

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

- Examen de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (n° 1240) (*M. Harold Huwart, rapporteur*) ..... 2
- Information relative à la Commission ..... 32

Mercredi 7 mai 2025

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 88

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

**Présidence de  
Mme Aurélie Trouvé,  
*Présidente***



*La commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (n° 1240) (M. Harold Huwart, rapporteur).*

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Le calendrier de notre commission s'annonce particulièrement chargé jusqu'à la fin du mois de juin, entre la proposition de loi (n° 856) du sénateur Laurent Duplomb visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, celle du sénateur Daniel Grémillet portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie (n° 463) et le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

**Mme Julie Laernoës (EcoS).** L'examen à venir de la proposition de loi Grémillet me semble remettre en cause la mission du groupe de travail sur la souveraineté énergétique, pourtant créé par le Premier ministre...

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Je le note, mais nous n'allons pas ouvrir cette discussion ce matin. Nous en venons donc à l'examen d'une proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Il est prévu qu'elle soit examinée en séance publique le 15 mai, en deuxième position de la niche du groupe LIOT.

La situation du logement demeure très fragile. Il y a 2,7 millions de ménages en attente d'un logement social ; la production de logements est en baisse et a atteint son niveau le plus bas depuis vingt ans. Ce texte propose des outils dont nous devons nous assurer qu'ils peuvent simplifier les procédures et rendre les logements abordables, tout en offrant des garanties suffisantes de protection des droits des particuliers et de l'environnement. Il ne comporte que quatre articles, mais aborde de nombreux sujets. Sept amendements ont été déclarés irrecevables en vertu de l'article 45 de la Constitution et deux en vertu de l'article 40. Notre commission est saisie de cinquante-sept amendements.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Si le droit de l'urbanisme n'est pas le seul facteur de la crise du logement en France, il y joue néanmoins un rôle déterminant. En vingt ans, sous l'effet d'une inflation normative, le volume du code de l'urbanisme a été multiplié par quatre. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été généralisés et intercommunalisés ; ils ont été rendus conformes aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et à plusieurs schémas régionaux, dont le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). De ces documents d'aménagement, on a voulu faire des documents d'orientation, ainsi que des instruments de démocratie locale. Contrairement à celui de plusieurs de nos voisins européens, notre droit de l'urbanisme n'interdit formellement que très peu de choses. Cependant, il entoure les projets d'un luxe de précautions, de consultations et d'autorisations qui contribuent à un allongement significatif des délais, qui deviennent déraisonnables.

Rappelons que le nombre de logements qu'on construit est au plus bas depuis plus de vingt-cinq ans et que nous ne sommes plus très loin de la situation de 1948, la pire que notre histoire ait connue. De même, la construction de logements sociaux est en berne. Toutes les complexités, les retards et les surcoûts finissent par peser sur les Français les plus fragiles, notamment dans les zones tendues. Or la crise du logement est une bombe sociale à retardement, dont les effets sur la vie de nos concitoyens sont incalculables.

Dans le cadre très strict de la niche parlementaire, mon texte vise à identifier les cas où les délais peuvent être raccourcis et les surcoûts évités, sans porter atteinte au droit de l'environnement, à la protection du patrimoine ni aux différents acquis, pas plus qu'au droit des requérants ni à la protection garantie aux citoyens français par le juge administratif. S'adonner à cet exercice nous conduit à retrouver des exemples bien connus des élus locaux, des juristes et des partenaires du secteur.

Ainsi, pour faire évoluer les documents d'urbanisme, on est trop souvent obligé de procéder à une modification lourde, dite « de droit commun », du plan local d'urbanisme, notamment quand on dépasse le seuil de 20 % de majoration des possibilités de construction dans certaines zones. Je vous proposerai une procédure simplifiée qui, pour des documents déjà validés, y compris par une enquête publique, permettrait de ne pas recourir à une nouvelle enquête publique, tout en préservant le régime de délibération et de recours, ce qui permettrait de gagner de quatre à six mois dans un très grand nombre de cas.

Nous vous proposons également d'offrir aux maires la possibilité d'élargir le champ d'application des dérogations au PLU, qui ne concernent actuellement que les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV), dans les zones tendues, mais aussi non tendues. En réalité, ce n'est pas ce zonage qui permet de viser toutes les communes où la crise du logement est la plus aiguë, mais seulement le zonage ABC. Nous vous proposons de permettre aux maires d'accorder ces dérogations sous le même régime dans les zones où il y a une crise du logement. Par ailleurs, pour convertir une friche commerciale à des fins de logement, il faut le plus souvent en passer par une révision complète du plan local d'urbanisme. Nous vous proposons un modèle de reconversion inspiré de celui de la proposition de loi de notre collègue Romain Daubié concernant les bureaux : il permettrait d'économiser de neuf à trente-six mois de procédure.

Au fil du temps, les recours gracieux, auxquels nous sommes tous attachés, ont fini par devenir moins une occasion de dialogue et d'évitement du contentieux qu'une manœuvre dilatoire qui ne fait que retarder un contentieux de plus en plus systématique. Tout en conservant les garanties apportées par le juge administratif, nous vous proposons de raccourcir le délai pour introduire ce recours et de lui donner un caractère non suspensif, afin de gagner quelques mois sur la procédure. Ces délais sont à l'origine de surcoûts. Pour une petite communauté de communes, la modification d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) coûte au moins deux cent mille euros. En tant qu' élu local, je n'ai jamais pu expliquer ces surcoûts à mes concitoyens ou aux autres élus. Des territoires qui, pour avoir manqué le moment de la révision du SCoT, ont été contraints par la loi d'en faire un nouveau, ont dû verser entre trois cent mille et quatre cent mille euros. Nous ne vous proposons pas d'affaiblir le SCoT, mais, au contraire et avec l'accord de la Fédération nationale des SCoT (très demandeuse de cette disposition), de faire en sorte que le SCoT bénéficie, comme le PLUI, d'un régime pérenne.

Le surcoût de la solarisation des bâtiments publics doit être évalué. Même si je suis très attaché aux acquis de la directive européenne et à l'idée de solariser et de végétaliser un grand nombre de bâtiments tertiaires, force est de constater que nous avons un problème pour les plus petites surfaces, entre cinq cents et mille mètres carrés, qui ne sont pas visées par la directive en 2028. Une telle surtransposition serait légitime si elle était viable. Or, la végétalisation de ces petites surfaces entraîne un surcoût massif sans possibilité de tiers-financement. Quant à la solarisation, les surcoûts sont évalués de façon consensuelle à 700 euros du mètre carré pour les plus petites surfaces et à 200 euros pour les plus grandes.

Ce qui aurait été possible lorsque la solarisation apporte une forme de rémunération et qu'elle est adossée à une société de tiers-financement ou à un modèle de portage est remis en question par le prix d'achat des énergies renouvelables, notamment du photovoltaïque. Alors que ces projets avaient une marge de rentabilité de 5 % à 7 %, le prix de l'électricité au rachat ayant baissé de 10 %, il n'y a plus de solutions pour ces surfaces, notamment pour les petites ombrières. Le risque à conserver les termes de la loi, c'est qu'un certain nombre de projets ne puissent pas être financés. En effet, 40 % des bâtiments tertiaires sont publics, soit 3,5 millions bâtiments. Sans modification, nous pouvons nous attendre dans les mois qui viennent à un tir de barrage des porteurs de projet, y compris des collectivités locales, qui nous diront que, au moment de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi « Aper », ces dispositions n'avaient été que superficiellement évaluées par le Comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes et qu'en réalité, l'État a infligé un surcoût sans compensation aux collectivités, mettant en péril des projets de gymnases ou d'écoles.

Au-delà des problèmes de surcoût et de délai, il y a dans nos codes certaines interdictions injustifiées. Je voudrais insister sur l'accès aux établissements publics fonciers (EPF). La Banque des territoires fait le tour du pays en préconisant des solutions de portage foncier pour reconvertir des friches et soutenir des projets immobiliers dans les centres-bourgs, les centres-villes et les entrées de ville. Or, sur 40 % de notre territoire, il n'y a pas de solution de portage accessible, ni par une société d'économie mixte ni par un établissement public foncier. La loi interdit à une commune seule qui aimerait adhérer à un établissement public foncier de le faire, réservant cette possibilité aux groupements de communes, lesquels y sont la plupart du temps défavorables, dans la mesure où cette adhésion implique de lever une taxe d'aménagement vis-à-vis de laquelle la majorité des communes, notamment rurales, sont réticentes. Nous souhaitons qu'une commune puisse adhérer à un établissement public foncier sans que cela emporte l'adhésion de l'ensemble du territoire du groupement de communes.

Par ailleurs, le code de la construction et de l'habitation interdit de louer en meublé un logement social et le réserve légitimement aux publics éligibles. Or il existe des communes rurales qui connaissent à la fois une vacance dans le logement social et un besoin de logement lié au développement d'industries ou d'entreprises, qui ne peut pas être satisfait par un marché locatif inexistant. Les bailleurs sociaux eux-mêmes estiment que pouvoir louer en meublé certains de ces logements, de façon transitoire, permettrait de réduire la vacance, tout en offrant des solutions aux techniciens en mobilité, aux apprentis, aux intérimaires ou aux stagiaires. Cela fait quinze ans que nous avons ce débat. Les gouvernements successifs ont fait des promesses qu'ils n'ont jamais pu tenir, parce que les ministres du logement ne sont pas restés suffisamment longtemps en poste. Nous vous proposons d'adapter et d'appliquer le statut de résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) à ces cas, afin d'offrir à un très grand nombre de communes une réponse facile et adaptée à un besoin pressant.

Enfin, la loi a donné au maire la possibilité de mettre en demeure les propriétaires de constructions illégales et de leur demander de se mettre en règle grâce à des permis de construire de régularisation, sauf que ces mises en demeure ne sont assorties d'aucune forme de contrainte réellement opérante. C'est un nouveau cas d'interdiction sans solution qui rend la disposition inopérante.

La proposition de loi est modeste. Je récuse toute idée d'un « choc de simplification » : nous avons passé l'âge de croire à des proclamations aussi dénuées de fondement et de réalisme. Il s'est plutôt agi d'identifier des problèmes et d'apporter, aussi consensuellement que possible, des réponses à des situations concrètes et très préjudiciables à la vie de nos concitoyens.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** Le droit de l'urbanisme est en souffrance depuis 1991, date de l'arrêt *Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, qui a mis le système en défaut à la suite de recours spécifiques déposés par des associations de protection de l'environnement. Par ailleurs, le contentieux contre les permis de construire prenait, dès cette époque, en otage la règle d'urbanisme au moyen de l'exception d'illégalité. Diverses réformes ont tenté d'endiguer le phénomène, mais en vain : d'abord, en remédiant à la fragilité des plans d'occupation des sols (POS), transformés en PLU, et en réduisant à six mois les délais de l'exception d'illégalité ; ensuite, en rongant le cercle de l'intérêt à agir des auteurs de requête et en complexifiant tant les conditions de dépôt des recours que leur instruction par le juge.

