



N° 1105

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juin 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI, modifié par le Sénat, *habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les **projets de construction*** (n° 1102),

PAR Mme ANNICK LEPETIT,

Députée.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **1017, 1041** et T.A. **141**.
2^{ème} lecture : **1102**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **604, 607, 608,609** et T.A. **162** (2012-2013).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II.— EXAMEN DES ARTICLES	13
<i>Article 1^{er}</i> : Champ de l’habilitation	13
<i>Article 4</i> : Sécuriser l’expropriation	19
TABLEAU COMPARATIF	21

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 21 mars dernier, le Président de la République annonçait, à Alfortville, un Plan d'investissement pour le logement comprenant vingt mesures destinées à soutenir le secteur de la construction, en grande fragilité, dans le contexte actuel de crise économique persistante.

Dans le but d'accélérer la réalisation des projets de construction de logements, le présent projet de loi reprend huit de ces vingt mesures pour lesquelles une habilitation à légiférer par voie d'ordonnances est sollicitée par le Gouvernement. Il s'agit, en effet, d'agir rapidement et de mobiliser simultanément différents leviers afin d'apporter des réponses adaptées, en matière de logement, à nos concitoyens.

Présenté le 2 mai dernier en Conseil des ministres, le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction a été examiné, en première lecture, à l'Assemblée nationale, par la commission des affaires économiques le 15 mai et, en séance, le 21 mai. Les modifications apportées ont visé à préciser le champ de l'habilitation sur certains aspects, notamment le nouveau régime juridique du logement intermédiaire.

Transmis au Sénat, le texte a été examiné, pour avis, par la commission des lois, le 22 mai, et, au fond, par la commission des affaires économiques, le 23 mai. Le 29 mai dernier, il a été adopté par le Sénat qui, sans remettre en cause les orientations précédemment données par l'Assemblée nationale, est venu apporter quelques précisions utiles à l'article premier, a voté conformes les articles 2, 3 et 5 et a supprimé l'article 4.

Examiné le 4 juin en seconde lecture par la commission des affaires économique de l'Assemblée, le texte a cette fois été adopté à l'unanimité. Cet évènement assez rare au Parlement illustre la justesse des réponses apportées par la majorité et le consensus dont ce texte fait l'objet ; consensus non seulement sur le fond – car il y a urgence à relancer le secteur de la construction – mais également sur la forme – la technicité des mesures envisagées justifie le recours aux ordonnances. En dépit d'une réticence traditionnelle, et bien naturelle, de la représentation nationale pour la procédure des ordonnances, c'est ce consensus qui restera et qui permettra à cette loi d'améliorer concrètement le quotidien des français.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 4 juin 2013, la commission a examiné, en deuxième lecture, le projet de loi, modifié par le Sénat, habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction (n° 1102), sur le rapport de Mme Annick Lepetit.

M. le président François Brottes. Nous examinons le texte habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions dans le domaine de la construction. Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement a pris l'engagement de nous présenter ces ordonnances avant que nous soyons saisis de la loi de ratification.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Le projet de loi a été adopté mercredi dernier par le Sénat, sans aucune opposition. À l'exception de quelques amendements de précision, l'esprit et la lettre du texte voté par l'Assemblée ont été respectés, l'amendement cosigné par M. Jean-Luc Laurent et Mme Michèle Bonneton ayant été maintenu. Les sénateurs ont considéré que les mesures proposées relevaient du bon sens et que le recours aux ordonnances permettrait de débloquer les projets de construction et de gagner du temps. Les questions nécessitant un débat plus approfondi trouveront leur place dans le futur projet de loi sur le logement.

Le Sénat a inscrit dans le texte des précisions que j'avais apportées, lors des débats, en réponse à certaines questions. Cela ne change en rien l'esprit du texte que vous aviez adopté.

Mme Annick Lepetit, rapporteure. Tout en approuvant en effet l'esprit du texte, le Sénat a procédé à quelques aménagements.

En matière de recours contentieux, l'exigence d'un intérêt suffisamment direct à agir a été introduite, dans le prolongement des propositions du rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle.

