

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Suite de l'examen de la proposition de loi de simplification
du droit de l'urbanisme et du logement (n° 1240) (*M. Harold
Huwart, rapporteur*) 2

Mercredi 7 mai 2025

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 89

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

**Présidence de
Mme Aurélie Trouvé,**
Présidente



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

Article 2 (suite) (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 CE5 de Mme Sandra Marsaud

Mme Sandra Marsaud (EPR). L'alinéa 6 permettrait au maire d'une commune située en zone tendue de déroger à certaines règles du plan local d'urbanisme (PLU) pour favoriser la production de logements. Si je souscris à cette ambition, je tiens néanmoins à vous alerter sur la tendance à toujours faciliter les procédures pour les zones tendues. Pour ma part, je soutiens les zones rurales, moins dynamiques, qui sont plutôt en déprise démographique et qu'il faut aider à retrouver un développement par le biais de la réindustrialisation. L'amendement propose donc de rétablir une certaine équité territoriale en permettant aux communes moins dynamiques de bénéficier de telles dérogations lorsque celles-ci s'inscrivent dans un projet opérationnel, comme une opération de revitalisation du territoire (ORT), afin d'encourager une logique de développement maîtrisé, durable et adapté, qui reste en cohérence avec les documents d'urbanisme.

M. Harold Huwart, rapporteur. Je suis séduit par votre argumentaire et la situation particulière des communes de zone détendue mérite d'être abordée. Cependant, après analyse, il me semble préférable de travailler à une autre rédaction pour conserver la cohérence de ce type de dérogation, ce que je m'engage à faire avant la séance publique. Avis défavorable.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Nous sommes pour l'amendement. Nous partageons l'avis de notre collègue.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Nous y sommes fermement opposés. Il s'agit d'une dérégulation totale du droit de l'urbanisme. On a fait une exception pour les zones tendues qui pouvait se justifier et l'on veut maintenant l'étendre aux zones rurales : cela n'a aucun sens ! La réglementation n'est pas faite pour embêter le monde, elle vise à protéger l'intérêt général et la vie des gens.

À une époque, on s'est dit que le développement nécessitait d'artificialiser pour créer des zones commerciales : elles sont maintenant désertées.

M. Mickaël Cosson (Dem). Les opérations de revitalisation du territoire signifient que la commune a répondu à un appel à projets. La sélection est réelle, car le nombre de candidats est bien supérieur au nombre de lauréats : dans les Côtes-d'Armor, trois ou quatre communes ont été retenues sur les 373 que compte le département. Ces opérations permettent une revitalisation plus forte. Néanmoins, on constate que la construction de logements est très compliquée pour les porteurs de projet. Je rappelle que la loi SRU concerne les communes de plus de 3 500 habitants dépendant d'une agglomération de plus de cent mille habitants, et que les communes de moins de mille habitants, qui représentent 90 % des communes françaises, ne sont pas concernées par ce dispositif. Il faut créer des outils permettant aux promoteurs de s'intéresser aux zones en difficulté et pas seulement aux zones tendues.

M. Joël Bruneau (LIOT). J'abonde dans le sens de notre collègue. Il ne s'agit pas de laisser la bride sur le cou aux communes et de leur permettre de faire n'importe quoi. D'abord, toutes les communes ne sont pas classées en ORT : il faut un dossier argumenté. Ensuite, l'alinéa précise que la dérogation doit permettre de construire des logements. Il ne s'agit donc pas d'artificialiser à tout-va en créant des zones commerciales : l'amendement vise à donner les mêmes moyens d'action aux communes en ORT et à celles situées en zone tendue.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE67 et CE68 de M. Harold Huwart, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 312-2-1 [supprimé] et L. 442-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) : *Généralisation des permis d'aménagement portant sur des unités*

Amendement CE17 de Mme Sandra Marsaud

Mme Sandra Marsaud (EPR). Il s'agit de supprimer l'alinéa 3. Il semble que celui-ci supprime le permis d'aménager multisites uniquement pour les projets partenariaux d'aménagement (PPA), créés par la loi Elan en 2018, lesquels concernent des opérations spécifiques et complexes qui associent l'État et les collectivités et nécessitent une approche globale, car il y a souvent plusieurs parcelles à retenir.