Droit simple à l'origine, le droit de l'urbanisme est devenu un droit complexe. De la réforme de 1994 à la réforme de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », en passant par les lois portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan », et pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », la décoction servie au justiciable continue de tuer le malade. L'exécutif, le législateur, mais aussi le Conseil d'État, sous prétexte de simplification, s'entêtent à compliquer cette branche du droit, alors que la bonne gestion du contentieux passerait par la création de chambres dédiées à ces questions au sein des tribunaux administratifs, qui sont tous engorgés par le contentieux des étrangers – à plus de 70 % parfois ; dans ces conditions, comment vouloir que l'on juge rapidement les questions d'urbanisme dans les tribunaux administratifs ? Si l'on veut limiter et encadrer les recours prétendument abusifs, il faut imposer le ministère d'avocat, comme pour les recours en plein contentieux. Cela n'exclura pas les plus démunis, puisque la voie de l'aide juridictionnelle leur reste ouverte.

Le mieux est l'ennemi du bien : si cette proposition de loi de simplification ne permet pas, faute de temps, d'envisager l'ensemble de la réforme nécessaire et attendue par les professionnels et les communes, elle sera toujours préférable aux « mesures » prises à contretemps pour corriger les effets délétères de précédentes réformes. Elle recevra le soutien du Rassemblement national dès lors que ses dispositions et les amendements adoptés seront autant d'avancées concrètes pour le justiciable, les communes et les professionnels.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je ne suis pas loin de partager un grand nombre de vos constats. Néanmoins, dans le cadre d'une niche parlementaire, il m'a paru irréaliste de défendre une réforme plus globale du traitement du contentieux, qui relève essentiellement de la prérogative du Gouvernement. Le dernier rapport du Conseil d'État sur ce sujet est tout à fait éclairant : la présidente Christine Maugüé y sonne l'alarme sur la viabilité du contentieux de l'urbanisme et l'engorgement des tribunaux administratifs. La nécessité de créer des chambres spécialisées est l'un des symptômes de la situation dans laquelle le législateur s'est mis lui-même en accumulant les règles.

**Mme Marie Lebec (EPR).** À Houilles, dans ma circonscription, la densité atteint 7 500 habitants par kilomètre carré. Et, comme dans de nombreuses villes, les élus locaux doivent faire preuve d'agilité pour imaginer le logement autrement – construire quand c'est nécessaire ou penser différemment l'aménagement de leur territoire.

Le groupe Ensemble pour la République tient à saluer la volonté du groupe LIOT – et la vôtre en particulier, monsieur le rapporteur : votre proposition de loi relève de la même démarche que le projet de loi de simplification, que nous soutenons, et va dans le bon sens.

Nous connaissons trop bien la lourdeur des procédures administratives, les contraintes disproportionnées, les délais qui freinent des projets essentiels. Dans ma circonscription, les élus locaux subissent à la fois une pression démographique forte, des contraintes concernant la construction et des démarches très lourdes. Que les territoires soient denses ou non, pour eux, cela devient « une montagne » de construire (et la question dépasse celle du logement social).

C'est pourquoi il est important de soutenir les mesures qui visent à pallier cette lourdeur administrative et à mieux lutter contre les constructions illégales, qui nuisent à l'intérêt général, en imposant des sanctions plus fortes.

Par ailleurs, nous devons améliorer l'accès à l'ingénierie. L'article qui propose l'élargissement des missions des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (Splain) répond concrètement à un besoin dans certains territoires.

En revanche, je m'interroge sur les dispositions qui remettent en cause les avancées en matière de végétalisation et de solarisation des bâtiments publics, dont le déploiement progressif permettra d'accélérer la production d'énergies renouvelables. Cette proposition de loi ne doit pas être l'occasion de remettre en cause l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), même si je reconnais qu'il faut l'améliorer – une proposition de loi arrive d'ailleurs du Sénat à cet effet.

Ce texte ayant le mérite de proposer des solutions pour aider les élus locaux à renforcer l'attractivité de leurs territoires et, sous réserve des amendements qui seront votés, le groupe EPR le soutiendra.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Vous aurez effectivement noté que le champ de la proposition de loi est volontairement restreint. Par prudence, nous avons évité des sigles qui risquaient d'avoir un effet incendiaire sur le débat et sur le nombre d'amendements, notamment ceux de ZAN ou SRU... Nous souhaitons nous restreindre à un texte efficace et utile. Le but n'est pas d'ouvrir un débat sur la politique du logement et les conséquences de la crise, mais d'avoir un texte rapidement promulgué. L'urgence a été déclarée, afin qu'il puisse être examiné sans tarder par le Sénat, à l'ordre du jour duquel il est préinscrit le 16 juin. Il pourrait faire l'objet d'une commission mixte paritaire dès le 23 juin. Il ne s'agit donc pas de voter cette proposition de loi pour affirmer des principes qui ne seront jamais appliqués, mais bel et bien de faire promulguer le texte avant l'été.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** La proposition de loi a le mérite de susciter un débat sur les questions d'urbanisme, si importantes pour le futur de notre pays. Toutefois, elle fait l'impasse sur la question primordiale de l'accès au logement de nos concitoyennes et concitoyens. Un chiffre tombé cette semaine doit nous alerter, parce qu'il est la conséquence directe de la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite loi « Kasbarian-Bergé » : 24 556, c'est le nombre d'expulsions par la force durant l'année 2024, selon le ministère du logement, soit environ cinquante mille personnes, ce qui représente une augmentation de 29 % en un an et de 200 % par rapport à 2020. Je ne compte même pas ceux qui sont partis avant l'intervention des forces de l'ordre. Cela signifie concrètement que toutes les heures, dans notre pays, deux familles se font expulser de chez elles car elles n'arrivent plus à payer leur loyer et à boucler leur fin de mois. Une expulsion, ce n'est pas juste un chiffre ou une ligne sur un tableau Excel : c'est la détresse d'un père, d'une mère, la honte, l'humiliation des enfants qui se trouvent dépossédés de l'un des droits les plus fondamentaux, celui au logement.

Nous savons tous, ici, à quoi nous devons cette situation : baisse de la construction de logements publics, alors que la demande concerne 2,8 millions de ménages – c’est dommage que la loi SRU ne soit pas mentionnée dans le texte ; hausse des loyers et des prix de l’immobilier ; inflation généralisée ; coupe des aides personnelles au logement (APL) ; baisse des moyens alloués à la prévention des expulsions. C’est à tout cela qu’est venue s’ajouter la loi Kasbarian – un véritable plagiat du Rassemblement national.

C’est sur ces causes qu’il faut agir prioritairement. Cela dépend d’une véritable politique du logement plus que de la modification des règles d’urbanisme, qui ne peut rien changer à elle seule à la crise actuelle, comme vous l’avez dit vous-même.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Au chiffre de 2,8 millions de ménages dans l’attente d’un logement social, il faut ajouter celui du parc privé, qui atteint 4 millions. Ces deux chiffres sont très préoccupants et auront des conséquences sur l’avenir de la société française.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Permettez-moi tout d’abord de vous remercier de m’accueillir dans votre commission pour l’examen de cette proposition de loi.

Hors certaines dispositions limitées à la mise en œuvre de telle ou telle politique publique touchant l’urbanisme ou le logement, le Parlement n’a pas eu la chance de débattre d’un projet de loi portant sur cette matière essentielle à la construction de logements depuis la loi Elan de 2018 ni d’une réforme d’ampleur depuis la loi Alur de 2014.

La tentation est grande de profiter avec gourmandise de cette proposition de loi pour traiter de nombreuses problématiques qui demeurent en souffrance depuis trop longtemps. Mon groupe a néanmoins souhaité respecter le cadre particulier des niches parlementaires, faire preuve d’intelligence et de sobriété et se concentrer sur quelques priorités.

En premier lieu, nous souhaitons clarifier et simplifier la distinction entre procédure de révision et modification de droit commun pour l’évolution des PLU et des SCoT, dont nous avons renforcé le rôle. Il faut de l’agilité et de la souplesse pour favoriser leur actualisation régulière, qui est nécessaire.

Nous proposerons ainsi de réserver la procédure la plus lourde et coûteuse pour les collectivités territoriales à la seule évolution des documents structurants qui fixent la vision globale du développement durable d’un territoire, à savoir les projets d’aménagement stratégique (PAS) des SCoT et les projets d’aménagement de développement durable (Padd) des PLU, des PLUI et des plans locaux d’urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUIHD). La procédure de modification de droit commun deviendra la procédure standard pour toutes les autres évolutions de ces documents, à l’exception de celles pour lesquelles une modification simplifiée est déjà possible.

Nous souhaitons la même souplesse pour les procédures de révision et de prorogation des SCoT, afin de donner plus de prévisibilité aux collectivités concernées. Sans supprimer la menace de caducité, nous voulons accorder un délai de prévenance suffisant pour que les établissements publics puissent procéder à l’évaluation, à la prorogation ou à la révision de ces schémas.

Partageant votre volonté d’accélérer les procédures gracieuses et contentieuses, nous proposerons des amendements à ce sujet.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je souscris à votre constat et aux solutions proposées. À cet égard, votre amendement CE34 me paraît pertinent, car il traduit une position d'équilibre.

Pour des raisons de recevabilité financière, un amendement de nos collègues Peu et Cazeneuve sur l'extension du droit de préemption urbain aux parts de société civile immobilière (SCI) n'a pas pu être pris en compte. J'insisterai auprès du Gouvernement pour qu'il reprenne cet amendement portant sur un point fondamental : nous avons tous en tête des exemples de projets contrecarrés par des propriétaires cachés derrière le statut de SCI.

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** Alors que notre pays traverse une crise du logement sans précédent, nos règles d'urbanisme, censées être des leviers, sont devenues des freins majeurs. La moitié des collectivités placent la simplification de l'urbanisme en tête de leurs priorités, signal fort qui doit nous pousser à agir.

À ce problème, la proposition de loi apporte des réponses concrètes. Elle supprime la caducité automatique des SCoT, harmonise leur régime avec celui des PLU et relève de 20 % à 50 % le seuil de majoration des possibilités de construction rendant obligatoire la procédure de modification de ces derniers. Les autorisations de dérogation au PLU seront élargies dans les zones tendues, afin de faciliter la transformation des zones d'activité en quartiers mixtes incluant des logements. Veillons cependant à ce que ces simplifications ne remettent pas en question le principe d'un avis conforme des maires.

S'agissant des résidences hôtelières à vocation sociale, il est pertinent de les adapter pour accueillir temporairement des travailleurs mobilisés pour des projets de réindustrialisation. Notre groupe a déposé un amendement pour aller plus loin et étendre ce dispositif à d'autres besoins de développement économique, afin d'accompagner la revitalisation des territoires. La réussite de ces projets dépend en effet de notre capacité à loger rapidement une main-d'œuvre mobile et souvent confrontée à une offre locative classique insuffisante ou inadaptée.

Notre groupe votera pour cette proposition de loi.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** J'accueillerai très favorablement ces amendements, notamment celui qui a trait aux RHVS : outre les besoins industriels, il faut répondre rapidement aux demandes correspondant à des enjeux spécifiques d'emploi plus larges.

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** Le groupe Écologiste et social souhaite alerter sur la philosophie de cette proposition de loi, qui, sous couvert de « simplification », laisse augurer des reculs. Elle offre aussi une vision inquiétante de l'urbanisme, marquée par l'accélération, la dérégulation et une forme de recentralisation des décisions, au détriment de la transition écologique, de la démocratie locale et du droit au logement digne. Des ajustements ponctuels peuvent être légitimes pour lever certains blocages dont se plaignent les collectivités en matière d'urbanisme. Mais il faut simplifier pour mieux faire, pas pour faire n'importe comment.

