumentalisé à des fins stratégiques, dilatoires ou pécuniaires.

S’est notamment développée une pratique qui consiste à contester une autorisation de construire pour ne s’en désister qu’en échange d’une contrepartie financière, solution malheureusement plus simple pour le constructeur qui préfère ne pas s’en remettre à une décision juridictionnelle qui n’interviendra que plusieurs années après.

Cette instrumentalisation de la justice est aggravée par l’inégalité des moyens entre le bénéficiaire de l’autorisation et celui qui la conteste, ce dernier ayant seul l’initiative de l’utilisation, parfois dilatoire, de plusieurs instruments contentieux (mémoires déposés hors délai, demandes de référé suspension régularisées plusieurs mois après l’autorisation, moyens utilisés au « compte-goutte », requête en annulation manifestement hors délai...⁶).

2. Conséquences des contentieux en matière d’urbanisme

Ces conséquences sont de deux ordres :

⁵ Outre les cas médiatisés (fondation Louis Vuitton dans le bois de Boulogne, stade Jean Bouin dans le 16^{ème} arrondissement de Paris...), et les contentieux ponctuels, on remarque un développement de la contestation systématique de la majorité des autorisations de construire dans certaines villes (Marseille étant l’exemple le plus fréquemment cité).

⁶ La charge de la preuve de l’affichage régulier de l’autorisation de construire, qui fait démarrer le délai de recours, incombe en effet au bénéficiaire de l’autorisation et est souvent difficile à apporter, nécessitant ainsi une instruction en elle-même, avec les délais correspondants, avant de pouvoir aboutir à un rejet de la requête pour tardiveté.

- Pour les collectivités locales, le contentieux de l'urbanisme est chronophage, coûteux, et les annulations de documents d'urbanisme peuvent s'avérer très lourdes de conséquences en matière de planification du développement de leur territoire.
- Pour les professionnels et les particuliers, en cas de contentieux contre une autorisation de construire, les organismes bancaires refusent de débloquer les fonds nécessaires à la réalisation des opérations tant que le permis de construire ou d'aménager n'est pas purgé de tout recours. Les ventes de terrains bâtis ou à bâtir sont d'ailleurs fréquemment conclues dans le cadre d'une promesse de vente conditionnée à l'obtention d'une autorisation de construire définitive par l'acheteur, c'est-à-dire d'une autorisation qui ne fait plus l'objet d'aucun contentieux.

Le contentieux contre les autorisations de construire concernées peut ainsi avoir un effet paralysant aussi bien sur le projet d'un particulier qui désire acheter un terrain à bâtir que sur une opération immobilière de plusieurs milliers de mètres carrés de logement.

Au final, cet effet paralysant concerne donc toute la chaîne de construction depuis la commune qui élabore son document d'urbanisme pour répondre à des objectifs de logement, jusqu'au particulier qui dépose une déclaration préalable de travaux. Il est à apprécier au regard des délais de jugement auprès des juridictions administratives, qui, s'ils se sont améliorés sur ces dernières années, restent très élevés au regard des nécessités économiques des chantiers de construction.

3. Augmentation et délais de jugement des contentieux en matière d'urbanisme.⁷

- **Devant les tribunaux administratifs**, le délai moyen constaté de jugement s'approche, en 2011 et tous domaines confondus, de 2 ans pour les affaires ordinaires (c'est-à-dire hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers : le délai s'approche de un an en comptabilisant ces dernières).⁸

Par ailleurs, en première instance, le domaine de l'urbanisme fait partie des trois contentieux qui ont connu une augmentation des affaires enregistrées, avec le contentieux des étrangers et le contentieux du logement (DALO). Le contentieux de l'urbanisme a en effet connu une augmentation de 8,7 % des affaires enregistrées entre 2010 et 2011 et constitue 7% du total des enregistrements.

Il est vrai que le nombre d'affaires jugées en matière de contentieux de l'urbanisme a augmenté de 7,1 % devant les tribunaux administratifs entre 2010 et 2011, mais le rapport du Conseil d'Etat classe toujours le contentieux de l'urbanisme parmi les cinq matières les plus représentées devant les tribunaux administratifs, avec 9,4% du stock.

⁷ Source : Rapport du Conseil d'Etat : « Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative en 2011 » <http://www.conseil-etat.fr/media/document/RAPPORT%20ETUDES/rapport-activite-ce-2012.pdf>.

⁸ Il faut par ailleurs noter que les statistiques mentionnées dans le rapport du Conseil d'Etat et incluant les ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers ne sont pertinentes pour apprécier l'impact des délais en matière de contentieux de l'urbanisme.

En effet si la requête en annulation n'est accompagnée d'aucune demande de référé suspension ce seront les délais « ordinaires » relatifs à la requête en annulation qui sont pertinents.

A l'inverse si une demande de référé suspension est présentée, son jugement en quelques semaines (par ordonnance) ne purgera pas l'affaire pour permettre d'obtenir une autorisation de construire définitive, la requête en annulation (obligatoire pour présenter une demande de référé suspension) étant par hypothèse toujours en cours.

- **Devant les cours administratives d'appel** le délai moyen constaté, tous domaines confondus, est de 1 an, 2 mois et 13 jours en 2011 pour les affaires ordinaires. Si l'on inclut les ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, il est de 1 an et 1 mois.

Les cours d'appels constatent quant à elles une augmentation des affaires enregistrées dans le domaine de l'urbanisme de 4,1 % en 2011, ces affaires constituant 6,7 % des enregistrements. Le rapport du Conseil d'Etat relève qu'elles sont toujours au nombre des matières les plus représentées devant les cours administratives d'appel avec 7,9% du stock.

- **Devant le Conseil d'Etat**, le délai moyen de l'instance, tous domaines confondus, est de 17 mois et 15 jours en 2011 pour les affaires ordinaires.