L'amendement ne modifie pas la proposition du rapporteur concernant le permis d'aménager des lotissements non contigus.

M. Harold Huwart, rapporteur. Après en avoir parlé avec notre collègue Sandra Marsaud, j'ai consulté la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ainsi que nos services. Ils m'ont confirmé par écrit qu'il n'y a pas besoin de prévoir une disposition spécifique pour les PPA, car la rédaction que nous proposons permettra de recourir au permis d'aménager multisites dans le cadre d'un PPA. Demande de retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE69 de M. Harold Huwart, rapporteur.*

Amendement CE52 de Mme Géraldine Grangier

Mme Géraldine Grangier (RN). Cet amendement vise à compléter l'alinéa 7 afin que le recours à des lotissements non contigus reste une dérogation strictement encadrée, et non un blanc-seing à l'urbanisation diffuse. Il propose une clause de bon sens : vérifier que le projet réponde à de véritables besoins locaux en logements et qu'il soit cohérent avec les documents de planification existants, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCoT). C'est une mesure de responsabilité territoriale.

M. Harold Huwart, rapporteur. Votre préoccupation est légitime, mais satisfaite. Les besoins en logements sont définis selon leurs modalités propres dans le SCoT, dans le plan local d'urbanisme intercommunal ou dans le programme local de l'habitat. Aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée qui ne soit conforme à leurs orientations. Je garantis également que votre préoccupation sur la discontinuité des lotissements est couverte par la rédaction actuelle. Demande de retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE70 de M. Harold Huwart, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Après l'article 3

Amendement CE44 de Mme Marie Lebec

Mme Marie Lebec (EPR). L'objectif de cet amendement, qui s'insère dans la continuité de l'article 3 relatif au permis d'aménager multisites, est de combler un vide juridique en étendant expressément aux permis d'aménager les dispositions des articles L. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme relatives à la possibilité de délivrer un permis de construire à titre précaire.

Nous avons eu ce débat ce matin : les chantiers d'envergure comme le grand chantier EPR 2 nécessitent la mise en place d'infrastructures réversibles dimensionnantes, comme des parcs de stationnement et des logements temporaires. L'amendement vise à faciliter la réalisation de ces chantiers.

M. Harold Huwart, rapporteur. Avis favorable.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Évidemment, le détricotage du droit de l'urbanisme reçoit un avis favorable ! J'appelle l'attention de chacun sur le fait que cette disposition affaiblira la portée des documents d'urbanisme, notamment le PLU et le SCoT, en permettant des installations hors zone constructible qui auront des effets durables, voire irréversibles, si l'on considère la voirie, les réseaux et les plateformes logistiques. C'est ouvrir la porte à des atteintes au foncier agricole, forestier ou naturel sur la base de projets dits transitoires, sans contrôle environnemental renforcé.

M. Harold Huwart, rapporteur. Je n'ai pas fait la même lecture de cet amendement. Je crois que nous pouvons le soutenir sans crainte.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article 4 (articles L. 481-1 et L. 600-14 du code de l'urbanisme) : *Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme*

Amendements de suppression CE11 de M. François Piquemal, CE29 de Mme Julie Laernoës et CE55 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. François Piquemal (LFI-NFP). Sous prétexte de construire des logements plus facilement et plus rapidement – il est difficile de s'y opposer au regard de la crise actuelle –, on agit au détriment du cadre de vie des générations futures. L'article 4 lève des contraintes nécessaires pour que les villes restent vivables à l'avenir. Nous proposons donc de le supprimer.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Notre position a été très bien défendue par notre collègue François Piquemal.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Il est vraiment difficile de réduire le délai du recours gracieux. Il faut le maintenir à deux mois et conserver son esprit d'origine.