Or, ce texte entérinerait des reculs préoccupants, tout d'abord en matière climatique. L'article 1<sup>er</sup> affaiblit les obligations de solarisation et de végétalisation des bâtiments publics introduites par la loi Aper. Alors que les bâtiments publics devraient être exemplaires, vous voulez relever les seuils et repousser l'échéance, envoyant ainsi un double signal négatif : l'un de renoncement face à l'urgence de la transition énergétique ; l'autre d'injustice, car les collectivités les plus ambitieuses risquent d'être tirées vers le bas.

Ensuite, ce texte fragilise les documents de planification (PLU et SCoT), qui sont pourtant des outils fondamentaux pour organiser la transition écologique des territoires. Vous envisagez de permettre des dérogations unilatérales, sans révision formelle ni réelle concertation. Or planifier ne consiste pas à ralentir : c'est anticiper, organiser, démocratiser et, parfois, aller plus vite.

Puis vous sapez les garanties procédurales. En réduisant les délais de recours et en supprimant l'effet suspensif du recours gracieux, vous réduisez les capacités des citoyens, des associations et des collectifs à défendre leur cadre de vie et l'environnement. Là encore, vous sacrifiez la démocratie au nom de la vitesse.

Enfin, votre texte normalise deux formes d'injustice. D'une part, il institutionnalise une précarité résidentielle pour les travailleurs dans les territoires industrialisés, en prévoyant pour eux des logements temporaires qui n'offrent ni accompagnement, ni qualité, ni perspective d'ancrage. D'autre part, il durcit les conditions de développement des formes d'habitat léger, sans reconnaître le potentiel de certaines d'entre elles en tant que réponse sobre, choisie et résiliente à la crise du logement. Allez voir certaines collectivités qui ont démocratisé ces habitats légers !

Au fond, cette proposition de loi promeut un urbanisme de court terme qui risque d'affaiblir durablement les moyens d'action des maires et des territoires, dont l'urbanisme est une prérogative essentielle. Vous proposez une simplification à marche forcée et l'effacement des garde-fous, de la concertation et de la planification : tout le contraire de ce dont nous avons besoin. Le groupe Écologiste et social votera résolument contre la proposition de loi.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** En désaccord avec votre analyse, je garde l'espoir de vous convaincre de l'équilibre de notre démarche lors de la discussion sur les amendements.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** Nous sommes tous conscients de la complexité croissante des démarches à accomplir quand il s'agit de monter un dossier d'urbanisme, des records actuels de lourdeur administrative et des difficultés rencontrées pour mener à bien les projets. Outil de planification, le PLU s'est mué en totem dont l'immunité est souvent remise en cause et limitée dans le temps. Il faut aussi compter avec des évolutions législatives qui viennent contrarier ce document – les recours, les compatibilités requises avec les SCoT, les Sradet... et j'en passe.

L'État doit redevenir un accompagnateur au lieu de jouer un rôle régalién qui ne fait que compliquer la tâche. Cette proposition de loi arrive au moment crucial où il faut relancer la construction de logements et lutter contre l'artificialisation des sols. La Cour des comptes a souligné que les documents d'urbanisme étaient complexes, coûteux et sujets à de fortes disparités territoriales. C'est ainsi que près de neuf mille communes sont toujours soumises au règlement national d'urbanisme (RNU), faute de documents d'urbanisme en vigueur.

Ce texte propose des solutions concrètes, telles que faciliter l'évolution des PLU en élargissant le champ d'application des procédures de modification simplifiée et en portant de 20 % à 50 % le seuil de majoration des possibilités de construction au-delà duquel une procédure de modification s'impose. C'est d'autant plus important que nous devons encourager le recyclage urbain, notamment par la reconversion des friches, gisement important pour la construction de nouveaux logements. L'État a d'ailleurs affiché un objectif ambitieux en la matière en 2024 : la production de 29 000 logements sur 167 friches, ce qui souligne l'urgence

de simplifier les procédures pour faciliter ces opérations et d'appliquer avec pertinence la loi ZAN à l'échelle locale.

Plus on complique les procédures, plus elles sont coûteuses en argent public. La complexité administrative engendre inévitablement une hausse des effectifs nécessaires à l'instruction des dossiers d'urbanisme. Combien y avait-il d'instructeurs en 2015, lorsque l'État instruisait les dossiers ? Combien sont-ils actuellement dans les collectivités à suivre les autorisations d'urbanisme, dont le nombre a été divisé par deux ? La lutte contre la complexité peut être une source d'économies.

En conclusion, cette proposition de loi représente une avancée significative pour simplifier et sécuriser les projets de construction et d'aménagement. Elle permettra de répondre de manière concrète aux attentes des élus locaux confrontés à la crise du logement, à la complexité et à la durée des procédures. Toutefois, nous devons nous interroger sur la nécessité d'aller encore plus loin. Si ce texte contient des mesures bienvenues pour que le traitement soit plus rapide, les délais d'instruction des dossiers d'urbanisme gagneraient, eux aussi, à être raccourcis. Trop souvent, les délais théoriques ne correspondent plus à la réalité du terrain, ce qui pèse sur la réalisation des projets. Comment pouvons-nous garantir une application plus effective de ces délais, afin que la simplification annoncée se traduise réellement en gains de temps concrets pour les porteurs de projet et les collectivités ?

Le groupe Les Démocrates soutiendra ce texte, tout en gardant à l'esprit la nécessité de poursuivre nos efforts en faveur d'une simplification toujours plus efficace du droit de l'urbanisme et du logement.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Vous avez cité le rapport de la Cour des comptes. Pour ma part, j'ai également lu un rapport d'information, déposé en mai dernier et signé par notre collègue Stéphane Peu et vous-même, qui fixait un objectif de construction dont nous sommes très loin : cinq cent mille logements par an. L'atteinte de l'objectif de ce rapport transpartisan implique l'adoption de mesures comme celles qui vous sont proposées dans cette proposition de loi.

**M. Thierry Benoit (HOR).** J'ai apprécié votre présentation sobre de ce texte, monsieur le rapporteur, et notre reconnaissance collective de la portée limitée des propositions de loi.

En matière de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, le groupe Horizons et Indépendants se place du côté des praticiens que sont les maires. Nous n'allons pas révolutionner la politique du logement par cette proposition de loi, mais nous pouvons intervenir par petites touches sur les outils de l'urbanisme – notamment les SCoT, les PLU et les PLUI – dans trois domaines : la complexité, les délais et le coût. Une mesure telle que la suppression de la caducité automatique des SCoT ne signifie pas grand-chose pour le grand public ; les élus, eux, comprennent qu'un SCoT arrivant à son terme pourra continuer sa vie jusqu'à ce qu'un nouveau document vienne lui succéder. De même, l'élargissement du champ d'application des procédures de modification simplifiée des PLU ou des PLUI ne dit pas grand-chose au grand public, mais il « parle » aux maires, qui espèrent apporter des réponses en matière de logement.

Ce texte va aussi sécuriser les maires, que notre droit place souvent en situation de vulnérabilité juridique. Raccourcir les délais de contentieux permet d'activer les constructions. Lors de votre présentation, vous avez aussi parlé à bon droit des friches commerciales, des

reconversions de bureaux et de logement social. Quitte à être « hors sujet », je profite de cette discussion pour évoquer un thème qui me tient à cœur et que vous avez abordé à propos des établissements publics fonciers : la requalification du bâti ancien dans les bourgs ruraux, qui offrirait une possibilité de créer des logements. Cette politique publique doit être accompagnée de mesures de redéploiement de l'emploi dans les territoires ruraux et les villes moyennes.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Cette proposition de loi ne cherche pas l'audience du grand public, même si son objectif est de bénéficier à un maximum d'habitants. Lorsque j'étais maire, j'ai vu des choses qui me paraissaient injustifiables, y compris pour quelqu'un d'attaché à la législation patrimoniale ou environnementale. Sans diminuer le niveau de protection légué par les législateurs précédents, il importe de gagner du temps. La tentation – la « gourmandise » dont parlait notre collègue Pribetich – serait d'amender, d'enrichir et d'embrasser la totalité des sujets. Dans le cadre d'une niche, le mieux est l'ennemi du bien : le jeudi 15 mai à minuit, les carrosses se transformeront en citrouilles... Si vous tenez vraiment aux dispositions du texte, notamment celles qui feront suite à l'adoption de vos amendements, je vous prierai de faire preuve de sobriété.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Nous allons évidemment voter pour cette proposition de loi. La crise du logement provoque une hausse des loyers, oblige de nombreux actifs à s'éloigner de leur lieu de travail et prive même certains de nos concitoyens de tout domicile. Comme une cause unique ne peut expliquer un phénomène complexe, une seule solution ne suffira pas à répondre aux besoins et à relancer le secteur. Ce texte ne propose pas le « grand soir », mais des mesures de simplification du droit de l'urbanisme qui apporteront aux collectivités territoriales – en particulier, aux maires – une latitude bienvenue pour mener à bien leurs projets, aux côtés de tous les partenaires et de tous les acteurs de la construction, et de gagner du temps.

Premier enjeu : raccourcir les délais. Maire pendant dix ans, j'ai été sidéré par le temps qui s'écoule entre la prise de décision et la réalisation d'un projet. Et cette durée imprévisible implique des surcoûts. Parmi les causes, citons les recours gracieux qui ne permettent pas d'affiner une solution à l'amiable, mais ne sont que manœuvres dilatoires supplémentaires pour retarder les projets. En les réduisant de deux à un mois et en mettant fin à leur caractère suspensif, on peut gagner jusqu'à quatre mois, sans remettre en cause le droit du justiciable à saisir le tribunal administratif.

Deuxième enjeu : simplifier les opérations de densification. Loin de constituer une atteinte à l'environnement, ces opérations sont le meilleur moyen de le préserver : si l'on renonce à construire la ville sur la ville dans les zones tendues, on se condamne à empiéter sur les espaces agricoles ou plus naturels, à moins de laisser les gens sans logement. Il faut évidemment procéder de manière raisonnable. Tel est l'objet des mesures qui visent à relever de 20 % à 50 % le seuil de majoration des possibilités de construction au-delà duquel la procédure de modification du PLU est obligatoire. En outre, le texte offre davantage de souplesse pour transformer des zones vouées à la construction, en permettant d'y créer du logement au lieu de leur conserver un usage unique de zones d'activité économique (ZAE).

Il est urgent de prendre ces mesures de bon sens, même si elles ne révolutionnent pas le droit de l'urbanisme.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Merci au groupe LIOT de m'avoir permis de présenter ce texte. Je compte sur ceux qui ont été maires ou élus locaux pour nous faire profiter de leur expérience personnelle afin d'illustrer certaines propositions par des exemples concrets.

**M. Julien Brugerolles (GDR).** Monsieur le rapporteur, je ne doute pas de votre engagement sincère pour faciliter le travail des élus locaux en matière d'urbanisme. Néanmoins, comme nous pouvions le craindre, le texte opère des reculs parfois préoccupants sous prétexte de simplification.