S'agissant de la densification de la construction, le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat a suggéré plusieurs clarifications de nature rédactionnelle qui font écho aux préoccupations exprimées dans les débats de notre commission. Le texte adopté par le Sénat précise ainsi que la dérogation aux règles du plan local d'urbanisme est une faculté offerte aux communes et non une obligation.

De même, la possibilité d'alléger l'obligation de création d'aires de stationnement doit tenir compte de la qualité de la desserte en transports collectifs et de la densité urbaine.

Enfin, le périmètre des zones tendues est élargi aux communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, qui n'appartiennent pas à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, reprenant ainsi les critères définis dans la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

En ce qui concerne le logement intermédiaire, le Sénat a confirmé le recentrage du dispositif opéré par l'Assemblée nationale. À l'initiative de son rapporteur, le texte précise utilement que les collectivités territoriales ou leurs groupements sont représentées au sein des conseils d'administration de la maison mère et de la filiale dédiée au logement intermédiaire.

Enfin, deux modifications ont été apportées lors de l'examen en séance : d'une part, l'extension aux professionnels des travaux publics du bénéfice de l'amélioration des délais de paiement ; d'autre part, à la demande du Gouvernement, la suppression de l'article 4 dont les dispositions ont été intégrées dans la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports que le Conseil constitutionnel a validée récemment.

Je me félicite du consensus observé dans les deux assemblées sur ce projet de loi, que je vous recommande d'adopter en l'état afin de relancer la construction dans notre pays.

M. le président François Brottes. L'absence de remarques sur un texte revenant du Sénat fera date. À charge de revanche, oserais-je dire...

M. Jean-Marie Tetart Je me réjouis que le Sénat ait confirmé l'important travail que nous avons effectué en séance et en commission, et ait apporté quelques précisions intéressantes. Je continue néanmoins à regretter que le logement intermédiaire ne concerne que les communes qui ne font pas l'objet d'un arrêté de carence au regard de leurs obligations en matière de logements locatifs sociaux.

Je me félicite de l'extension aux entreprises de travaux publics des facilités de trésorerie que nous avons soutenue à l'Assemblée.

Le texte, sur lequel nous nous sommes abstenus en première lecture, nous convient en l'état, en dépit de la réserve sur le logement intermédiaire.

M. le président François Brottes. Vous avez noté que des amendements proposés par le groupe UMP ont été adoptés au Sénat.

Mme la ministre. Et à l'Assemblée nationale !

M. Daniel Goldberg. Je salue la qualité du projet de loi présenté par Mme la ministre et l'excellent travail de notre rapporteure.

Si, en théorie, les ordonnances posent problème aux parlementaires que nous sommes, en pratique, face à la nécessité d'aller de l'avant, elles recueillent notre approbation.

Les remarques que nous avons pu faire ont trouvé une traduction au Sénat : d'une part, un lien est établi entre les obligations en matière de stationnement et la qualité de la desserte en transports collectifs dans certains quartiers. D'autre part, la création de filiales au sein des organismes de logement social dédiées au logement intermédiaire est encadrée, alors que cette question avait suscité un débat passionné au sein de notre commission.

J'espère que le texte recueillera un assentiment unanime. Dès lors que nous tendons au Gouvernement la plume du législateur, le groupe SRC souhaite ardemment que la rapporteure soit associée à la rédaction des ordonnances.

Le texte du Sénat prend en compte à juste titre les villes dites « champignons ».

Enfin, je suis satisfait de l'adoption conforme de l'article 5 relatif à la conception-réalisation, introduit à mon initiative, avec le soutien des députés et de la rapporteure, ainsi que la grande sagesse de la ministre.

Mme Michèle Bonneton. Le groupe écologiste se réjouit que ce projet de loi lève, définitivement espérons-le, les freins à la construction de logements. Nous en retenons plusieurs éléments : le raccourcissement des délais entre la décision de lancer un projet et la remise des clefs aux habitants dans le respect de la démocratie – le texte des ordonnances nous sera présenté par la ministre avant leur publication ; la densification raisonnée des centres urbains permettant de lutter contre un étalement, dévoreur de terres agricoles et cause de déplacements multiples entre domicile et travail, qui porte gravement atteinte à l'environnement, à la qualité de vie et au pouvoir d'achat des ménages ; la définition des zones tendues que le Sénat a précisée.