Au final, l'addition des délais de jugement « ordinaires » en première instance et en appel abouti à un délai moyen de **trois ans et deux mois** pour obtenir une décision de justice et à **quatre ans et sept mois** si l'on ajoute le délai nécessaire à une décision en cassation en cas de saisine du Conseil d'Etat.

Ce délai, s'il s'est amélioré ces dernières années, reste donc très long au regard des nécessités économiques des chantiers de construction.

II- Les objectifs poursuivis

L'objectif du Gouvernement est de développer la production de logements en facilitant les opérations de construction, tout en préservant l'accès au juge et la participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'urbanisme.

Il s'agira non seulement d'accélérer les délais de traitement des contentieux contre les autorisations de construire et contre les documents d'urbanisme, de réduire le nombre de recours, notamment en luttant contre les recours regardés comme abusifs, mais également de rétablir l'égalité des moyens contentieux entre demandeur et défendeur au procès.

III- Explications des évolutions proposées (4° de l'article 1^{er})

Le projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives concernées pour accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, en prévoyant :

- un encadrement des conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension ;
- les outils nécessaires à l'accélération du traitement des procédures juridictionnelles ;
- et les outils nécessaires à la prévention du développement des recours abusifs.

IV- Consultations menées

Le sujet du contentieux de l'urbanisme est complexe et présente des implications constitutionnelles lourdes. A donc été mis en place, un groupe de travail chargé de dégager des pistes d'évolutions législatives possibles.

Ce groupe de travail, présidé par Monsieur le président LABETOULLE et composé de membres du Conseil d'Etat, d'universitaires et de représentants des administrations

concernées, aura procédé pendant trois mois à une trentaine d’auditions : professionnels du logement, parlementaires, avocats, notaires, magistrats administratifs et associations de protection de l’environnement.

Il rendra ses conclusions fin avril.

PARTIE V – FAVORISER LE DEVELOPPEMENT D’UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS

I- Diagnostic

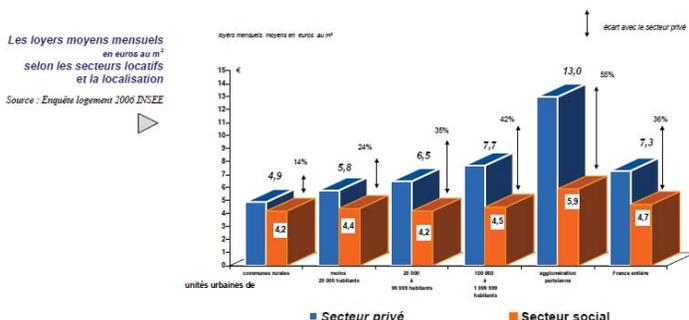
La nécessité de développer une offre de logement intermédiaire

Pour répondre aux besoins de logements sur le territoire français et spécifiquement dans les grandes agglomérations, les personnes publiques disposent d’outils spécifiques pour développer l’offre de logements sociaux.

Mais désormais, les difficultés pour se loger touchent l’ensemble de la classe moyenne, et particulièrement les jeunes ménages avec des enfants en bas âges. Le niveau des prix à l’immobilier dans les zones tendues est devenu tel que l’écrasante majorité des ménages se trouve écartée du marché de l’accession.

1) Une quasi-inexistence d’un parc locatif à niveau de loyer intermédiaire, source de rigidités du marché du logement et de difficultés d’accès au logement

Le parc locatif français se caractérise par un écart très significatif de niveau entre le loyer de marché et celui du parc social en zone tendue. Ainsi, dans l’agglomération parisienne, l’écart du loyer mensuel moyen pratiqué dans le parc social d’une part, le parc privé, d’autre part, s’élevait à 55% en 2006 (dernières données disponibles) – sur l’ensemble du territoire, il était de 36%.

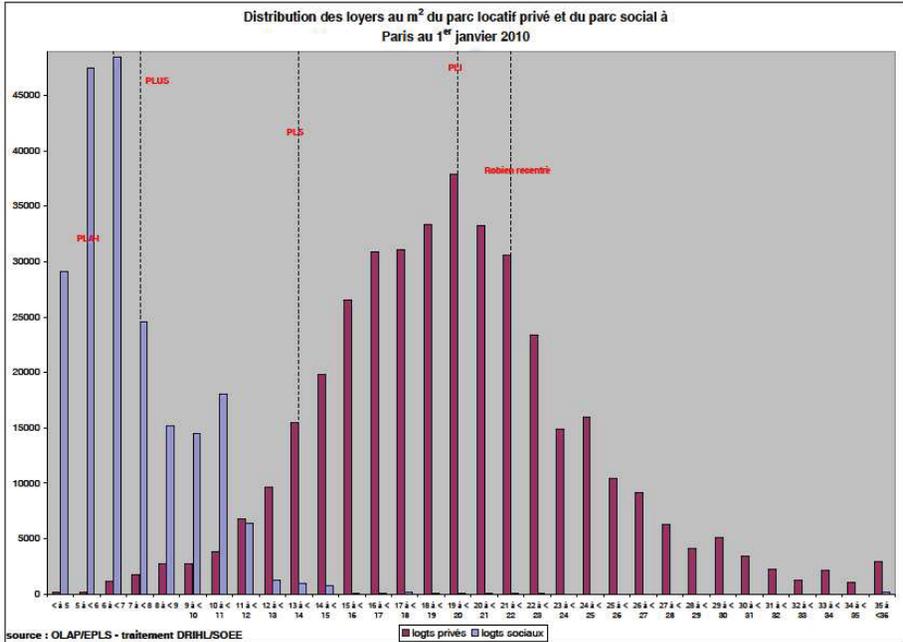


Source : Rapport sur la situation du logement en France (DGALN / DHUP), septembre 2012

Au-delà de ces données moyennes, la répartition des loyers démontre la quasi-absence d'un parc locatif à loyers « intermédiaires » entre le parc privé et le parc social.