Dès l'article 1<sup>er</sup>, il prévoit de revenir sur les objectifs récemment fixés par la loi Aper, en portant de cinq cents à mille cent mètres carrés le seuil de superficie au-delà duquel les bâtiments sont soumis à l'obligation de solarisation et de végétalisation. Présentée comme un assouplissement, cette mesure va réduire fortement la quantité d'installations photovoltaïques sur les surfaces artificialisées, alors qu'elles devraient être la priorité en matière de nouvelles capacités solaires. Ce même article introduit des modifications pour le moins discutables du code de l'urbanisme, en freinant la mise en conformité des SCoT avec les impératifs environnementaux ou en élargissant le champ d'application de la procédure de modification simplifiée qui permet de s'exonérer d'enquêtes publiques. Dans le même esprit, vous réduisez les délais de recours contentieux.

Ensuite, vous voulez assouplir les règles applicables aux résidences hôtelières à vocation sociale, alors que la loi actuelle prévoit de réserver 30 % des logements de ces résidences aux personnes ou familles les plus précaires. Cette entorse au dispositif n'est guère justifiable, au regard des difficultés à appliquer le droit à l'hébergement opposable.

Enfin, vous proposez d'autoriser les projets de construction de logements dans le périmètre des ZAE, ce qui suscite des interrogations. Les activités économiques peuvent générer de la pollution et des nuisances sonores peu compatibles avec une vocation résidentielle, sans compter l'absence de services publics de proximité ou de commerces dans ces zones. Cette mesure pourrait provoquer chez les opérateurs immobiliers un effet d'appel aux conséquences difficiles à évaluer. Dans les zones tendues, elle pourrait entraîner une concurrence déséquilibrée entre les usages et un risque de délocalisation d'entreprises et de spéculations immobilières accrues.

À moins que ce texte n'évolue substantiellement au cours de nos échanges, notre groupe ne le soutiendra pas.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je vais vous répondre sur deux des quatre points que vous avez soulevés, en espérant vous prouver ma bonne foi.

Je partage totalement votre préoccupation concernant les résidences hôtelières à vocation sociale. Nous avons discuté du projet avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et différents partenaires. Notre idée était de mobiliser du logement social existant et vacant au bénéfice d'un besoin ponctuel... et de le faire de façon transitoire : il ne s'agit pas de détricoter un modèle qui bénéficie à des personnes défavorisées. J'accueillerai favorablement l'amendement de restriction qui protège les RHVS existantes et ouvre la possibilité de créer de nouvelles résidences dans un cadre différent quand le besoin en est constaté.

S'agissant des SCoT, je ne mets absolument pas en cause leur rôle ni la nécessité de les réviser régulièrement, notamment pour y intégrer les acquis de la législation environnementale adoptée dans l'intervalle. Au contraire, l'idée est de protéger les SCoT en permettant de les prolonger si l'obligation de révision a pris plus de temps que prévu ou si le territoire concerné a malheureusement manqué l'échéance.

## Avant l'article 1<sup>er</sup>

*Amendement CE34 de M. Pierre Pribetich*

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Cet amendement vise à clarifier, simplifier et harmoniser les procédures d'évolution des SCoT et des PLU. La procédure de révision, lourde, complexe et coûteuse, serait réservée à l'évolution des seuls documents structurants traduisant les évolutions fondamentales et la vision d'aménagement et de développement d'un territoire. Elle serait donc réservée aux modifications des orientations définies respectivement par le PAS des SCoT et le Padd des PLU.

La procédure de modification de droit commun deviendrait la procédure standard pour toutes les autres modifications de ces documents, c'est-à-dire celles touchant aux orientations d'aménagement et de programmation et au règlement des PLU, d'une part, et au document d'orientations et d'objectifs des SCoT, d'autre part, à l'exception des cas dans lesquels le code de l'urbanisme permet déjà des modifications simplifiées. Le périmètre de ces dernières n'est pas modifié.

Ces évolutions permettront de clarifier les procédures applicables et de réduire les délais, la charge administrative et les coûts pour les collectivités territoriales.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** J'y suis très favorable : cet amendement permet de clarifier, de simplifier et d'apporter une garantie. Il est important d'avoir une procédure plus légère pour modifier des éléments ponctuels d'urbanisation concernant des parcelles ou des zones, en réservant la révision complète aux modifications qui changent les documents d'orientation ou stratégiques.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup>** (article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 324-2, L. 324-2-1 A, L. 327-3, L. 143-28 et L. 153-41 du code de l'urbanisme) : *Diverses mesures de modification du droit de l'urbanisme et du droit de la construction*

*Amendements de suppression CE19 de M. Stéphane Peu et CE27 de Mme Julie Laernoës*

**M. Julien Brugerolles (GDR).** Nous sommes opposés au passage de cinq cents à mille cent mètres carrés du seuil d'emprise au sol des bâtiments ou parties de bâtiments, qu'ils soient privés ou publics, déclenchant l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de végétalisation. L'article ne se contente pas d'assouplir le dispositif : il en réduit drastiquement l'ambition, au risque de diminuer très fortement la surface des installations

photovoltaïques en milieu artificialisé – ce qui est pourtant une priorité en matière de politique énergétique. Ce relèvement très marqué des seuils nous inquiète.

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** Tout député qui a voté pour la loi Aper ne peut que s’opposer à cet article 1<sup>er</sup>, qui revient sur les engagements pris en matière de solarisation et de végétalisation des bâtiments. En outre et comme je l’ai expliqué, il fragilise les documents de planification, PLU et SCoT.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Le débat sur la végétalisation et la solarisation est légitime, mais il faut souligner les problèmes de financement. L’impasse financière est totale pour la végétalisation. Quant à la solarisation, elle se heurte à la baisse du tarif de rachat de l’électricité, qui empêche les syndicats d’énergie de proposer des solutions de financement soutenables aux collectivités et aux propriétaires de bâtiments de petite taille.

Si vous supprimez l’article 1<sup>er</sup>, vous supprimez aussi une disposition consensuelle et attendue sur l’accès aux établissements publics fonciers locaux (EPFL), qui permet d’offrir aux collectivités (et en particulier aux plus petites d’entre elles) des solutions de portage qui leur font actuellement défaut. Ayons le débat sur l’amendement de suppression suivant, mais je vous prie vraiment de ne pas supprimer l’article dans son entièreté.

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** En matière d’énergie ou de climat, soit on renonce complètement à ses ambitions en disant que c’est trop compliqué, soit on dispose d’un arsenal qui doit reposer sur la règle – celle que vous voulez modifier – et être doté des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs que nous avons nous-mêmes fixés dans la loi Aper. Je pense comme vous qu’il faut octroyer plus de moyens aux collectivités territoriales, maillons principaux de la concrétisation de nos engagements en matière de transition énergétique. Mais je suis absolument opposée à la suppression d’une règle que nous avons fixée et qui est essentielle à la souveraineté énergétique des collectivités territoriales. Ancienne élue locale chargée de l’énergie, j’ai pu constater à quel point l’installation d’une centrale photovoltaïque sur un toit public pouvait être bénéfique en matière de réduction des coûts et de fonctionnement. Cet article va à contresens de l’histoire et de l’évolution énergétique de notre pays.

**Mme Sandra Marsaud (EPR).** Nous nous opposons à l’idée de supprimer d’emblée cet article, même si nous sommes prêts à faire évoluer les dispositifs proposés. Il est amusant de recevoir des leçons de la part de ceux qui n’ont pas voté pour la loi Aper. Moi qui l’avais approuvée, je n’étais pas forcément pour la généralisation de la solarisation, estimant que la réflexion sur l’aménagement équilibré des territoires n’était pas aboutie. Mes amendements n’avaient pas été retenus – c’est le jeu. Quoi qu’il en soit, les leçons, ça va bien !

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Nous ne devons pas avoir une approche purement dogmatique ou théorique de tels sujets. Le mieux est parfois l’ennemi du bien : si nous n’assouplissons pas les conditions, certains projets ne vont pas voir le jour en raison des surcoûts entraînés par l’obligation de solarisation – qui ne révolutionne d’ailleurs pas notre *mix* énergétique. Nous allons priver nos concitoyens des équipements publics prévus, et il n’y aura pas non plus d’unité photovoltaïque puisque le bâtiment ne sera pas construit.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** J’espère que nous aurons l’occasion de débattre de la solarisation et de la végétalisation sur la base de chiffres très précis. J’aimerais cependant répondre à madame Laernoes sur la règle et les moyens. Affirmer une règle sans donner aux acteurs les moyens de l’appliquer, c’est compromettre l’objectif que l’on se fixe et fragiliser l’autorité des lois dont nous sommes les garants. Je comprends votre raisonnement, mais je n’y

adhère pas : si vous êtes attachée à cette législation, vous ne devriez pas multiplier les motifs de son inapplicabilité... jusqu'à susciter une levée de boucliers contre les dispositions que vous soutenez.

N'effaçons pas la totalité de l'article 1<sup>er</sup>, qui comporte des dispositions auxquelles vous êtes favorables.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques CE6 de Mme Claire Lejeune, CE26 de Mme Julie Laernoès et CE30 de Mme Marie-Noëlle Battistel, amendements identiques CE46 de Mme Marie Lebec et CE53 de M. Karim Benbrahim (discussion commune)*

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Face à ce que nous avons tous décrit comme une immense crise, les réponses qu'apporte la proposition de loi relèvent, au mieux, de la modification partielle et, au pire, de la régression par rapport aux maigres avancées que nous avons réussi à obtenir en matière de bifurcation écologique. La loi votée il y a deux ans seulement prévoyait une montée en puissance – l'obligation portait sur 30 % de la toiture à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023, 40 % à compter de 2026, puis 50 % à compter de 2027.

Le signal qu'adresse une telle mesure est un terrible aveu d'échec. Dans cette proposition de loi comme dans le projet de loi récemment discuté, simplification rime avec régression.

**Mme Julie Laernoès (EcoS).** Le texte contrevient doublement aux objectifs de transition énergétique que nous avons nous-mêmes fixés : il rehausse de cinq cents à mille cent mètres carrés le seuil d'emprise au sol à partir duquel l'obligation s'applique pour les bâtiments existants ; il reporte l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2028.

Il s'agit d'un grave recul, mais il est de coutume de sacrifier l'écologie sur l'autel de la simplification.

Pourtant, les projets en toiture sont les mieux acceptés et les plus sensés du point de vue de la lutte contre l'artificialisation des sols. Par ailleurs, le fait de construire de nouveaux bâtiments sans se préoccuper de l'énergie qu'ils consommeront nuit à la souveraineté énergétique des collectivités territoriales. Le recours aux énergies renouvelables protège celles-ci des variations des cours du pétrole et des tarifs de l'électricité. Enfin, pour l'emploi, les petites centrales sur les toits sont préférables aux grands champs photovoltaïques, qui, de surcroît, artificialisent les sols.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Je souscris aux arguments de mes collègues. Il est inacceptable de revenir sur une disposition majeure de la loi Aper. Nous ne pouvons pas passer notre temps à faire et à défaire. Bientôt, ce sera notre principale occupation !

Nous défendons le maintien de la solarisation des toitures à partir de cinq cents mètres carrés. Le texte contredit les objectifs de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) en matière de photovoltaïque – 54 gigawatts de capacités installées à l'horizon 2030. L'argument de l'impréparation ne tient pas : il reste cinq ans pour y parvenir et les toitures végétalisées et solarisées commencent à se développer. Enfin, la filière a besoin de visibilité. Elle doit pouvoir poursuivre les projets qu'elle a engagés.