Les craintes que nous avons exprimées ont été levées, notamment celles relatives à la création de filiales d'organismes HLM pour investir dans le logement social. En matière de logement intermédiaire, la notion d'étanchéité des fonds et des moyens entre les filiales et les organismes HLM, introduite par l'Assemblée, a été précisée par le Sénat. De même, l'allègement des obligations en matière de stationnement est conditionné à la desserte en transports collectifs et à la densité urbaine.

Les parlementaires ont été écoutés et le texte est allé dans le bon sens. Nous serons évidemment attentifs au contenu précis des ordonnances qui nous seront soumises pour ratification dans les prochains mois.

Cette loi d'habilitation prépare aussi le deuxième volet du dispositif gouvernemental en faveur du logement. Ce texte très attendu permettra de doter notre pays de règles ambitieuses en matière de garantie locative, de non-

artificialisation des sols et de qualité environnementale et thermique des logements.

Ce vaste chantier aura des conséquences sur l'environnement – l'isolation des logements est le moyen le plus efficace pour lutter contre les gaz à effet de serre et le dérèglement climatique ; sur le pouvoir d'achat des ménages – la part de l'énergie dans le budget des ménages n'a cessé d'augmenter tandis que la précarité énergétique dont la politique du tout-électrique et la mauvaise isolation des logements sont en partie responsables, est préoccupante ; et sur les emplois non délocalisables et l'économie – le secteur du bâtiment et les entreprises en amont profiteront des nouvelles dispositions. Le deuxième projet de loi consacré au logement est donc très attendu.

M. Éric Straumann. Je partage l'analyse de mon collègue Jean-Marie Tetart : il s'agit d'un bon texte. Je souhaiterais une précision concernant les places de stationnement : je suis maire d'une petite commune dans une agglomération de 60 000 habitants dans laquelle deux places de stationnement extérieures non clôturées par logement doivent être prévues lors de la construction de petits immeubles. En vertu du texte adopté, le maire pourra-t-il, en dépit d'une desserte satisfaisante en transports collectifs, refuser de déroger au plan local d'urbanisme, comme c'est le cas actuellement, ou cette décision pourra-t-elle être contestée par une autre autorité ? La possibilité de dérogation constitue bien une faculté offerte au maire ?

M. Jean-Luc Laurent. Le travail du Sénat complète utilement celui de l'Assemblée nationale, et je me félicite des ajouts qui en résultent. J'ai été très attentif aux dispositions tendant à améliorer le règlement des contentieux, notamment dans le cas des recours abusifs, et à celles relatives à la densification urbaine qui permettent de soutenir la construction.

Quant au logement intermédiaire et aux filiales créées à cet effet par les organismes de logement social, la modification introduite par le Sénat répond à mon interrogation en prévoyant des règles distinctes pour la représentation en leur sein des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Je demande à la ministre de veiller à l'association et à l'information de la commission en amont du dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances, afin que les points que nous avons débattus se retrouvent pleinement dans lesdites ordonnances.

Mme la ministre. Monsieur Tetart, j'avais indiqué lors du débat que les entreprises de travaux publics bénéficieraient de l'assouplissement des délais de paiement. Le Sénat a préféré l'écrire dans le projet de loi. Mais cette question n'a jamais soulevé de difficultés.

Monsieur Goldberg, vous avez souhaité que la rapporteure continue à être associée aux ordonnances. Je lui ai proposé en souriant de mettre en place un programme de fidélité au bénéfice des parlementaires habitués du 72 rue de

Varenne donnant droit à des cadeaux de la ministre. La rapporteure pourrait, si elle le souhaite, s'installer au ministère cet été pour surveiller la rédaction des ordonnances. (*Sourires.*)

Madame Bonneton, vous avez évoqué plusieurs sujets qui seront abordés par le futur projet de loi relatif au logement, qui n'a pas la prétention d'être la Bible mais a l'ambition de régler plusieurs questions qui, depuis des années, ont fait l'objet de multiples rapports mais sont restées sans solutions. Ce ne sont certes pas des sujets prioritaires, mais il me paraît utile de les remettre sur le métier et d'aboutir enfin.