J'ai déposé un autre amendement sur le sujet. En effet, il y en a assez des communes qui font exprès de ne pas répondre aux demandes de recours gracieux ! Elles deviennent leur propre bourreau par le contentieux qu'elles génèrent. Il faut inverser la logique en faisant en sorte que le silence de l'administration vaille accord : dans cette configuration, les services se mettraient alors à travailler – au lieu de sortir à 16 heures 45... – et ils seraient capables de motiver un refus sans y substituer ensuite un autre moyen, comme ils le font trop généralement pour noyer le poisson !

M. Harold Huwart, rapporteur. Avis défavorable. Il y a deux questions dans cet article 4 : les pouvoirs de sanction du maire et le recours gracieux.

Les statistiques concernant le recours gracieux sont accablantes : dans 90 % des cas, celui-ci aboutit à un contentieux ; dans l'écrasante majorité des cas, les requérants attendent le dernier jour pour déposer leur recours et la collectivité ne répond jamais, ce qui vaut refus. La situation n'est plus celle d'il y a vingt ans. La complexification du droit de l'urbanisme a

rendu le recours gracieux inopérant en créant d'autres espaces de discussion. Voilà pourquoi j'ai fait cette proposition.

S'agissant des pouvoirs de sanction du maire, la loi investit à juste titre le maire d'un pouvoir de mise en demeure, lequel n'est cependant assorti d'aucune forme de contrainte réellement dissuasive. Comme d'autres parmi vous, j'ai été maire et je juge incompréhensible que nous n'ayons aucun moyen d'inciter les propriétaires ou les occupants à régulariser leur situation, sachant que les constructions légères, notamment les constructions temporaires, bénéficient de facilités pour la délivrance de permis. Je préconise une astreinte plus élevée et une amende proportionnée au préjudice.

Pour pouvoir débattre de ces deux sujets, je vous demande de ne pas adopter les amendements de suppression.

M. Joël Bruneau (LIOT). Je n'ai pas les statistiques en tête, mais j'ai quelques années d'expérience. Dans un monde de judiciarisation excessive où les recours sont systématiques, les deux mois sont considérés comme un moyen de gagner du temps. Le maire reçoit les requérants et fait pression sur le promoteur afin que celui-ci modifie son projet. Malgré les avancées obtenues, ce dernier, s'il est de bonne foi, se dit qu'il obtiendra mieux au tribunal – j'en ai même connu deux qui, après avoir été déboutés, m'ont demandé si la ville pouvait leur rembourser les frais de justice auxquels ils avaient été condamnés ! Et s'il est de moins bonne foi, le requérant se désiste moyennant finances de la part du promoteur. La vraie vie, c'est ça ! Il serait utile de raccourcir le délai.

M. Mickaël Cosson (Dem). La réduction du délai permettra de tenir compte de la réalité, à savoir que la plupart des recours ne sont pas justifiés. J'ai été responsable d'un pôle de permis de construire pendant neuf ans : 75 % à 80 % des recours sont déboutés. Ils créent de l'emploi dans les cabinets d'avocats, mais je ne suis pas certain que cela renforce la filière du bâtiment.

Mme Marie Lebec (EPR). Nous avons tous connu cette situation de réalisations embolisées par des recours sans fin dont le bien-fondé ne saute pas aux yeux. Je saisis cette occasion pour interroger le rapporteur sur les procédés de résolution amiable, même si ce point ne relève pas de la loi : la médiation est souvent abandonnée au profit d'une judiciarisation des conflits d'urbanisme, alors qu'elle serait envisageable dans certains cas.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Le texte étend les possibilités de dérogation au PLU tout en limitant le droit au recours. Je ne sais pas d'où vous sortez ces pourcentages ; il ne nous appartient pas de juger de la légitimité de ces recours, mais seulement de garantir ce droit au recours pour l'ensemble des citoyens. Quand une personne s'oppose à un projet qui altère son cadre de vie et qu'elle estime nuisible, deux mois, c'est déjà serré pour préparer un recours. Réduire ce délai tout en créant des dérogations supplémentaires ne simplifiera pas les choses et ne fera que créer de nouvelles situations de conflit.