**Mme Marie Lebec (EPR).** Mon amendement est un amendement d'appel. Sans me prononcer sur la nécessité d'abaisser ou de relever le seuil, je m'interroge sur le champ d'application de l'assouplissement proposé : dans la rédaction actuelle, il s'appliquerait à tous les bâtiments. Je vous rejoins, monsieur le rapporteur : l'obligation ne doit pas être un frein à la construction de bâtiments publics. La rédaction mérite sans doute d'être précisée pour limiter la modification à ces seuls bâtiments. Par ailleurs, j'ai un doute sur la conformité au droit européen.

**M. Karim Benbrahim (SOC).** Je regrette le relèvement du seuil à partir duquel la solarisation ou la végétalisation des toitures s'impose. Ce serait un très mauvais signal que de revenir sur les objectifs fixés dans la loi Aper. N'est-il pas annonciateur d'une renonciation à la transition énergétique ?

S'agissant des attentes des porteurs de projet, ceux que j'ai rencontrés demandent de la stabilité et de la visibilité et aucunement la remise en cause de l'obligation de solarisation.

La commission a débattu, il y a quelques semaines, de l'encadrement de l'agrivoltaïsme pour préserver les terres agricoles. Si l'on y ajoute le recul sur la solarisation des toitures, n'est-ce pas le signe que l'on renonce à développer le photovoltaïque dans notre pays ?

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je suis attaché aux objectifs de solarisation et de végétalisation. J'ai soutenu, dans la collectivité dont j'avais l'administration, des projets d'ombrières, de parcs photovoltaïques et de solarisation sur des bâtiments publics qui étaient à la charge de la collectivité.

En revanche et parce que je suis également attaché à l'autorité des lois et aux conditions de leur application, j'appelle votre attention sur le fait que l'abaissement du prix de rachat de l'électricité produite par les structures photovoltaïques rend la disposition inapplicable. La rentabilité pour les structures de cinq cents à mille mètres carrés était de 5 % à 7 % ; le prix de l'électricité rachetée a diminué de 10 % en vertu d'un arrêté dit « S21 », qui revoit la ventilation des prix de l'électricité au bénéfice des électro-intensifs et des Français. Non seulement la rentabilité a disparu pour les sociétés de tiers-financement, mais le surcoût ne sera plus pris en charge par les porteurs de projet, notamment publics, puisqu'ils ne peuvent pas le répercuter sur un destinataire final – un acheteur, par exemple.

Les dirigeants du Syndicat des énergies renouvelables et d'Enerplan ne pourront pas réfuter ce constat : aucun syndicat d'énergie, aucun porteur de projet énergétique en France n'a aujourd'hui l'intention de s'engager dans le moindre projet de solarisation ou de végétalisation sur des structures de cinq cents à mille mètres carrés, végétalisation pour laquelle il n'y a pas de modèle économique faute de retour sur investissement.

Vous êtes libres de vouloir conserver, en dépit de son caractère inapplicable, cette disposition qui va très au-delà de la directive européenne ; mais vous ne pourrez pas empêcher les projets de tomber à l'eau dans quelques mois, voire quelques années, parce que le législateur aura imposé une obligation sans donner aux porteurs de projet les moyens de la respecter – une collectivité devra déboursier 1 million d'euros pour construire une école de 800 mètres carrés en zone rurale, car la solarisation lui coûtera 700 euros supplémentaires par mètre carré, sans possibilité d'obtenir un tiers-financement ou d'amortir cette somme. Ce faisant, on compromet l'objectif que l'on s'est fixé et l'on porte atteinte à l'autorité des lois dont nous sommes les garants.

**M. René Pilato (LFI-NFP).** Vous actez une régression pour parer à la baisse du prix de rachat de l'électricité, décision maladroite et surréaliste eu égard au besoin d'économies d'énergie.

Il ne faut pas confondre simplification du droit de l'urbanisme et régression. Nous pourrions partager votre ambition s'agissant de la première, mais nous refusons de cautionner la seconde, qui acte un renoncement loufoque au développement des énergies renouvelables.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Monsieur le rapporteur, vous nous dites votre attachement à la solarisation des toitures à partir de cinq cents mètres carrés... juste avant de nous expliquer qu'elle n'est pas possible !

La loi Aper, qui a été adoptée par une majorité de parlementaires, est issue d'un texte gouvernemental. Or, à vous écouter, ce sont les décisions du même gouvernement qui empêcheraient de l'appliquer et d'atteindre ses objectifs. Ce n'est pas entendable. Si un gouvernement dépose un projet de loi, la moindre des choses est qu'il veille dans les lois suivantes aux conditions de sa mise en œuvre. Nous ne sommes absolument pas responsables de telles orientations politiques. Nous devons réitérer notre soutien à la solarisation des toitures à partir de cinq cents mètres carrés.

**M. François Ruffin (EcoS).** La discussion est intéressante, car elle met en lumière un recul dans le modèle économique de la production d'électricité, dans les choix politiques – les énergies renouvelables ne sont plus prioritaires – et dans le format du photovoltaïque – on abandonne le petit photovoltaïque de toiture au profit des grandes installations de l'agrivoltaïsme.

Puisque les moyens ne sont pas au rendez-vous, il y a un choix à faire : revoir la finalité pour diminuer les moyens qu'elle exige, ou bien la confirmer – elle me paraît toujours juste – et alors se donner les moyens correspondants. C'est bien l'absence de moyens qui est au cœur du problème.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Sans vouloir être désobligeant, ce ne serait pas la première fois qu'il y aurait un petit écart entre la théorie (ce que d'éminents parlementaires ont voté) et la pratique (la capacité des collectivités locales et des maires à l'appliquer).

J'ai eu l'occasion de promouvoir le photovoltaïque sur des équipements publics. Or, avant même l'évolution du prix de rachat de l'électricité, la seule solution pour parvenir à l'équilibre économique était l'autoconsommation collective. Si l'on voulait vraiment encourager le développement du photovoltaïque sur les équipements municipaux, il serait préférable d'assouplir les conditions de l'autoconsommation collective, notamment son périmètre, plutôt que d'imposer une obligation d'installation sur des superficies qui ne sont pas adaptées.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je respecte votre raisonnement, y compris votre volonté politique de maintenir l'objectif – que je partage, d'ailleurs. Néanmoins, je le répète, il y a un risque, également politique, à laisser perdurer une disposition qui n'est pas applicable et qui pourrait bloquer certains projets.

Je n'engagerai pas le débat sur la politique énergétique – on peut en effet regretter certaines décisions – mais je ne souhaite pas que les porteurs de projet, notamment les

collectivités locales, *a fortiori* celles dont les moyens financiers sont les plus limités, soient les otages et les victimes de cette disposition devenue contraignante et inapplicable.

*L'amendement CE46 ayant été retiré, la commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CE7 de M. François Piquemal*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** L'amendement vise à maintenir la caducité des SCoT.

Le SCoT est une stratégie d'aménagement élaborée à long terme. Il se différencie du PLU, qui définit des orientations locales. L'articulation entre ces deux documents est essentielle, bien qu'elle puisse paraître ardue.

Le couperet de la caducité oblige les collectivités à débattre du SCoT à intervalles réguliers, ce qui est une bonne chose pour la démocratie locale.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** C'est sur la base de ce même raisonnement, dont je partage les prémisses et les conclusions, que je vous propose de maintenir la disposition. Je suis attaché au SCoT : il s'agit d'un instrument de planification et d'orientation qu'il faut réviser régulièrement pour pouvoir y intégrer les acquis de la réglementation environnementale.

L'idée de rendre un SCoT caduc parce que la collectivité a « raté le coche » me paraît totalement injustifiable. Mieux vaut maintenir le SCoT et obliger la collectivité à le revoir.

C'est le sens de l'amendement de monsieur Pribetich, qui instaure une mise en demeure du préfet. Dans le cas que j'ai cité de collectivités ayant raté l'échéance – et ayant donc dû déboursier quatre cent mille euros et prendre deux ans pour élaborer un nouveau SCoT –, les élus n'avaient pas été alertés par la préfecture. Il me semble important de faire peser aussi sur l'État la responsabilité d'avertir, de conseiller et d'accompagner les collectivités locales. Que la caducité soit supprimée au bénéfice d'une effectivité de la révision grâce à cette intervention est une très bonne chose.

Le président et le bureau de la Fédération nationale des SCoT soutiennent la disposition, ainsi que l'amendement de monsieur Pribetich.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Je ne mets pas en doute vos bonnes intentions, monsieur le rapporteur, mais cette mesure s'inscrit dans un mouvement d'affaiblissement des documents et des instruments de planification écologique, à l'échelle aussi bien locale que nationale. Le détricotage du ZAN dans le projet de loi de simplification en est un bon exemple.

L'existence d'une échéance force les élus à se mettre en mouvement en amont. Je vous invite à voter l'amendement, ainsi que les deux suivants, afin d'encourager une révision régulière des SCoT, documents stratégiques cruciaux pour la bifurcation écologique, que nous devons tous prendre au sérieux.

**M. Romain Daubié (Dem).** Je vais vous parler de liberté, de subsidiarité et de confiance.

Nous sommes un certain nombre dans cette salle à avoir été maires. Personne n'est mieux placé qu'eux pour savoir quand il faut réviser un SCoT. Faisons confiance à nos élus, qui connaissent mieux que personne l'évolution du territoire.

Pourquoi assortir les règles d'une sanction aussi disproportionnée qu'inhabituelle ? Le texte est une bonne occasion d'atténuer sa brutalité.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** La compatibilité entre normes d'orientation et de réglementation pose un vrai problème. Le SCoT de l'Île-de-France et celui des Vosges ne se gèrent pas de la même manière. Certains documents d'orientation et de planification nécessitent d'être constamment révisés en raison de la densité, de l'activité économique, de l'installation d'un nouvel aéroport, etc. Dans des zones un peu moins favorisées, un document peut rester valable au-delà des six ans.

Que se passe-t-il une fois que le SCoT est caduc ? Il cesse de produire ses effets, donc il ne protège plus ce qui devrait l'être. Les partisans de la caducité se tirent une balle dans le pied. Le SCoT ne doit pas être automatiquement caduc à l'issue des six ans.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Un dernier argument : le plan local d'urbanisme, qui comporte une dimension de planification écologique, n'est pas caduc s'il n'est pas révisé dans les temps. Nous proposons donc de doter le SCoT de la même solidité juridique.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CE4 de Mme Sandra Marsaud et CE32 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)*

**Mme Sandra Marsaud (EPR).** La suppression de la caducité ne saurait être la solution au problème de la fréquence de l'évaluation des SCoT. En revanche, je propose d'étendre de six à dix ans la périodicité de l'évaluation, ce qui permettra aux territoires moins denses de disposer de plus de temps.

Lors de la création des SCoT, le Padd avait vocation à permettre de se projeter à vingt ans. Le délai de dix ans me semble donc très raisonnable, d'autant que je souscris au maintien de la caducité afin de garantir l'évaluation.

Il me semble que mon amendement est compatible avec celui de notre collègue Pierre Pribetich.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Parmi les documents de planification et de mise en cohérence des grandes politiques publiques, le SCoT est sans doute le plus structurant et le plus pertinent pour aménager un espace, que celui-ci soit dense, peu dense ou les deux.

Les maires et les présidents d'intercommunalité connaissent le coût, les lenteurs et les sollicitations liés à l'élaboration de ces documents. Pour construire du logement dans des régions denses ou moins denses, il faut disposer de documents opérationnels (PLU et plans locaux d'urbanisme intercommunal valant programmes locaux de l'habitat) et structurants (SCoT).