Je répète que le projet de loi offre aux élus une faculté de déroger au plan local d'urbanisme sans devoir réviser celui-ci.

Monsieur Laurent, la rapporteure sera évidemment associée à la rédaction des ordonnances, qui vous seront présentées dès leur achèvement – c'est un travail de précision qui prendra un peu de temps.

M. le président François Brottes. Vous pourrez, comme dans un feuillet, nous livrer les ordonnances par épisode.

Mme la rapporteure. Je n'ai rien à ajouter aux propos de Mme la ministre. Je me réjouis d'être associée à l'élaboration des ordonnances, en amont de leur publication, comme l'ont demandé plusieurs de mes collègues et comme Mme la ministre l'a affirmé de manière constante. C'est donc avec plaisir que je réponds à son invitation. (*Sourires.*)

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Champ de l'habilitation

L'article 1^{er} du présent projet de loi délimite strictement le champ de l'habilitation demandée à huit mesures, annoncées lors de la présentation du Plan d'investissement pour le logement le 21 mars dernier.

A.— LE PÉRIMÈTRE DE L'HABILITATION EST LIMITÉ AUX HUIT PREMIÈRES MESURES DU PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LE LOGEMENT

Ces mesures, qui ont depuis été largement discutées au cours des travaux parlementaires, sont les suivantes :

✓ La création d'une *procédure intégrée pour le logement (PIL)* destinée à favoriser certaines opérations d'aménagement et de construction, comportant principalement la réalisation de logements.

✓ La mise en place d'un *portail national de l'urbanisme* pour améliorer l'accessibilité des règles d'urbanisme opposables.

✓ L'accroissement du *niveau de la garantie d'emprunt* qu'une collectivité peut consentir pour certaines opérations d'aménagement, comprenant principalement des logements. Il s'agit ainsi de favoriser l'émergence de projets importants, réalisés en concession d'aménagement par des opérateurs, pour le compte des collectivités.

✓ L'aménagement de certaines modalités de *traitement du contentieux de l'urbanisme* dans le but de réduire les délais et de dissuader les recours formés dans un but lucratif.

✓ La possibilité de déroger à certaines obligations découlant des documents d'urbanisme pour *favoriser la construction de logements en zone tendue* (surélévation d'immeubles d'habitation, alignement de la hauteur entre bâtiments mitoyens, limitation des contraintes en matière de stationnement et transformation de bureaux en logements).

✓ La définition d'un *régime juridique du logement intermédiaire* dans le but de promouvoir, en zone tendue, une offre de logements abordables pour les ménages à revenus moyens. L'instauration de ce régime s'accompagne de la création de nouveaux outils, en particulier un contrat de bail emphytéotique dédié spécifiquement à la production de logements et la possibilité offerte aux

organismes de logement social de créer des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires.

✓ *La suppression de la garantie financière d'achèvement intrinsèque* pour la vente de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de sécuriser davantage les acquéreurs.

✓ *Le raccourcissement des délais de paiement* afin de faciliter la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment.

B.— LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs précisions quant au périmètre de l'habilitation demandée par le Gouvernement.

1. Le cadre de la procédure intégrée pour le logement précisé

La première mesure inscrite dans le projet de loi d'habilitation vise à fusionner différentes étapes imposées par les procédures classiques, afin de raccourcir les délais et favoriser l'émergence plus rapide de projets d'aménagement, comportant principalement des logements.

Dans la mesure où cette procédure est particulière et dérogatoire, votre rapporteure a souhaité rappeler qu'elle devait répondre à *un objectif d'intérêt général*, option qui a effectivement été retenue par l'Assemblée nationale et confirmée par le Sénat.