M. Pierre Pribetich (SOC). Le recours gracieux est une arme à triple tranchant : soit il est utilisé pour gagner du temps, notamment pour permettre une concertation après la délivrance du permis de construire ; soit les requérants sont opposés à la construction de logements sociaux et mobiliseront tous les recours imaginables ; soit il y a eu une erreur, auquel cas il faut statuer rapidement pour la corriger. Dans tous les cas, le délai de deux mois n'a pas de raison d'être et il faut le supprimer. Je rappelle que la construction ne peut débuter que lorsque le permis de construire a été purgé de tout recours.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Nous ouvrons la boîte de Pandore. Il y a plusieurs types de requérants. J'ai reçu beaucoup de clients différents au cours de ma carrière et je pourrais tenir deux heures sur le recours abusif.

La vraie question est celle du recours aux professionnels du droit. Si l'on supprime le délai de recours gracieux, il faut imposer le recours à un avocat pour le recours contentieux. Tout le monde ne maîtrise pas l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ! La plupart des recours déposés sans avocat sont maladroits et ils embouteillent les tribunaux, qui mettent trois mois à les classer sans suite.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Les recours gracieux présentent l'intérêt d'ouvrir le dialogue et d'éviter les contentieux. En réduisant le délai, nous risquons de couper court à la discussion et de tomber dans le contentieux systématique. Nous devons plutôt nous demander comment nous voulons construire la ville et traiter les questions de densification et de mobilisation des logements. Plutôt que de tenir un discours caricatural sur le logement social, intéressons-nous aux promoteurs immobiliers qui bâtissent des grandes tours dans des quartiers résidentiels – ce qu'on appelle « construire la ville sur la ville » !

Il ne faut pas mettre fin aux recours. Nous voulons par conséquent supprimer l'article 4, qui élimine la voie du dialogue et de la participation de la population aux décisions touchant à la densification et à la construction de la ville.

M. Harold Huwart, rapporteur. Le recours gracieux ne joue plus le rôle pour lequel il a été conçu. Les juristes, à commencer par les juges administratifs, ont longtemps estimé que son délai n'avait pas lieu d'être raccourci, afin de ne pas faire diverger le droit de l'urbanisme des autres champs du droit administratif. Or leur position a évolué.

Vous nous reprochez de faire le jeu des promoteurs immobiliers, mais je rappelle que la majorité des projets qui sont bloqués par des recours abusifs, mobilisant toutes les possibilités ouvertes par la loi – demandes d'études, appels, etc. –, frappent d'abord les logements sociaux. Dans certaines zones, des projets de logements sociaux sont bloqués depuis quinze ans – ils sont généralement abandonnés. Je vous invite à le prendre en considération.

La commission rejette les amendements.

Amendement CE12 de Mme Claire Lejeune

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous nous opposons au renforcement des sanctions à l'encontre des habitats légers construits illégalement. Cette augmentation vous paraît proportionnée, monsieur le rapporteur, mais elle est considérable, d'autant que ces sanctions touchent souvent des catégories de population qui n'avaient déjà pas les moyens de payer les montants initiaux. Le fait de porter l'amende maximale à 30 000 euros et le montant maximal des astreintes de 25 000 euros à 100 000 euros n'aura pas d'effet dissuasif. Nous percevons donc mal l'objectif que vous poursuivez, si ce n'est la répression.

M. Harold Huwart, rapporteur. Nous ne mettons pas en cause l'habitat léger, qui répond à des règles plus souples que les habitats non temporaires et les constructions lourdes. Le but est de faire respecter la loi. Face à une construction illégale, la responsabilité d'un maire est d'aller voir le propriétaire ou l'occupant et de l'inciter à déposer une demande de régularisation. Bien souvent, ce dernier assure qu'il a reçu l'autorisation orale d'un maire

précédent – généralement décédé depuis ! – et la mise en demeure n’aboutit à rien. Bref, on a fait semblant d’accorder une prérogative à la collectivité sans lui donner les moyens de la faire appliquer. Ce n’est pas sain.

Je ne souhaite pas multiplier les amendes, surtout à l’encontre de personnes qui ne sont pas nécessairement solvables, mais nos demandes de régularisation doivent être crédibles.