La répartition des loyers à Paris au 1er janvier 2010 laisse ainsi apparaître un « vide » aux alentours de 10 €/m², le loyer des logements locatifs sociaux se concentrant en deçà de ce niveau, celui du parc privé autour de 20 €/m².

Cette distribution non linéaire s'observe également en grande couronne. Un constat identique est fait dans les grandes agglomérations essentiellement.



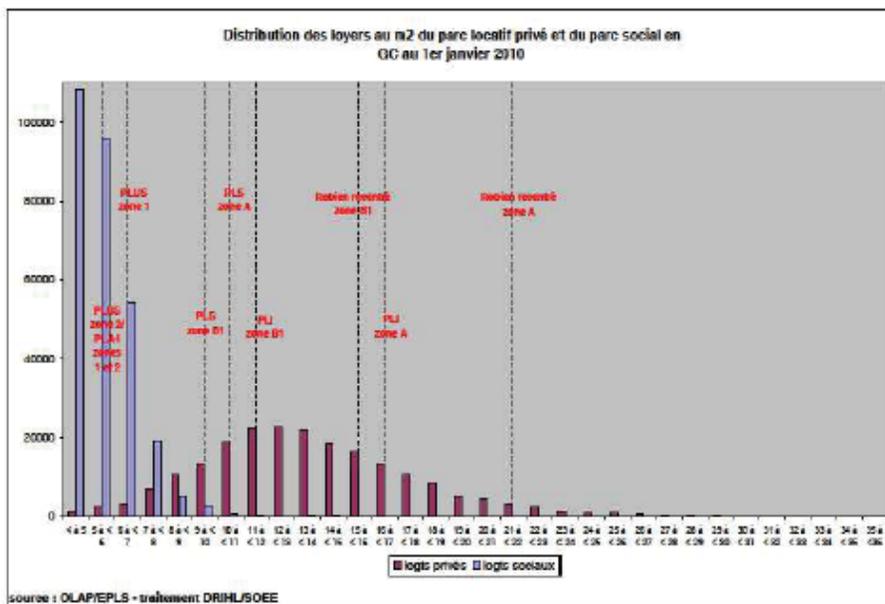
Ce manque induit des difficultés d'accès au logement, notamment pour les classes moyennes. Il entraîne également des rigidités sur la sortie du parc social et des freins à la mobilité des ménages.

2) Un manque s'expliquant notamment par l'absence de dispositifs spécifiques au logement intermédiaire

Ce « creux » entre les loyers du marché et ceux du parc social peut s'expliquer par un déficit de logements locatifs, affectant à la hausse les loyers du parc privé, non réglementés, ainsi que par l'absence de définition d'un « statut » du logement intermédiaire et de dispositif permettant de soutenir son développement.

En effet, le dispositif PLI (prêt locatif intermédiaire), qui permet uniquement l'accès à un prêt sur fonds d'épargne, demeure peu mobilisé, et n'est pas constitutif d'une véritable caractérisation du logement intermédiaire comme peuvent l'être les prêts au logement social.

Par ailleurs, l'activité développée à cet égard par les bailleurs sociaux, bailleurs institutionnels qui auraient la capacité de développer un parc intermédiaire, est strictement encadrée : les logements intermédiaires ne doivent pas représenter plus de 10% du parc de logements sociaux détenus dans chaque opération par l'organisme.



Enfin, certaines sociétés immobilières autres que bailleurs sociaux, filiales des collecteurs d'Action logement notamment, pourraient être disposées à construire et gérer du logement intermédiaire. Leur offrir un cadre sécurisé permettrait ainsi d'asseoir des partenariats avec des collectivités territoriales volontaires pour le développement d'un tel parc.

3) Des outils fonciers inadaptés à la création d'un dispositif spécifique de logement intermédiaire

Durant cette période de crise et de tension sur le marché de l'immobilier, le foncier détenu par les personnes publiques pourrait devenir un instrument de régulation. Elles peuvent déjà le céder en maîtrisant les conditions de cette cession et l'Etat notamment a renforcé ses capacités d'intervention et de régulation en la matière par le dispositif mis en place avec la loi 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Mais ces cessions ne paraissent pas toujours opportunes dans une vision de très long terme et les collectivités peuvent alors souhaiter le mobiliser dans d'autres conditions, permettant un meilleur contrôle sur la durée. En effet, en mettant à disposition le foncier qu'elles détiennent, sans en perdre la maîtrise, les personnes publiques pourraient à la fois favoriser l'offre de logement à prix maîtrisés et générer une baisse des prix à l'accession.

Notre droit positif comporte déjà plusieurs baux constitutifs de droits réels (bail rural, bail à construction et bail emphytéotique administratif) mais à l'analyse, ces baux comportent chacun des faiblesses qui empêcheraient de répondre aux exigences identifiées :

- **Le bail emphytéotique de droit commun** (articles L. 451-1 et s. du code rural et de la pêche maritime), ne permet pas d'imposer, comme obligation essentielle du bail, la construction d'un immeuble, ni d'ailleurs de contrôler la destination des immeubles qui seraient édifiés.

- **Le bail à construction** (articles L. 251-1 et s. du CCH) permettrait d'obliger les promoteurs à construire des immeubles sur les terrains d'assiette qui leur seraient loués et d'imposer la destination de « logements » de ces immeubles. Cependant, parmi les caractéristiques essentielles du bail à construction, certaines ne permettent pas d'imposer des objectifs quant à la maîtrise du prix de cession des logements ; il n'est pas non plus possible d'imposer que le logement soit à usage de résidence « principale » et encore moins de résidence principale du preneur à construction, ou d'interdire, limiter, contrôler, aménager la cession de ses droits par le preneur à construction. Toute clause « anti-spéculative », supposant par principe de tels aménagements, serait donc prohibée ou du moins entraînerait assurément sa disqualification, la perte de son caractère réel, l'impossibilité de constituer des hypothèques valables, et corrélativement de mobiliser des financements pour construire (promoteur vendeur en VEFA) ou ensuite financer l'acquisition (acquéreurs initiaux ou ultérieurs).