Par ailleurs, il est apparu souhaitable de rappeler que la construction de logements ne peut véritablement répondre aux besoins de nos concitoyens que si elle s'accompagne de certains équipements collectifs indispensables (écoles, *etc.*) et évite toute forme de ségrégation spatiale et sociale. Dans cette perspective, un amendement, adopté en commission, est venu préciser que les opérations susceptibles de faire l'objet de la procédure intégrée pour le logement doivent *intégrer des préoccupations de mixité sociale et fonctionnelle*.

2. Un accent mis sur la dissuasion des recours « malveillants »

Le projet de loi d'habilitation vise à fluidifier le traitement du contentieux en matière d'urbanisme, d'une part, en raccourcissant les délais de traitement des recours ; d'autre part, en cherchant à endiguer les recours malveillants.

Les pistes retenues dans ce cadre ont été précisées par la ministre, Mme Cécile Duflot, qui a rendu public le rapport ⁽¹⁾ élaboré sur le sujet par un

(1) « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », 25 avril 2013.

groupe de travail *ad hoc*, présidé par M. Daniel Labetoulle. Les propositions avancées par ce groupe consistent à :

- ✓ clarifier les règles de l'intérêt pour agir ;
- ✓ introduire une procédure de cristallisation des moyens ;
- ✓ organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge ;
- ✓ permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire ;
- ✓ encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance ;
- ✓ donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements.

À la suite des différentes auditions conduites sur le sujet, votre rapporteure a jugé utile de mettre l'accent sur l'une des mesures les plus dissuasives, à savoir *la possibilité, pour le bénéficiaire d'un permis de construire contesté en justice, de demander des dommages et intérêts à l'auteur du recours, en cas de préjudice anormal*. Un amendement dans ce sens a été adopté, à son initiative, par la commission et validé en séance.

3. La portée des mesures de densification précisée

Une première modification, apportée à l'initiative de votre rapporteure, a consisté à actualiser *la référence aux zones tendues* en privilégiant le renvoi aux communes soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV), qui a été renforcée par la loi de finances pour 2013. Désormais, cette taxe s'applique aux communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (et non plus 200 000) où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Le décret du 10 mai 2013⁽¹⁾, pris pour l'application de cette disposition, étend la liste des communes où la TLV est applicable en portant son périmètre à vingt-huit unités urbaines (1 151 communes), contre huit actuellement (811 communes).

Une seconde modification vise à préciser que *les mesures de densification prévues par le projet de loi doivent tenir compte de la nature du projet et de la zone concernée, avec une préoccupation de mixité sociale*.

Enfin, il est apparu que, dans la version initiale du projet de loi, les dispositions dérogatoires en matière de stationnement étaient limitées aux

(1) Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

opérations de surélévation et restaient sans effet sur les opérations d'alignement au faitage, destinées à combler les « dents creuses ». La dernière modification apportée aux dispositions du texte en matière de densification a donc consisté à assurer *un traitement identique pour les projets de surélévation destinés à combler les « dents creuses » et les autres projets de surélévation.*

4. Une clarification du champ d'application du régime juridique du logement intermédiaire

Dans le but de promouvoir une offre de logements abordables pour les ménages à revenus moyens, le projet de loi d'habilitation propose d'autoriser le Gouvernement à définir « *un régime du logement intermédiaire permettant aux collectivités territoriales ou leurs groupements d'en prescrire la production au sein des documents de planification et de programmation* ».

Afin de préciser le champ d'application de ce nouveau dispositif, votre rapporteure a suggéré plusieurs amendements, dont la portée a été confirmée par le Sénat moyennant quelques aménagements :

✓ En premier lieu, *le nouveau régime juridique ne sera appelé à se développer qu'en zones tendues* – en l'espèce, dans les zones où la taxe sur les logements vacants est applicable –, c'est-à-dire dans les zones où l'absence de ce type de logements dans le parc résidentiel existant est la plus problématique pour nos concitoyens.