Je propose un amendement de compromis aux termes duquel le préfet met en demeure la collectivité de régulariser la situation dans un délai d'un an.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je partage l'analyse de notre collègue Sandra Marsaud, dont l'amendement est d'autant plus pertinent qu'un PLUI a une durée théorique de vingt ans. Le délai de dix ans permet donc une revoyure à mi-parcours.

La cohérence voudrait que nous adoptions également celui de monsieur Pribetich – ce que la procédure parlementaire n'autorise pas, puisqu'étant en discussion commune, ils sont incompatibles.

Je suggère le retrait de l'amendement de madame Marsaud afin de le retravailler en vue de la séance et l'adoption de celui de monsieur Pribetich.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** S'il fallait choisir, nous voterions l'amendement de monsieur Pribetich, mais nous espérons en vue de la séance une réécriture intégrant les deux.

La question que nous avons à nous poser est la suivante : les documents de planification sont-ils simplement des outils de gestion ou doivent-ils être des outils de transformation – dans cette hypothèse, la revoyure doit être régulière pour pouvoir réagir aux multiples crises, qu'elles concernent le dérèglement climatique ou le logement ? La deuxième option exclut la suppression de la caducité.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** Je suis ennuyé qu'une fois de plus, tout repose sur le représentant de l'État. Je serais plutôt d'avis d'obliger les syndicats concernés à se réunir au moins une fois par an pour décider de modifier ou non les documents de planification. Cette vigilance permanente leur permettrait de savoir ce qui leur incombe et d'éviter les « loupés » lors de la révision.

**Mme Julie Laernoës (EcoS).** Combien de SCoT n'ont pas respecté les délais ?

**Mme Sandra Marsaud (EPR).** Je suis gênée de retirer mon amendement, car je ne suis pas sûre qu'il sera repris, ni adopté en séance.

Je répète que je suis favorable au maintien de la caducité, garantie d'évaluation. Les élus sont tenus de porter à la connaissance du territoire leurs réalisations, à comparer à ce qu'ils ont arrêté quelques années auparavant.

**M. Romain Daubié (Dem).** Il y a des zones dans lesquelles la révision n'est pas justifiée, puisqu'il n'y a pas de changements notables. Le rapporteur a rappelé le coût d'élaboration d'un nouveau SCoT. C'est de l'argent public : on ne peut pas à la fois demander la réduction des dépenses publiques et ajouter des obligations coûteuses.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Je ne comprends pas pourquoi les amendements sont incompatibles.

En tant qu'ancien élu local, je suis embarrassé que l'on demande au représentant de l'État d'appeler l'élu local à faire son travail. On l'oublie trop dans nos discussions : l'élu local est en contact avec les citoyens, qui savent le rappeler à ses devoirs – et ils sont légitimes pour le faire.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** L'amendement de madame Marsaud propose une substitution à l'alinéa 3, tandis que l'amendement de monsieur Pribetich tend à modifier celui-ci ; c'est pourquoi ils s'excluent mutuellement.

Chaque année, une trentaine de SCoT font l'objet d'une procédure d'évaluation. Deux ou trois tombent par méconnaissance de la règle. Cela peut paraître anecdotique au regard des deux cents ou trois cents SCoT qui existent sur le territoire national, mais je vous assure que, quand cela arrive, on est désarmé pour justifier la loi et le rôle de l'État. J'ai vu dans la région Centre-Val de Loire un cas d'incompétence législative et administrative qui confine à l'absurde.

Pour prendre le moins de risques possible, je donne un avis favorable à l'amendement de monsieur Pribetich et j'examinerai avec madame Marsaud la possibilité d'amender le texte dans le sens de sa proposition. Je suis tout à fait d'accord avec l'idée de conserver la caducité tout en accompagnant les collectivités dans le processus d'évaluation.

*La commission adopte l'amendement CE32, l'amendement CE4 ayant été retiré.*

*Amendements identiques CE8 de Mme Claire Lejeune et CE20 de M. Stéphane Peu*

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Nous proposons de supprimer l'alinéa 4, qui facilite l'évolution des PLU en étendant excessivement la possibilité de recourir à une procédure de modification simplifiée, c'est-à-dire sans enquête publique, par le passage de 20 % à 50 % du seuil de majoration de construction.

Certes, il faut faire la ville sur la ville, mais le PLU permet aux citoyennes et aux citoyens de s'emparer de la démocratie locale en faisant entendre leur voix au sujet des transformations qui affectent leur quotidien. Il est aussi l'instrument d'une bifurcation écologique ancrée localement. Il est dangereux de présenter la démocratie comme incompatible avec la réponse à la crise du logement ou avec les transformations urbanistiques et d'aménagement du territoire indispensables à la bifurcation écologique. Tout doit tenir ensemble : la démocratie locale, le contrôle des documents de planification et les réponses à la crise du logement et à la crise écologique.

**M. Julien Brugerolles (GDR).** L'ampleur du changement introduit à l'alinéa 4 nous paraît excessive. Si la procédure de modification simplifiée devenait la norme, cela poserait la question de la cohérence et de la durabilité des PLU.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Il ne s'agit pas d'urbaniser des zones qui ne le sont pas. L'article donne seulement la possibilité d'augmenter la taille de l'immeuble sur une parcelle déjà urbanisable.

J'ai été confronté, comme tant d'autres présidents d'intercommunalité, à un projet dont la réalisation impliquait une révision complète du PLUI avec une enquête publique, ce qui ajoutait six mois au délai, alors que cette évolution ponctuelle ne remettait en cause aucun des éléments fondamentaux du document adopté deux ans auparavant, après enquête publique.

Il serait plus raisonnable de recourir à la procédure de modification dite « simplifiée », prévue à l'origine pour ce type d'évolution, et qui inclut une participation du public sous la forme d'une mise à disposition du dossier après délibération. On ne pourra pas densifier les

villes sans donner aux collectivités et aux maires les moyens de faire évoluer ces possibilités de construction.

**M. Joël Bruneau (LIOT).** Comme l'a dit le rapporteur, il s'agit d'augmenter la constructibilité d'une zone (et non de toute la ville). Il arrive fréquemment qu'une zone identifiée comme urbanisable ou comme pouvant accueillir de nouveaux logements ne le soit plus, pour diverses raisons ; dans ce cas, il est souhaitable de pouvoir densifier un peu moins lentement une autre zone initialement destinée à accueillir moins de logements.

Dire qu'une enquête publique permet une meilleure participation du public ne correspond pas à ce que j'observe en tant qu'élus local : dans la vraie vie, le dialogue avec les citoyens passe par l'organisation de réunions et de rencontres et par le lien avec les associations de quartier. L'enquête publique se résume à deux personnes consignant leurs remarques sur un registre.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE33 de M. Pierre Pribetich*

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Cet amendement propose un compromis en distinguant les seuils selon la taille des communes : le seuil ne serait porté à 50 % que dans les communes de moins de dix mille habitants. Le nombre de mètres carrés construits n'y est pas le même que dans une commune de cent mille ou deux cent mille habitants, où l'augmentation pourrait représenter plusieurs milliers de logements.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Avis défavorable. L'amendement risque d'exclure cette possibilité pour les communes qui en ont le plus besoin, car c'est dans celles de plus de dix mille habitants que la crise du logement est la plus aiguë. Je rappelle que l'assouplissement vaut seulement sur une zone ; il a donc des effets limités.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE63 de M. Harold Huwart*

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Cet amendement offre aux communes non compétentes en matière de documents d'urbanisme la possibilité d'adhérer à un EPFL en vue de maximiser les possibilités de portage. C'est une demande forte de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et de la Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl). Je rappelle que, s'il existe de nombreux EPFL, il y a très peu d'établissements publics fonciers de l'État (EPFE). Pour toucher le maximum de territoires, nous devons mobiliser l'ensemble de ces outils.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE51 de Mme Géraldine Grangier*

**Mme Géraldine Grangier (RN).** L'amendement défend la souveraineté locale, la démocratie communale et le principe de subsidiarité en garantissant que toute intervention foncière d'un établissement public foncier de l'État dans une commune sera soumise à l'accord préalable du conseil municipal. Il rappelle une chose simple : on ne construit rien de durable sans l'adhésion des territoires. Les maires doivent rester les premiers décideurs de l'avenir de leur commune.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** L'amendement est satisfait. L'article permet à une commune d'adhérer à l'établissement public foncier sans l'accord de l'intercommunalité. En revanche, la possibilité d'adhérer à un établissement public foncier – avec les conséquences que cela implique pour la taxe d'aménagement – ne fait pas partie des délégations légalement prévues par le conseil municipal au maire. Si cette disposition est votée, le conseil municipal devra nécessairement délibérer.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE64 de M. Harold Huwart*

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Il existe peu d'établissements publics fonciers de l'État. Il est d'autant plus important d'étendre la possibilité pour les communes d'y adhérer.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE54 de M. Karim Benbrahim*

**M. Karim Benbrahim (SOC).** Cet amendement visait à assurer la coordination en cas d'adoption de notre proposition de supprimer l'alinéa 1.

Le groupe socialiste s'abstiendra sur le vote de l'article 1<sup>er</sup>. Malgré quelques avancées obtenues grâce aux amendements de notre collègue Pribetich, l'alinéa 1 et le renoncement aux objectifs de solarisation posent un réel problème. Nous espérons que le groupe EPR apportera avant la séance publique une clarification sur cet alinéa, qui contredit les objectifs de la loi Aper. Il serait regrettable de renoncer aux objectifs de développement du photovoltaïque sur toiture faute de moyens accordés par le Gouvernement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## Après l'article 1<sup>er</sup>

*Amendements identiques CE1 de Mme Danielle Brulebois et CE50 de Mme Géraldine Grangier*

**Mme Danielle Brulebois (EPR).** Dans le prolongement de l'article 1<sup>er</sup>, qui favorise l'évolution des PLU, cet amendement de simplification vise à permettre aux élus de simplifier la mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme locaux avec les schémas régionaux des carrières en leur ouvrant la possibilité de recourir à la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

En effet, le droit commun fait de la déclaration de projet prévue à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme la procédure de référence pour la mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme. Les carrières sont majoritairement situées dans de petites communes rurales, pour lesquelles cette procédure est particulièrement lourde et longue à mettre en œuvre. En outre, la majorité des projets de carrière portent sur l'extension de carrières existantes, dans le prolongement de parcelles déjà exploitées et remises en état, conformément aux exigences du schéma régional des carrières.

L'amendement a été rédigé avec l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (Unicem) de Bourgogne-Franche Comté.

**Mme Géraldine Grangier (RN).** Mon amendement vise à permettre, de manière claire et encadrée, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec le schéma régional des carrières lorsque ces documents empêchent un projet pourtant conforme à la planification régionale. Certains projets de carrières sont bloqués faute de procédure explicite, ce qui crée une insécurité juridique et une paralysie administrative. Nous proposons donc de nous appuyer sur l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme pour sécuriser les démarches, respecter les compétences locales et éviter des blocages inutiles.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Il m'est difficile de me prononcer sur un sujet que je connais peu et qui a des implications environnementales nettes. Sagesse.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Ce n'est pas un amendement de simplification, c'est un amendement qui autorise certains projets à déroger au PLU et au SCoT ! Nous venons de passer une demi-heure à souligner combien ces documents sont importants, y compris pour les élus, parce qu'ils permettent de prendre en compte la démocratie et l'écologie à l'échelle locale.