- **Le bail emphytéotique administratif (« BEA »)** qui permet aux collectivités territoriales (articles L. 1311-2 et suivants du CGCT), mais aussi à l'Etat et certains de ses établissements publics (article L. 2341-1 du CG3P), de consentir des droits réels sur leurs domaines public ou privé, tout en conservant un contrôle des activités de l'occupant. Des clauses destinées à garantir à la personne publique la maîtrise de l'affectation et des prix pourraient donc être stipulées dans ce type de bail. Cependant, la relativité du droit réel conféré au preneur pourrait ne pas convenir aux exigences des futurs acquéreurs de logements et à leurs prêteurs. On relève notamment :

- que le BEA peut être résilié pour motif d'intérêt général et donc qu'il ne garantit pas la pérennité du droit des futurs acquéreurs des logements pendant la durée du BEA ;

- qu'il ne permettrait de recourir à l'hypothèque que pour financer les constructions et non les achats de logements.

Il convient donc de créer un nouvel outil par la loi. Un nouveau marché, situé entre celui de la location et de la propriété pleine et entière, pourrait ainsi voir le jour.

II- Les objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est de mettre en place des outils permettant de développer une nouvelle offre de logements plus accessibles, que ce soit à la location ou à l'achat et de susciter la production de cette nouvelle offre par les acteurs.

Le développement d'un parc de logement locatif intermédiaire durable dans les zones les plus chères, aurait pour effets :

- un meilleur accès au logement des classes moyennes et une augmentation du reste à vivre pour ces ménages
- une meilleure fluidité des parcours résidentiels et la levée des freins à la mobilité des ménages ;
- une atténuation des effets de seuil entre le parc social et le marché libre, permettant de faciliter les sorties du parc social et la mobilité de ce parc social au reste du parc locatif, et in fine de réduire la pression sur le logement locatif social.

En ce qui concerne les outils fonciers, l'idée centrale du dispositif proposé est de dissocier le foncier du bâti pour diminuer le prix des logements qui seront proposés sur le marché. Des personnes publiques consentiraient des baux constitutifs de droits réels sur de longues durées, et permettraient aux investisseurs (propriétaires occupants sous plafonds de ressource ou propriétaires bailleurs avec plafonnement de loyer) d'acquérir les logements « hors foncier ».

III- Explications des évolutions proposées (6° de l'article 1^{er})

Les outils et les acteurs du développement du logement intermédiaire

1) Définition d'un statut du logement intermédiaire permettant aux collectivités territoriales ou leurs groupements d'en prescrire la production au sein des documents de planification et de programmation

Il s'agirait de créer un statut pour le logement intermédiaire, matérialisé par un conventionnement, sur lequel les collectivités territoriales pourraient s'appuyer pour prescrire la production de logements intermédiaires dans leurs documents d'urbanisme.

Elles pourraient ainsi mettre en œuvre de véritables politiques locales de développement du logement locatif intermédiaire – à l'instar de ce que certaines font d'ores et déjà sur le logement locatif social.

Une fois ce statut défini, seraient en effet mises à profit les dispositions de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme précise que « le plan local d'urbanisme [PLU] peut instituer des servitudes consistant (...) à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ». Les éventuelles orientations adoptées par le PLU à cet égard figureraient en outre dans le programme local de l'habitat, en application de l'article L. 302-1 du CCH.

Le conventionnement comporterait, à l'instar du conventionnement applicable au logement social :

- Des prescriptions, via un engagement de mise en location pendant une certaine durée (quinze à vingt ans), sous certaines conditions : le respect d'un plafond de loyer de niveau intermédiaire, ainsi que de plafonds de ressources du locataire. Les loyers qui auront été fixés localement dans le cadre du nouveau dispositif d'aide à

l'investissement locatif intermédiaire créé en loi de finances pourraient s'appliquer à ce nouveau dispositif ;

- Eventuellement, des avantages permettant de compenser la perte en termes de loyers pour le bailleur.

Ce conventionnement pourrait être limité aux zones où le développement d'un parc locatif intermédiaire est prioritaire, c'est-à-dire les zones tendues où il existe un écart important entre les loyers pratiqués dans le parc social et les loyers de marché. Il concernerait l'ensemble des bailleurs, tant personnes physiques, que personnes morales – bailleurs sociaux et autres bailleurs institutionnels – mais avec vocation à être mobilisé par ces personnes morales essentiellement.

2) Création d'un contrat de bail de longue durée dédié à la production de logement permettant aux propriétaires de consentir, le cas échéant avec obligation de construire ou de réhabiliter les constructions existantes, des droits réels à un preneur, conditionnés par le respect d'obligation de plafonds de ressources et de loyers et le cas échéant de clauses anti-spéculatives

L'idée centrale du dispositif proposé est de dissocier le foncier du bâti pour diminuer le prix des logements qui seront proposés sur le marché.

Des clauses anti-spéculatives sont également prévues pour sécuriser encore le dispositif.

La création d'un nouveau bail de longue durée plutôt que d'un nouveau bail à construction s'explique par le fait que le mécanisme du bail à construction impose la réalisation d'un ouvrage tandis que le type de bail visé permettrait le cas échéant de conférer des droits réels sans imposer au preneur de réaliser un ouvrage ou des travaux.

Partant, les dispositions de l'ordonnance ouvriront la possibilité aux personnes publiques d'utiliser cet outil tant pour permettre des constructions neuves de logements sur des terrains relevant de leur domaine privé que pour réhabiliter des immeubles existants, appartenant également à leur domaine privé (après déclassement du domaine public si nécessaire), en vue d'y réaliser des logements.