✓ En deuxième lieu, il est apparu utile de clarifier la rédaction de ce que recouvre la notion de logement intermédiaire, à savoir du logement locatif comme du logement en accession sociale à la propriété. Le nouveau régime du logement intermédiaire a ainsi pour objectif de favoriser le développement de « *logements à prix maîtrisé, caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché* ».

✓ En troisième lieu, votre rapporteure a tenu à prévoir que *seules les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU pourront prescrire du logement d'intermédiaire dans leurs documents de planification et de programmation.*

Dans le prolongement des précédents travaux parlementaires sur la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social, cette possibilité est ainsi limitée aux communes qui respectent leurs obligations de production de logement social ou qui ont engagé un programme de rattrapage pour remplir leurs obligations dans ce domaine.

✓ Enfin, *la possibilité, pour les organismes de logement social, de créer des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires a été davantage*

encadrée. L'objectif est de ne pas détourner les organismes HLM de leur mission première qui est de produire et de gérer du logement social. C'est la raison pour laquelle la constitution et les activités de ces filiales doivent, en vertu d'une série d'amendements déposés en commission et en séance, respecter un principe d'étanchéité des fonds relevant du logement social ainsi que l'interdiction, pour une filiale, d'en créer d'autres.

5. La reconduction de la procédure de conception-réalisation pour les logements locatifs aidés par l'État

L'Assemblée nationale s'est prononcée en faveur de la reconduction, pour une durée de cinq ans, de la procédure de conception-réalisation pour les logements locatifs aidés par l'État.

C.— LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Au cours de son examen du présent projet de loi, le Sénat a approuvé les orientations données au texte, en y ajoutant les modifications suivantes :

1. La référence à un intérêt à agir direct

En ce qui concerne les recours contentieux en matière d'urbanisme, le Sénat a introduit, dans le prolongement des propositions formulées par le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, la référence à un intérêt à agir suffisamment direct.

Les conditions de recevabilité des recours en matière d'urbanisme ont déjà été modifiées, notamment par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui exige le dépôt des statuts d'association antérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire. L'objectif est d'aller plus loin dans cette direction en exigeant des requérants un intérêt suffisamment direct à agir afin de lutter contre les recours dits « malveillants », détachés de l'existence d'un préjudice réel.

2. Les mesures de densification ne constituent qu'une faculté pour les communes

À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques a tenu à préciser que les dérogations aux règles des plans locaux d'urbanisme (PLU), prévues par le projet de loi d'habilitation en zone tendue, constitueront une faculté ouverte aux communes et non une obligation.

En ce qui concerne le périmètre dans lequel ces dérogations peuvent s'appliquer, le Sénat a jugé utile de l'élargir aux communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants. Sans remettre en cause

l'actualisation proposée par le renvoi aux communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, l'objectif est ici de prendre en compte la situation de zones moins peuplées qui, en raison de contraintes particulières, n'en connaissent pas moins un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

Au-delà de certaines reformulations visant à clarifier la rédaction des dispositions du 5° de l'article 1^{er}, le Sénat a par ailleurs ajouté, pour la limitation des exigences en matière d'aires de stationnement, une référence à la qualité de la desserte en transports collectifs et à la densité urbaine.

3. Une gouvernance des filiales dédiées au logement intermédiaire précisée

Le projet de loi d'habilitation offre aux organismes HLM la possibilité de créer des filiales pour développer des logements intermédiaires. Comme cela a été indiqué précédemment, l'Assemblée nationale a tenu à encadrer la constitution et les activités de ces filiales en précisant le principe d'étanchéité des fonds du logement social et l'interdiction, pour ces dernières, de créer d'autres filiales.

La rédaction adoptée paraît exclure la possibilité pour les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements de siéger à la fois au conseil d'administration de l'« organisme mère » et à celui de sa filiale dédiée au logement intermédiaire. C'est la raison pour laquelle le Sénat a souhaité préciser la possibilité de cette participation.

4. Autres modifications

Le Sénat a, en outre, souhaité préciser que les professionnels des travaux publics sont inclus dans le champ des mesures d'amélioration des délais de paiement (dispositions du 8° de l'article 1^{er}).