Il n'est pas vrai que les projets d'extension de carrière sont paralysés. Les procédures sont parfois longues parce qu'il est important d'évaluer leur impact environnemental, par exemple du point de vue de l'augmentation des flux routiers ; ce n'est pas une question que l'on doit traiter à la légère.

Je me doute que ceux qui veulent étendre les carrières voteront pour l'amendement, mais la défense de l'intérêt général nous impose de voter contre.

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** La simplification est à la mode. Pourtant, quand on parle d'urbanisme, il est logique que les procédures soient lourdes : personne, à commencer par

les élus locaux, n'a envie que tout se fasse n'importe comment et que les habitants soient exposés à des pollutions.

Le sujet des carrières est appelé à prendre de l'importance. Plusieurs permis d'exploration à spectre large ont déjà été octroyés, souvent à des compagnies étrangères. Il ne faudrait pas qu'un cavalier législatif dangereux se glisse dans la proposition de loi. Nous avons déjà réduit les objectifs en matière d'énergies renouvelables ; il ne faudrait pas en plus servir le *lobby* des carrières. J'appelle le rapporteur à émettre un avis défavorable.

*La commission adopte les amendements.*

**Article 2** (article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 152-6 et L. 152-6-5 du code de l'urbanisme) : *Rôle des résidences hôtelières à vocation sociale et dispositions relatives aux dérogations au plan local d'urbanisme*

*Amendement de suppression CE28 de Mme Julie Laernoës*

**Mme Julie Laernoës (EcoS).** En vous en remettant à la sagesse de la commission à propos des amendements précédents, monsieur le rapporteur, vous entrez dans la caricature des reculs environnementaux sous couvert de simplification, que vous dénonciez vous-même. Vous devrez assumer cette orientation politique.

L'article 2 assouplit les règles applicables aux résidences hôtelières à vocation sociale pour proposer une offre de logement temporaire dérogatoire. C'est une dérogation au principe même du droit au logement. De plus, comme l'a dit mon collègue communiste, si l'idée de convertir des friches en logements dans des zones tendues est louable, on voit bien que ce n'est pas compatible avec certaines activités économiques et qu'il manque tous les services publics de proximité qui vont normalement de pair avec la construction de logements. Nous sommes très défavorables à cet article.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** J'entends votre préoccupation. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement de précision qui exclut de cette disposition toutes les résidences hôtelières existantes.

Depuis plusieurs années, l'Union sociale de l'habitat, la Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FOPH) et de nombreux partenaires insistent sur le fait que le code de la construction et de l'habitation ne permet pas d'affecter les logements sociaux vacants aux salariés en mobilité – apprentis, intérimaires, stagiaires, techniciens ou ingénieurs – pour faire face aux besoins de la réindustrialisation, du développement économique et de l'arrivée d'entreprises dans des zones déjà bâties. Tout le monde est perdant : l'entreprise, qui ne peut pas loger ses salariés ; les salariés, qui n'ont pas de toit ; le bailleur social, qui continue de chauffer et d'entretenir des logements vacants. Même dans le cas où l'entreprise demanderait la construction de logements, ceux-ci ne sortent pas de terre du jour au lendemain. Je rappelle que 70 % des emplois industriels français se trouvent dans des communes de moins de vingt mille habitants, c'est-à-dire dans des zones non tendues, sans pression démographique et où il n'existe pas de marché locatif. Le coût de la construction y est le même qu'à Paris, mais le

revenu locatif y est bien inférieur ; ce modèle économique ne permet pas de construire pour louer. La seule solution raisonnable est de mobiliser le logement social vacant.

Votre préoccupation est légitime. Je vous assure qu'aucune personne défavorisée ne sera privée de la possibilité de bénéficier des résidences hôtelières à vocation sociale existantes. L'article prévoit seulement d'adapter ce statut pour répondre aux besoins des entreprises en offrant une possibilité de logement supplémentaire aux salariés. Il n'y aura aucune possibilité d'évincer les personnes défavorisées de ces structures ni de concurrence entre les publics.

**M. François Ruffin (EcoS).** Je ne comprends pas bien de quel type de résidence on parle. S'agit-il du logement social classique ? Ce n'est pas exactement ce dont parle le texte.

J'aimerais que la réindustrialisation dont vous parlez soit une réalité, mais ce n'est pas ce qui se passe : dans les territoires ruraux, j'observe de nombreux logements privés vacants qui se dégradent au fil des années, faute de transmission. Agir pour remettre ces logements sur le marché permettrait de stabiliser les nouveaux arrivants.

Un habitat précaire pour un emploi précaire : voilà la vision du travail qui sous-tend votre proposition. Or, si l'on réindustrialise, ce doit être pour proposer un emploi dans la durée, ce qui suppose un habitat dans la durée.

**M. Daniel Labaronne (EPR).** Je suis choqué d'entendre dire que la simplification est « à la mode » – en d'autres termes légère, passagère, superficielle – alors qu'il s'agit d'une attente très forte de nos concitoyens. Les chefs d'entreprise et les élus sont confrontés à un maquis administratif de règles et de normes qui entravent l'initiative, bloquent l'esprit d'entreprise et leur rendent la vie difficile. Moi qui ai été maire d'une commune, j'ai été confronté à cette complexité. La simplification est une exigence politique : en tant que législateur, nous devons simplifier la vie de nos concitoyens. Notre pays ne doit pas être corseté par des règles et des normes qui le bloquent.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Ce qui n'est pas à la mode, c'est le dérèglement climatique. Je vous donne un exemple concret : à Toulouse, le PLU a été invalidé par la justice, car il ne respectait pas l'obligation de ne pas consommer de terres agricoles et non imperméabilisées. Heureusement que les normes et les réglementations existent et que la justice est passée par là pour annuler un PLU délétère et rappeler le maire à ses obligations en matière de transition écologique.

S'agissant de l'amendement, il ne faut pas confondre les logements publics de qualité, y compris ceux qui seraient mis à disposition des travailleurs – pour lesquels nous espérons une revalorisation salariale –, avec l'hébergement d'urgence proposé dans les résidences hôtelières.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je tiens beaucoup à cette disposition. Je suis partiellement d'accord avec monsieur Ruffin, mais l'industrie n'est pas seulement implantée dans les zones rurales. Notre collègue Julien Gokel est très favorable à cette mesure, car des entreprises installées à Dunkerque, dans sa circonscription, demandent des logements que la collectivité n'est pas en mesure de construire dans les temps. J'ai fait la même expérience dans ma commune et je pourrais en citer d'autres.

Il ne s'agit pas de dégrader les conditions de logement. La résidence hôtelière à vocation sociale peut être un immeuble collectif de petite taille qui serait remis en activité par une association gestionnaire pour répondre aux besoins ponctuels d'une entreprise ;

l'association verserait un loyer au bailleur social, lequel réduirait ainsi sa vacance et percevrait une ressource supplémentaire. Cela peut également être un hôtel Formule 1 qui serait réaménagé, plutôt que des préfabriqués, des logements improvisés ou un long trajet quotidien pour les salariés. Cette proposition ne s'adresse pas à des salariés précaires, mais aux ingénieurs en mobilité, aux apprentis ou aux intérimaires qui n'ont pas vocation à rester sur place.

Il y a eu sur ce point de nombreux va-et-vient. La loi Alur avait ouvert la possibilité de louer en meublé un certain nombre de logements existants. La loi Elan l'a refermée sans qu'on sache pourquoi. Avec les associations d'élus et les associations de bailleurs sociaux, nous avons fait le siège du ministère du logement, où les ministres nous ont dit « oui » à plusieurs reprises. J'entends clairement monsieur Vergriete annoncer au congrès de l'USH que cette disposition serait votée, sous les applaudissements de la salle ; deux mois plus tard, il n'était plus ministre du logement.

Je vous conjure de laisser passer cette disposition, qui offre une solution dans les cas où il n'y en a pas ; le contraire serait extrêmement préjudiciable aux salariés, aux territoires et aux entreprises.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CE9 de M. François Piquemal, CE21 de M. Stéphane Peu et CE35 de M. Pierre Pribetich*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Je ne crois pas que la solution soit de réquisitionner le parc d'hébergement d'urgence – lequel mérite par ailleurs d'être transformé, car on ne saurait se satisfaire d'un hébergement de transition en résidence hôtelière –, sur lequel la tension est forte. La construction de logements publics est insuffisante. Il aurait été plus intéressant d'introduire des dispositions relatives au respect de la loi SRU, voire à son extension à de nouvelles communes, pour s'assurer que les travailleuses et les travailleurs puissent trouver un logement dans le cadre de la réindustrialisation liée à la planification écologique que nous appelons de nos vœux.

**M. Julien Brugerolles (GDR).** Je ne suis toujours pas convaincu par la justification donnée par le rapporteur, d'autant que le public accueilli au sein de ces résidences et visé par le quota de 30 % est constitué de personnes qui rencontrent des difficultés particulières pour se loger et qui ont été identifiées dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et dans le programme local de l'habitat (PLH). Il peut s'agir de travailleurs pauvres, en mobilité professionnelle ou en formation, de jeunes en mobilité, de femmes victimes de violences et de personnes en grande précarité. Je ne comprends pas votre volonté de maintenir cette disposition inquiétante.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Nous refusons des solutions qui opposent les besoins visés dans le texte à ceux des personnes confrontées à de réelles difficultés d'accès au logement en minorant le taux de places réservées à ces dernières au sein des résidences hôtelières.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je vous rassure : mon amendement à venir restreint aux résidences hôtelières futures la possibilité de déroger au seuil minimal de 30 %. Il n'y a aucune remise en cause du modèle existant. Les résidences hôtelières à vocation sociale sont

des locations meublées d'une durée maximale d'un an ; cela n'a rien à voir avec l'hébergement d'urgence classique.

Je persiste à croire que l'applicabilité de cette disposition aux besoins que j'ai décrits nécessite de déroger, sous certaines conditions, au modèle strict des résidences hôtelières à vocation sociale. Je vous serais très reconnaissant de voter la possibilité d'appliquer ce modèle dans les conditions souhaitables en permettant de déroger aux 30 %. L'expérience m'a convaincu de la nécessité d'apporter une réponse à ces besoins.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Monsieur Labaronne, la simplification est très à la mode : en ce moment, notre assemblée n'examine pas moins de deux textes qui lui sont consacrés. Sous ce prétexte, il s'agit bien souvent d'entériner l'impuissance des pouvoirs publics, voire de consacrer des régressions et de détricoter ce qui avait été fait.

La notion de vacance n'a pas de sens pour les RHVS. Ces logements doivent être disponibles pour répondre en urgence à des besoins sociaux. Une famille dans ma circonscription, après avoir été ballottée d'hôtel social en hôtel social, a pu scolariser son enfant grâce à une place dans ce type de structure.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Nous voterons en faveur de ces amendements – étant sortie un instant, je n'ai pu défendre le mien.