Plus précisément il conviendra toutefois de rendre ce mécanisme à la fois attractif et sécurisant. Ce qui implique à tout le moins :

- de permettre aux futurs acquéreurs d'emprunter en apportant en garantie le bien qu'ils souhaitent acheter ;
- de leur permettre également de céder ce même bien pendant la durée du bail constitutif de droits réels ;
- de leur garantir la pérennité de leur droit le temps du bail ;
- de veiller à ce qu'ils soient complètement informés du caractère temporaire de la propriété des logements en cause. Le pouvoir réglementaire pourrait à cet égard s'inspirer du dispositif existant dans certains domaines du crédit en matière d'information et de protection des emprunteurs de la part des établissements prêteurs (cf. loi n°78-22 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs dans certains domaines du crédit dite loi Scrivener).

Aussi, la pertinence de ce dispositif impliquera en règle générale que les baux en question puissent couvrir au moins trois générations d'occupants, ce qui impliquera qu'ils soient consentis pour des durées allant de 75 à 99 ans, ainsi que cela ressort des analyses économiques et financières menées dans le cadre des réflexions sur ce projet.

Le dispositif devra donc être conçu de la manière suivante :

- Un nouveau bail, contrat de droit privé qui ne pourra pas être résilié pour motif d'intérêt général. Ce qui devrait donc garantir la pérennité du droit des futurs acquéreurs des logements pendant la durée du bail.
- Un logement grevé d'une clause d'affectation. Les logements mis sur le marché dans le cadre de ces baux seront réservés à des ménages dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Mais ces conditions de revenus doivent seulement s'imposer à l'occupant du logement, afin de faciliter l'utilisation potentiel de cet outil par des investisseurs. Ainsi, ces logements devraient pouvoir être cédés :
 - soit à des personnes physiques remplissant les conditions de revenu en question ;
 - soit à des personnes physiques ou morales qui ne remplissent pas ces conditions mais qui s'engagent à louer les logements à des personnes physiques qui les remplissent.

Le régime juridique de ces baux comportera trois traits principaux :

- Une garantie de l'affectation des logements en cause, pendant toute la durée du bail, en vue de satisfaire l'objectif poursuivi par le législateur. Dans chacun de ces montages, le logement ne pourra être occupé que par des personnes remplissant des conditions particulières. Les conditions de revenu permettant d'occuper ces logements seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.
- Une maîtrise du montant des loyers susceptibles d'être perçus pour l'occupation des logements réalisés dans le cadre de ces baux.
- Enfin, des sanctions – éventuellement cumulatives – en cas de non-respect de cette clause d'affectation doivent être prévues.

Le prix de cession sera maîtrisé grâce à la possibilité de stipuler des clauses anti-spéculatives plus particulières. Cet encadrement du prix de cession pourra, dans la mesure où le principe en sera posé par le législateur, être prévu par le bail lui-même, au cas par cas et les notaires assureront le respect de ces clauses anti-spéculatives au sein de ces contrats authentiques ainsi que la transmission des obligations en cause à tous les acquéreurs successifs.

3) Possibilité ouverte aux organismes de logement social, sur agrément du ministre en charge du logement, de créer des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires, dès lors qu'ils ont signé un avenant à leur convention d'utilité sociale fixant le cadre de cette nouvelle activité

Il s'agirait de permettre de développer l'activité de logement intermédiaire des bailleurs sociaux et leur permettre de devenir de réels acteurs sur ce secteur. Cette activité pourrait être réalisée sous forme de filiales fiscalisées.

Les investisseurs privés ayant abandonné ce créneau pour cause de manque de liquidité de ce type d'actifs, les populations intéressées par une offre de logements intermédiaires se trouvent confrontées à une situation de défaillance du marché. Dans ce contexte, le risque de distorsion de concurrence engendré par l'implication des organismes HLM n'est pas avéré.

Les organismes HLM constituent aujourd'hui des bailleurs institutionnels, dont l'activité est limitée à un segment du marché. Leur objet est strictement encadré par la loi (article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation) : il est limité à la production et la gestion de logement locatif social, la promotion sous certaines conditions, et enfin la production et gestion de logement locatif intermédiaire. Cette dernière activité est encadrée : les logements

intermédiaires ne doivent pas représenter plus de 10% du parc de logements sociaux détenus par l'organisme.

Pour autant, leur capacité de production et de gestion d'un parc locatif pourrait être mise à contribution pour développer un parc locatif de niveau intermédiaire. Il est dans ce cadre nécessaire de leur permettre d'accroître, sous les conditions supplémentaires énumérées ci-après, leur capacité d'intervention sur ce segment.

Cette mesure est également de nature à favoriser le développement du parc social. En effet, de nombreuses collectivités locales imposent que les opérations réalisées soient mixtes comportant une part de logement social et une part de logement libre. Le contexte du marché immobilier est tel que les promoteurs conditionnent le lancement de leur chantier à une pré-commercialisation importante de leurs lots.

Enfin, le développement d'un tel parc permettrait d'améliorer la rotation du parc en permettant au bailleur d'offrir des solutions de mobilité au sein de leur parc à leurs locataires assujettis au supplément de loyer de solidarité, qui aujourd'hui faute d'offre locative intermédiaire sont contraints de rester dans le parc social, quitte à acquitter un loyer (plus surloyer) au-dessus du loyer intermédiaire.

Cette activité pourrait être réalisée sous forme de filiales fiscalisées. Ces filiales pourraient accueillir à leur capital des investisseurs institutionnels intéressés à se positionner sur l'immobilier résidentiel, mais ne souhaitant pas assumer en direct les responsabilités de maître d'ouvrage ou de gestionnaire.