Enfin, le Gouvernement a proposé la suppression de l'article 4 dans la mesure où son dispositif a été définitivement adopté dans la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, validée par le Conseil constitutionnel.

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 4

Sécuriser l'expropriation

L'article 4 du présent projet de loi vise à tirer les conséquences de la décision n° 2012-226 du Conseil constitutionnel du 6 avril 2012 relative aux conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette disposition n'avait sa place dans le présent projet de loi qu'en raison de son caractère urgent : la décision du juge constitutionnel entre, en effet, en vigueur le 1^{er} juillet prochain. Afin de garantir son adoption dans ce délai, elle avait également été intégrée dans la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, adoptée par l'Assemblée nationale le 24 avril dernier. Dans la mesure où cette loi vient d'être validée par le Conseil constitutionnel, l'article 4 du présent projet de loi n'a plus d'utilité et a donc été supprimé par le Sénat.

*

* *

M. le président François Brottes. L'article 4 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d'aucun amendement visant à le rétablir.

La Commission maintient la suppression de cet article.

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en deuxième lecture
<p align="center">Projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction</p>	<p align="center">Projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction</p>	
<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnances toute mesure de nature législative propre à :</p>	<p align="center">Alinéa sans modification</p>	<p align="center">Sans modification</p>
<p>1° Favoriser une production rapide de logements, grâce à la création d'une procédure intégrée pour le logement, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines, avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle :</p>	<p align="center">1° Sans modification</p>	
<p>a) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, les documents d'urbanisme applicables à ce projet peuvent être mis en compatibilité avec ce projet ;</p>		
<p>b) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, d'autres règles applicables au projet peuvent être modifiées aux mêmes fins de réalisation du projet ;</p>		
<p>c) En encadrant dans des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;</p>		
<p>d) En ouvrant la faculté d'y regrouper l'instruction et la délivrance</p>		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations ;

2° Améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction :

a) En créant un portail national de l'urbanisme destiné à la consultation de ces informations par un point d'entrée unique ;

b) En imposant aux autorités compétentes l'obligation de transmettre à l'autorité gestionnaire du portail les informations nécessaires dans une version dématérialisée et selon des standards de numérisation des documents ;

c) En précisant les conditions dans lesquelles ces informations sont mises en ligne pour être accessibles au public ;

3° Faciliter le financement des projets d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements, en augmentant le taux maximal de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, isolément ou conjointement, apporter à des emprunts souscrits par le titulaire d'une concession d'aménagement ;

4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions, en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts

Texte adopté par le Sénat en première lecture

2° Sans modification

3° Sans modification

4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension en particulier en exigeant des requérants un intérêt suffisamment direct à agir, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions, en vue

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

l'auteur d'un recours abusif, et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;

~~5° Faciliter les projets de construction de logements dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée dans un objectif de mixité sociale :~~

a) En définissant les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés, en tout ou partie, de l'obligation de création d'aires de stationnement pour les logements, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme ou de tout document en tenant lieu ;

~~b) En permettant, pour un projet de construction destinée principalement à l'habitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité, dans les limites de l'alignement en hauteur d'une construction contiguë déjà existante, ainsi que, en cas de surélévation, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement ;~~

c) En permettant, pour un projet de création de logement par surélévation d'un immeuble existant, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit

Texte adopté par le Sénat en première lecture

notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;

5° Donner à l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telles que définies à l'article 232 du code général des impôts, ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la faculté de faciliter les projets de construction de logements, en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée dans un objectif de mixité sociale :

a) En définissant les conditions dans lesquelles, compte tenu de la qualité de la desserte en transports collectifs ou de la densité urbaine, les projets sont exonérés, en tout ou partie, de l'obligation de création d'aires de stationnement pour les logements, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme ou de tout document en tenant lieu ;

b) En autorisant les dérogations aux règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité nécessaires pour permettre l'alignement au faitage par rapport à une construction contiguë déjà existante d'un projet de construction destinée principalement à l'habitation ;

c) En permettant, pour un projet de création de logement par surélévation d'un immeuble existant, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

autorisé ;

d) En permettant, pour un projet de transformation en habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit de l'immeuble existant ;

e) En prévoyant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les projets mentionnés au ~~b~~, ~~pour les cas de surélévation~~, et au c, accorder des dérogations aux règles définies aux articles L. 111-4, L. 111-5-2, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au besoin par des mesures compensatoires ;