**M. François Ruffin (EcoS).** Je suis très surpris qu'il y ait des logements vides. Chez moi, c'est plein partout, même dans les logements qui ne sont pas sociaux. Le logement est la priorité des priorités. Compte tenu de la crise gigantesque qu'il connaît dans notre pays, il est central dans la question du pouvoir d'achat. Et nous voici condamnés à l'aborder par un minuscule bout de lorgnette. Ce n'est pas de votre fait, monsieur le rapporteur, c'est le simple reflet de ce qu'est devenu le travail parlementaire. Alors qu'il y a de grandes attentes face à d'énormes enjeux – crise industrielle, crise économique, déficit –, nous ne faisons que du bricolage et du bidouillage. C'est assez désespérant !

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Monsieur Ruffin, le groupe auquel j'appartiens ne détermine pas les conditions de la politique du logement. En revanche, dans le cadre qui lui est imparti, il a fait le choix de mettre en débat des solutions concrètes, les plus efficaces possible.

La pression démographique est variable à l'échelle de la France et la dépopulation est manifeste dans certains territoires. La vacance est une réalité concrète à laquelle sont confrontés une part importante de nos bailleurs sociaux. Elle contribue, avec d'autres facteurs, comme la réduction de loyer de solidarité (RLS) ou les coûts de la construction, à déséquilibrer les comptes de ces bailleurs et à fragiliser leurs trésoreries. Dans l'un des offices HLM que j'ai présidés, il y avait 17 % de vacance sociale.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE48 de Mme Marie-Noëlle Battistel*

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Cet amendement de repli tend à garantir une concertation obligatoire avec les autorités chargées d'élaborer les documents de programmation, afin d'éviter des phénomènes de déport non régulés des publics non pris en charge, dont les besoins de logement devront *in fine* être satisfaits.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Cet ajout me semble tout à fait légitime. Avis favorable.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Je reviens à la question de la vacance. Vous ne pouvez pas utiliser à d'autres fins un dispositif dont l'objectif est d'offrir des solutions sociales d'urgence à des personnes en situation de précarité ou à des femmes victimes de violences. L'enjeu au cœur de votre texte appelle une politique publique spécifique et des réponses distinctes.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** Je suis assez d'accord avec ce que vient de dire notre estimée collègue. Les dispositions de cet article sont typiques de ce que le législateur fait de plus mal : c'est une véritable auberge espagnole ! Rien ne sera contrôlé, puisqu'il n'y a pas d'autorité de contrôle, et l'administration fera ce qu'elle veut. Ce n'est pas notre rôle de créer des nids à procès.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** La vacance que j'évoque concerne les logements sociaux existants, au sein desquels les personnes que vous évoquez ne sont pas susceptibles d'être accueillies. C'est dans une RHVS qu'elles peuvent être hébergées et si nous en créons davantage grâce au dispositif que nous proposons, il y aura d'autant plus de places, même s'il y a une dérogation au taux minimal de 30 %.

Par ailleurs, il me semble utile que l'autorité préfectorale, garante de la politique de l'habitat à l'échelle des départements, puisse donner son avis sur l'agrément délivré aux nouvelles RHVS.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE65 de M. Harold Huwart*

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Il s'agit de préciser que l'assouplissement ne pourra s'appliquer qu'aux nouvelles résidences hôtelières. Ainsi, nous garantissons que les conditions d'hébergement des personnes défavorisées dans les structures existantes resteront inchangées.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE49 de M. Jérôme Nury*

**M. Vincent Rolland (DR).** L'adaptation du cadre de la résidence hôtelière à vocation sociale doit répondre aux besoins de développement économique des territoires en général et non se limiter aux enjeux d'industrialisation.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Avis favorable. Les besoins pour lesquels nous nous sommes mobilisés concernaient principalement le logement des travailleurs de l'industrie. Toutefois, les salariés sont égaux entre eux et une solution doit être apportée à tous en cas de besoin.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Les RHVS se distinguent en effet, monsieur le rapporteur, des logements sociaux classiques. Vers elles sont orientés par les services intégrés

d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ce qu'on appelle les « publics préfet », pour des durées de séjour variant d'une journée à plusieurs mois. Elles ont vocation à offrir des solutions d'urgence à des personnes confrontées à une précarité absolue, pour lesquelles la seule alternative est la rue.

**M. François Ruffin (EcoS).** Au-delà du logement, ce qui m'inquiète, c'est la vision du travail qui sous-tend vos propositions. Le travailleur devrait en permanence être mobile, donc vivre durablement dans la précarité. Depuis quarante ans, les dirigeants politiques et économiques n'ont cessé de faire de l'instabilité une vertu, en vantant les mérites de la fluidité et de la flexibilité. Non, le travail doit être un socle qui permet de s'installer dans la vie, un ancrage grâce auquel prendre un crédit pour s'acheter une maison. Votre conception est contraire au désir profond de stabilité des classes populaires, qui veulent pouvoir se poser.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** La notion de développement économique, c'est encore l'auberge espagnole : un fourre-tout ! Je suis d'accord avec mon collègue Ruffin : nos territoires n'ont pas à être considérés comme un « *Far West* » où l'arrivée du chemin de fer nécessiterait de faire venir *cow-boys* et nouveaux travailleurs ! Je suis partisan de la souplesse, mais pas n'importe comment : il faut rationaliser de façon intelligente, au lieu de laisser prospérer l'impréparation.

**M. Romain Daubié (Dem).** L'amendement tient compte des réalités qui s'imposent à nos territoires. Il faut bien pouvoir loger les travailleurs employés sur les chantiers de grandes infrastructures – la construction d'un réacteur de type EPR 2 mobilise jusqu'à huit mille personnes, par exemple.

**Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR).** La mesure proposée est de bon sens, compte tenu des contraintes en matière de construction qui s'imposent aux élus locaux. Ils doivent pouvoir accueillir sur leurs territoires de très grands chantiers employant des milliers de personnes et je ne peux laisser dire que l'impréparation règne parmi eux.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Nos prédécesseurs ont reconstruit la France en promettant de donner à chacun un toit, un emploi et une place à l'école pour les enfants. Ces slogans simples se heurtent à la réalité actuelle : nous ne sommes plus en mesure de répondre à de tels besoins, car la législation nous l'interdit.

Par ailleurs, vous ne pouvez pas nier la mobilité qu'exigent certaines formes de travail. Il m'est arrivé de négocier à l'arraché avec le préfet un hébergement en meublé pour un jeune en insertion, appelé à ne rester qu'un temps dans telle commune dans le cadre de son apprentissage. Je crois profondément en la pertinence des dispositions que nous proposons. En l'occurrence, il me semble utile d'adopter cet amendement qui prend en compte, même en termes flous, des besoins autres que ceux de la réindustrialisation.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CE66 de M. Harold Huwart, rapporteur.*

*Amendements identiques CE10 de M. François Piquemal et CE22 de M. Stéphane Peu*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Les dérogations au PLU doivent rester réservées aux seules zones où s'applique la taxe sur les logements vacants. Nous souhaitons limiter les possibilités de dérogation laissées à la discrétion des élus locaux afin d'éviter tout risque de corruption et de prise illégale d'intérêts. Nous avons pu constater quels mécanismes étaient à l'œuvre derrière les modifications de statut de parcelles.

**M. Julien Brugerolles (GDR).** Nous nous interrogeons sur l'extension des dérogations générales aux règles d'urbanisme. Sans doute serait-il plus opportun de les limiter aux règles relatives à la transformation d'un immeuble à usage principal d'habitation par reconstruction, rénovation ou réhabilitation afin de favoriser les opérations de conversion des bureaux en logements.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Vos craintes n'ont pas lieu d'être, monsieur Piquemal : ces dispositions s'appliquent non au statut des parcelles, mais aux règles relatives au gabarit. Les dérogations vous paraissent justifiées pour les communes relevant du zonage TLV ; or il est plus légitime de les faire dépendre du zonage ABC, beaucoup plus révélateur des tensions en matière de logement. Nous vous transmettrons la liste très instructive des 1 800 communes concernées.

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** Ce qu'on appelle en droit administratif le « zonage tortueux » ne fait pas l'objet d'un contrôle efficace de la part des juges administratifs, d'autant que la jurisprudence n'a pas été renouvelée depuis 1996 en ce domaine. Les dispositions qui figurent dans les codes ne correspondent pas à l'état des faits ; il me semble utile de corriger le tir. Nous voterons donc contre ces amendements, même si les propos de monsieur Piquemal me semblent teintés de bon sens.

Cela dit, ce n'est pas par des « mesurette » qu'on réglera le problème du logement, qui est aussi alimenté par la question des refus de permis de construire non motivés par les communes – j'y reviendrai. Tout un pan de notre droit échappe à la vigilance du législateur, qui tombe dans le panneau tendu par madame Christine Maugué, grande prêtresse du Conseil d'État.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Après la crise industrielle et la crise du logement, évoquons la crise démocratique. Cette multiplication de dérogations nous pousse à nous interroger sur le crédit que vous accordez aux procédures démocratiques que beaucoup d'élus prennent soin de mettre en œuvre pour élaborer les PLU, notamment en mobilisant, souvent avec peine, les habitants lors de réunions de quartier. Voilà qui menace la solidité de ces documents de planification et le consentement aux règles.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** L'exposé sommaire de l'amendement de votre groupe montre que vous n'êtes pas opposés à certaines dérogations au PLU. Vous dites vouloir les concentrer sur les zones où la crise du logement est la plus aiguë, mais vous vous trompez de cible : c'est le zonage ABC qu'il faut viser et non le zonage TLV. Vous ne devez donc pas appeler à supprimer ces alinéas.

*La commission rejette les amendements.*

### **Information relative à la commission**

La commission a nommé M. Antoine Armand rapporteur, sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie (n° 463).

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires économiques**

Réunion du mercredi 7 mai 2025 à 9 h 30

*Présents.* - M. Alexandre Allegret-Pilot, M. Antoine Armand, M. Christophe Barthès, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Karim Benbrahim, M. Thierry Benoit, M. Jean-Luc Bourgeaux, M. Julien Brugerolles, M. Joël Bruneau, M. Mickaël Cosson, M. Romain Daubié, M. Julien Dive, M. Inaki Echaniz, M. Frédéric Falcon, M. Yannick Favennec-Bécot, M. Jean-Luc Fugit, M. Julien Gabarron, M. Antoine Golliot, Mme Géraldine Grangier, M. Harold Huwart, M. Daniel Labaronne, Mme Julie Laernoës, Mme Hélène Laporte, Mme Annaïg Le Meur, Mme Nicole Le Peih, Mme Marie Lebec, Mme Claire Lejeune, M. Guillaume Lepers, M. Hervé de Lépinau, M. Alexandre Loubet, M. Bastien Marchive, Mme Sandra Marsaud, M. Patrice Martin, M. Nicolas Meizonnet, Mme Louise Morel, Mme Sandrine Nosbé, M. Jérôme Nury, M. Stéphane Peu, M. René Pilato, M. François Piquemal, M. Dominique Potier, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Pierre Pribetich, M. Richard Ramos, M. Vincent Rolland, Mme Valérie Rossi, M. François Ruffin, M. Matthias Tavel, Mme Mélanie Thomin, M. Lionel Tivoli, Mme Aurélie Trouvé, M. Jean-Pierre Vigier, M. Stéphane Vojetta, M. Frédéric-Pierre Vos, M. Frédéric Weber

*Excusés.* - M. Charles Alloncle, M. Gabriel Amard, M. Charles Fournier, Mme Clémence Guetté, M. Robert Le Bourgeois, M. Joseph Rivière, M. Stéphane Travert

*Assistait également à la réunion.* - M. François Jolivet