Pour cette activité filialisée, concernant sa création comme sa pérennisation, les organismes HLM ne pourront pas bénéficier des exonérations fiscales (impôt sur les sociétés notamment) et des aides bénéficiant au logement locatif social, puisqu'il ne s'agit pas de la mission de service d'intérêt économique général qu'ils exercent au sens du droit communautaire. Les filiales seront soumises aux mêmes conditions de marché que les investisseurs classiques, notamment concernant le foncier.

Il est envisagé d'assortir la possibilité accordée aux organismes HLM d'un certain nombre de garanties, à la fois pour ne pas entraîner de distorsion de concurrence, et pour que cette activité reste bien subsidiaire par rapport à la construction de logements locatifs sociaux :

- 1) L'intervention des organismes HLM ne peut se justifier que dans la mesure où elle répond à la problématique spécifique de zones tendues dans lesquelles une fraction de la population, qui sans se situer sous les plafonds de ressources permettant d'accéder au logement social (PLS), ne parvient pas à se loger dans les conditions du marché. Le périmètre géographique d'intervention de ces filiales doit être circonscrit à de telles zones.
- 2) Il convient de veiller au respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du secteur du logement social, en veillant notamment à ce que cette filiale soit exclusivement dédiée au logement intermédiaire.
- 3) Il est par ailleurs nécessaire de prévoir que ces filiales ne puissent pas créer elles-mêmes de filiales, afin d'empêcher que les fonds du secteur HLM n'en sortent définitivement et ne lui reviennent pas.

Le dispositif mis en œuvre ne doit en aucun cas conduire les organismes HLM engagés dans cette démarche à se détourner de certaines de leurs missions au profit du développement de l'activité de logement intermédiaire.

Dans cette optique, il paraît notamment nécessaire de subordonner la création de cette filiale au fait que l'organisme ait renégocié sa convention d'utilité sociale pour aligner ses objectifs de construction sur l'objectif de construction de 150.000 logements locatifs sociaux.

4) Enfin, pour vérifier que les conditions sont bien remplies, un agrément préalable serait instauré pour créer de telles filiales (délivré par le ministre en charge du logement).

IV- Consultations menées

Le projet de nouveau bail de longue durée dédié à la production de logement a fait l'objet d'une consultation menée au titre des mesures pour faciliter l'aménagement opérationnel et présentée à ce titre aux professionnels de l'aménagement publics et privés, du foncier, de la promotion et de la construction, aux associations environnementales, aux associations d'élus à l'occasion des 4 réunions précitées, organisées au mois de janvier 2013 par le METL. Cette mesure n'a pas fait l'objet de commentaires particuliers.

PARTIE VI – DIVERSES DISPOSITIONS DE SECURISATION

I- Diagnostic

1. Des acquéreurs insuffisamment sécurisés en VEFA

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

C'est pourquoi le code de la construction et de l'habitation prévoit que le vendeur doit apporter une garantie d'achèvement de l'immeuble lorsqu'il s'agit de la vente d'un immeuble du secteur protégé, c'est-à-dire la vente d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation.

Cette garantie d'achèvement peut prendre deux formes : la garantie extrinsèque ou la garantie intrinsèque.

La garantie extrinsèque est une garantie d'achèvement ou de remboursement donnée par un établissement financier et qui prend le plus souvent la forme d'une caution. Le garant s'engage soit à rembourser les fonds versés par les acquéreurs, soit à apporter les fonds nécessaires à l'achèvement de l'immeuble en cas de défaillance financière du vendeur.

La garantie intrinsèque, en réalité, n'a de garantie que le nom. En effet, il ne s'agit que d'une dispense de garantie financière pour le vendeur sous certaines conditions qui laissent à penser que l'opération sera menée à bonne fin :

- l'avancement des travaux,
- les fonds que le promoteur mobilise pour l'opération (fonds propres, fonds issus de prêts bancaires),

- les ventes déjà réalisées pour l'opération concernée.

En cas de défaillance financière du promoteur, il n'y a aucun garant pour prendre le relais financier de l'opération contrairement à la garantie extrinsèque, et les accédants se retrouvent propriétaires de logements inachevés, le plus souvent inhabitables alors qu'ils ont versé beaucoup plus de fonds que le niveau de réalisation réelle du projet et qu'ils doivent néanmoins rembourser leur prêt immobilier.

Les opérations de VEFA avec garantie intrinsèque représenteraient environ 4 à 5 % de l'ensemble des opérations de VEFA sur le territoire. Le grand nombre d'opérations sinistrées pour lesquelles la garantie intrinsèque avait été choisie par le vendeur, les dangers qu'elle représente pour les acquéreurs et la méfiance que ces sinistres ont provoqué à l'égard de la vente en l'état futur d'achèvement conduisent à envisager de rendre obligatoire la garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toute opération de vente en état futur d'achèvement.

2. Des difficultés de trésorerie pour les entreprises du bâtiment

Aux termes de l'article L. 111-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les professionnels opérant dans le secteur des marchés de travaux privés sont soumis aux plafonds des délais de paiement prévus par le code de commerce et issus de la loi de modernisation de l'économie, à savoir 45 jours fin de mois ou 60 jours date d'émission de la facture. Ces plafonds s'appliquent au règlement des acomptes mensuels.

Le dernier rapport de l'Observatoire sur les délais de paiement relève en particulier que le secteur du BTP est pénalisé par une évolution dissymétrique de ses délais de paiement puisque les entreprises du secteur qui ont écourté leurs règlements fournisseurs n'ont pu bénéficier en échange d'une baisse de leurs délais clients. Cela contribue à accentuer les tensions sur la trésorerie des entreprises du secteur qui subissent par ailleurs une conjoncture économique dégradée.