6° Favoriser, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, le développement des logements à prix maîtrisé caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché :

a) En définissant un régime du logement intermédiaire permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qui ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de

Texte adopté par le Sénat en première lecture

autorisé en autorisant aussi, le cas échéant, la dérogation aux règles de gabarit pour permettre l'alignement au faitage de cet immeuble par rapport à une construction contiguë déjà existante ;

d) Sans modification

e) En prévoyant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les projets mentionnés au c, accorder des dérogations aux règles définies aux articles L. 111-4, L. 111-5-2, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au besoin par des mesures compensatoires ;

6° Favoriser, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, le développement des logements à prix maîtrisé caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché :

a) Sans modification

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation ;

b) En créant un contrat de bail de longue durée, réservé à la production de logement, par lequel le propriétaire consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de niveau de loyers et, le cas échéant, de prix de cession, ainsi qu'en prévoyant les règles applicables en cas de résiliation ou de méconnaissance des obligations propres à ce contrat ;

c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires, sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales. S'entend par étanchéité des fonds une séparation stricte et l'utilisation à des fins exclusives de construction et de gestion du parc social des fonds perçus par l'organisme mère au titre de l'activité de construction et de gestion du parc social, de telle sorte que, d'une part, l'ensemble des dépenses afférentes à la construction de logements intermédiaires soit assuré par la filiale, qui ne bénéficie pour cela d'aucun concours, y compris en nature, de la maison mère, et, d'autre part, que les personnes assurant la détermination effective de l'orientation de l'activité de ces filiales ne puissent assurer la détermination de l'orientation de l'activité au sein de l'organisme mère ;

Texte adopté par le Sénat en première lecture

b) Sans modification

c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires, sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales. S'entend par étanchéité des fonds une séparation stricte et l'utilisation à des fins exclusives de construction et de gestion du parc social des fonds perçus par l'organisme mère au titre de l'activité de construction et de gestion du parc social, de telle sorte que, d'une part, l'ensemble des dépenses afférentes à la construction de logements intermédiaires soit assuré par la filiale, qui ne bénéficie pour cela d'aucun concours, y compris en nature, de la maison mère, et, d'autre part, que les personnes assurant la détermination effective de l'orientation de l'activité de ces filiales, à l'exception de celles représentant les collectivités territoriales ou leurs groupements, ne puissent assurer la détermination de l'orientation de l'activité au sein de l'organisme mère ;

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

7° Rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ;

8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil, afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels ~~de ce~~ secteur.

Article 2

Les ordonnances prévues à l'article 1^{er} sont prises dans un délai, suivant la publication de la présente loi, fixé à :

a) Quatre mois pour les dispositions des 4°, 5° et 7° ;

b) Six mois pour les dispositions des 1°, 2° et 8° ;

c) Huit mois pour les dispositions des 3° et 6°.

Article 3

Pour chaque ordonnance prévue à l'article 1^{er}, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 4

~~Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont ainsi rédigés :~~

Texte adopté par le Sénat en première lecture

7° **Sans modification**

8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil, afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Article 2

(Conforme)

Article 3

(Conforme)

Article 4

Supprimé

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

.....

.....

Article 4

Suppression maintenue

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

~~« Art. L. 15 1. Dans le délai d'un mois soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement de celle-ci ou de refus de la recevoir, de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai, qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.~~

~~« Art. L. 15 2. En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que, en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourra recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seront dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15 1. »~~

Article 5 (nouveau)

À l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'année : « 2013 » est remplacée par l'année : « 2018 ».

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 5

(Conforme)

Texte adopté par la Commission en deuxième lecture

.....