Il est de fait que, dans les marchés de travaux privés, les entreprises présentent en fin de mois des demandes d'acomptes correspondant aux travaux exécutés dans le mois. Lorsque le maître de l'ouvrage a chargé un maître d'œuvre ou un autre prestataire de l'assister pour le règlement des comptes avec les entreprises, celles-ci doivent remettre leurs demandes de paiement directement à ce professionnel pour vérification et, en pratique, le délai contractuel de paiement court à compter de cette remise et non de la date d'émission de la demande de paiement. Lorsque le maître d'œuvre tarde à vérifier les demandes de paiement des entreprises, le délai contractuel de paiement est fréquemment dépassé. Pourtant, la norme NF P 03.001 relative au cahier des clauses administratives générales applicables aux travaux de bâtiment faisant l'objet de marchés privés, inclut déjà le délai d'intervention du maître d'œuvre ou du prestataire dans la durée du délai de paiement. Cette norme est insuffisamment respectée. C'est pourquoi les fédérations professionnelles concernées ont demandé au gouvernement de légiférer sur le sujet.

Ce constat a conduit à l'annonce, dans le cadre du Plan d'investissement pour le logement annoncé par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement le 21 mars 2013, de mesures visant à faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment (mesure n° 7 du Plan).

II- Les objectifs poursuivis

1. Faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment

Ainsi qu'il a été dit, la situation des professionnels du marché des travaux privés retient l'attention du fait des tensions qu'engendre pour eux, en l'état, l'application de la législation sur les délais de paiement.

L'habilitation soumise à l'approbation du Parlement permettra de revisiter ces règles afin de les adapter aux exigences du secteur.

Pour les marchés de travaux privés, il est ainsi envisageable, d'une part, d'inclure dans les délais de paiement des acomptes mensuels le délai d'intervention du maître d'œuvre ou d'un autre prestataire dont l'intervention conditionne le paiement des sommes dues, et d'autre part, d'assurer que les maîtres d'ouvrage paieront chaque mois les travaux exécutés par les entrepreneurs sur la base des demandes de paiement mensuelles qu'ils présentent.

2. Rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement

Compte-tenu de l'insuffisance de protection que présente la garantie intrinsèque vis-à-vis des acquéreurs, il convient, en rendant obligatoire la garantie financière d'achèvement, de supprimer la possibilité pour les vendeurs de recourir à cette garantie intrinsèque et de les obliger ainsi à faire appel à un garant financier.

La mesure envisagée permettra, d'une part, une meilleure sécurisation financière des acquéreurs, et d'autre part, un retour de la confiance des consommateurs dans le secteur de la promotion immobilière et donc une relance de ce secteur.

III- Explication des évolutions juridiques proposées :

1. La possible inclusion des délais de vérification du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du comptable public dans les délais de paiement (8° de l'article 1^{er})

La mesure envisagée est directement inspirée de l'article 3 du décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai de paiement dans les marchés publics. Cet article précise que les délais de paiement incluent le délai de vérification du maître d'œuvre, du maître de l'ouvrage et du comptable public.

Dans le cadre de la transposition de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant les retards de paiement dans les relations commerciales, l'article 121 de la loi du 22 mars 2012 a ajouté à l'article L. 441-6 du code de commerce un alinéa IV qui limite la durée des procédures de vérification et d'acceptation des marchandises et des services à 30 jours sauf stipulation contractuelle. Ce délai de vérification n'est pas inclus dans le délai de paiement, ces deux délais étant successifs. La mesure proposée conduira à créer, à côté du régime de droit commun, un traitement différencié en faveur du secteur du bâtiment. Toutefois, la conformité à la directive de cette mesure n'est pas remise en cause,

puisque l'article 12 de la directive prévoit que les États membres peuvent adopter des dispositions plus favorables au créancier que celles nécessaires pour se conformer à la présente directive, ce qui est le cas de la présente mesure.

Il convient par ailleurs d'assurer que les maîtres d'ouvrage paieront chaque mois les travaux exécutés par les entrepreneurs sur la base des demandes de paiement mensuelles qu'ils présentent.

L'article L. 111-3-1 alinéa 1 du code de la construction et de l'habitation fait déjà référence à des acomptes mensuels. Toutefois, ces derniers ne sont pas définis dans le code de la construction et de l'habitation, et ne constituent pas un droit pour l'entreprise.

Par analogie avec le code des marchés publics, il pourrait donc être envisagé de compléter l'article L. 111-3-1 du code de la construction et de l'habitation sur le modèle de la rédaction de l'article 91 du code des marchés publics.

2. Vers la fin de la garantie intrinsèque (7° de l'article 1^{er})

Il s'agit de rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, la garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement du secteur protégé.

Le projet d'ordonnance devra modifier le chapitre Ier du titre VI du livre deuxième du code de la construction et de l'habitation et notamment :

- créer un article posant l'obligation pour le vendeur de souscrire une garantie financière d'achèvement,
- modifier l'article L. 261-11 qui liste les mentions obligatoires du contrat dont la garantie d'achèvement dont le vendeur doit justifier pour préciser qu'il s'agit d'une garantie financière.

S'agissant de dispositions applicables à des contrats, il conviendra de prévoir dans l'ordonnance des dispositions transitoires afin de ne pas compromettre la sécurité juridique des contrats en cours. Ce dispositif nécessite également la prise de dispositions réglementaires afin de supprimer les références à la garantie d'achèvement intrinsèque figurant dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

IV. Consultations menées

Le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, le ministère de l'égalité des territoires et du logement et le ministère de l'économie et des finances ont mis en place un groupe de travail avec la Fédération Française du Bâtiment et l'Union pour l'Artisanat pour remettre sous un mois des propositions de modification du cadre législatif en vigueur visant à améliorer la situation de trésorerie du secteur. C'est dans ce cadre qu'est examinée la possibilité de rendre obligatoire qu'un maître d'ouvrage qui conclut un marché de travaux privé doive payer chaque mois les travaux exécutés par l'entrepreneur sur la base des demandes de paiement mensuelles qu'il présente. A cette occasion a également été exprimée la question de la généralisation de la pratique des avances et acomptes dans le bâtiment.

PARTIE VII- NOUVELLE DEFINITION DES CONDITIONS DE PRISE DE POSSESSION D'UN BIEN EXPROPRIÉ POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE

I. Diagnostic : nécessité d'encadrer la prise de possession du bien exproprié

Dans la décision QPC 2012-226 du 06 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation, ces articles étant abrogés au 1er juillet 2013.

Les articles L15-1 et L15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique encadraient la prise de possession du bien exproprié. L'article L15-1 permettait à l'expropriant de prendre possession des biens expropriés, dans un délai d'un mois, après paiement ou consignation de l'indemnité fixée à l'amiable ou par le juge de l'expropriation. L'article L15-2 ouvrait la possibilité à l'expropriant, en cas d'appel du jugement, de prendre possession du bien avant le jugement d'appel, sous réserve de verser l'indemnité dans la limite de ses propositions et de consigner le surplus fixé par le juge.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ce dispositif était défavorable à l'exproprié et contraire à la Constitution, le paiement partiel d'une indemnité fixée en 1ère instance ne pouvant constituer une indemnité « préalable ».

II. Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par le projet de loi est triple. Il vise à :

- réaffirmer le principe selon lequel la prise de possession par expropriation ne peut intervenir qu'après versement d'une juste et préalable indemnité ;
- définir précisément les cas dans lesquels la consignation permet la prise de possession (en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir), ce qui garantit les droits des propriétaires expropriés.
- garantir à l'expropriant la restitution des indemnités indûment fixées en 1ère instance.

III. Explication des évolutions juridiques proposées (article 4).

Le vecteur législatif est rendu nécessaire par le fait que la décision du Conseil Constitutionnel du 06 avril 2012 abroge les L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation à compter du 1^{er} juillet 2013.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, l'article L15-1 prévoit que la prise de possession du bien exproprié peut être réalisée par paiement ou consignation de l'intégralité de l'indemnité, la procédure de consignation étant limitée aux cas d'obstacle au paiement ou refus de recevoir.

Dans les cas où la décision fixant l'indemnité est frappée d'appel et qu'il existe une présomption de non restitution de l'indemnité indûment fixée, l'article L15-2 permet à

l'expropriant de consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce qu'il avait proposé.

L'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dispose que :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le présent projet de loi respecte les exigences de cet article en ce qu'il réaffirme le principe selon lequel la prise de possession par expropriation ne peut intervenir qu'après versement d'une juste et préalable indemnité. Il délimite par ailleurs précisément les exceptions à ce principe en permettant à l'expropriant, après consignation, de prendre possession du bien exproprié.

IV. Impacts

Sur l'exproprié :

- versement d'une juste et préalable indemnité à l'exproprié avant prise de possession du bien ;
- limitation des possibilités de prise de possession par consignation de l'indemnité aux cas d'obstacle au paiement (propriétaire inconnu, succession non réglée...) ou refus de recevoir.

Sur l'expropriant :

- maintien des délais de prise de possession (1 mois après versement de l'indemnité ou consignation) ;
 - en appel, maintien des délais de réalisation des opérations d'intérêt général grâce à la prise de possession anticipée du bien. Tout retard (2 ans en l'état actuel des délais d'appel en matière de fixation des indemnités d'expropriation) sur la prise de possession est obligatoirement répercuté sur la démolition et les travaux d'aménagement, et donc la construction de logements, enjeu majeur aussi bien du point de vue des objectifs gouvernementaux (construction de 500 000 logements par an) que des impacts économiques liés.
- garantie de restitution de l'indu par consignation de tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce qu'il avait proposé.
- l'indemnité en appel, permettant à l'expropriant de récupérer le montant des sommes indûment fixées en 1^{ère} instance lorsqu'il obtient une réformation en appel ;
 - contrôle du juge sur les consignations ;
 - impact financier sur le budget des aménageurs : nécessité de disposer des ressources financières suffisantes pour verser ou consigner l'indemnité d'expropriation.

V. Consultations menées

La réforme des articles L15-1 et L15-2 a été discutée lors des réunions de concertation organisées sur le projet de loi urbanisme-logement en préparation.

Une réunion inter service s'est tenue le 20 mars. Elle a permis de réunir les services suivants : ministère de la justice, la DIT du ministère en charge des transports, de la mer et de la pêche délégué auprès du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

VI. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour conférer l'exécution provisoire de droit au jugement fixant les indemnités afin que l'expropriant puisse poursuivre ses opérations même en cas d'appel. Ce décret fixera en outre les modalités de saisine du juge pour aménager l'exécution provisoire.

Le projet s'appliquera de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, à l'exclusion du département de Mayotte où le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'applique pas.

En ce qui concerne les collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, le projet sera applicable, de plein droit, à Saint-Pierre et Miquelon⁹, à Saint-Barthélemy¹⁰ et à Saint-Martin¹¹.

En revanche, il ne sera pas applicable en Polynésie française¹², cette collectivité ayant une compétence exclusive en matière de propriété.

Enfin, faute de mention expresse dans le code de l'expropriation, le projet ne sera pas non plus applicable à Wallis et Futuna¹³ et en Nouvelle-Calédonie¹⁴.

Les dispositions législatives seront d'application immédiate et en tout état de cause à compter du 1^{er} juillet 2013.

⁹ Articles L.O 6413-1, 6414-1 à 6 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Articles L.O. 6213-1, 6214-1 à 6214-8 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Articles L.O. 6313-1, 6314-1 à 6314-10 du code général des collectivités territoriales.

¹² Article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

¹³ Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

¹⁴ Articles 6-2 et 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.