Par ailleurs, vous présentez l’habitat léger comme une solution sobre et écologique, plébiscitée par les Français et qui favorise le débroussaillage dans les forêts denses, mais cette vision idyllique ne correspond pas à la réalité de l’habitat illégal en France. Les situations sont plus diverses.

*La commission **rejette** l’amendement.*

Amendement rédactionnel CE71 de M. Harold Huwart et amendement CE36 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

M. Pierre Pribetich (SOC). Nous souhaitons porter le montant des sanctions pour non-conformité des constructions à un niveau réellement dissuasif. Les promoteurs peu scrupuleux qui voudraient s’approprier des mètres carrés supplémentaires doivent savoir qu’ils encourent un risque certain de se voir infliger une amende lourde. Je rappelle qu’après un délai de trois ans, on ne peut plus rien faire face à une construction illégale. Il faut annoncer la règle d’entrée de jeu et faire en sorte que la peur de l’amende l’emporte dans l’analyse bénéfice-risque.

M. Harold Huwart, rapporteur. J’entends votre préoccupation de punir plus sévèrement les propriétaires ou les porteurs de projets les plus significatifs. C’est d’ailleurs déjà le cas – songez, par exemple, à un promoteur qui réalise une construction illégale de grande ampleur ayant des conséquences ravageuses sur l’environnement. Pour ce type d’infraction, la sanction pénale en vigueur répond à votre préoccupation et s’avère plus dissuasive, puisqu’elle peut être cinq fois supérieure à celle qui est prévue pour les personnes physiques. En revanche, l’amende administrative doit rester modérée, car elle fait office de menace pour inciter à régulariser.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Vous vous faites peur pour rien, on n’est plus sous Pompidou ! Pour construire, les promoteurs ont l’obligation de détenir une garantie financière d’achèvement. Si, sur cent logements prévus, ils en réalisent dix ou quinze de plus, ils perdent cette garantie : c’est une sanction infiniment plus forte qu’une amende de 30 000 euros.

*La commission **adopte** l’amendement CE71.*

*En conséquence, l’amendement CE36 **tombe**.*

Amendement CE56 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). D’expérience, je peux affirmer que les juges correctionnels ne comprennent rien au droit de l’urbanisme ! Ils s’en rapportent le plus souvent aux « petites dames » de la préfecture, généralement des cadres de catégorie B montées en

catégorie A et qui n'y comprennent rien non plus... Le résultat, ce sont des jugements pleins d'amendes baroques. Je ne sais pas ce qui se passera si nous en augmentons massivement le montant. Les dispositions en vigueur doivent être maintenues : en l'espèce, la loi est bien rédigée.

M. Harold Huwart, rapporteur. Toutes les préfetures signalent une multiplication des constructions illégales, à tel point que certains préfets mènent des actions spécifiques face aux récriminations de maires qui ont le sentiment d'être démunis, sans moyens pour réagir. Cela prouve que les sanctions administratives et le droit en vigueur ne sont pas dissuasifs. Je persiste à penser qu'il est indispensable d'augmenter le montant des astreintes et des peines pour que le dispositif soit efficace.

M. François Piquemal (LFI-NFP). Je rends hommage à toutes les « petites dames » des préfetures et des municipalités, qui assurent le service public dans des conditions matérielles et humaines parfois très difficiles.

Mme la présidente Aurélie Trouvé. Nous saluons leurs compétences, qu'elles soient de catégorie A, B ou C !

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Ce n'est pas seulement un problème de riches, monsieur le rapporteur. Beaucoup de gens n'ont pas les moyens de déclarer et construisent de façon extensive, en zone rurale ou périphérique. Les taxes locales d'équipement ou autres sont de plus en plus élevées. Il faut s'acquitter de sommes astronomiques pour avoir le droit de construire un garage ou d'agrandir sa maison parce qu'on espère avoir un enfant. Effectivement, certains bricolent et transforment leur garage en chambre – un changement de destination, c'est grave ! Ils doivent alors payer une énorme amende. Il faut penser aux petites gens.

M. Joël Bruneau (LIOT). Les maires sont assez démunis pour faire appliquer les règles d'urbanisme. Il arrive effectivement que des habitants ayant de faibles ressources s'arrangent comme ils peuvent, mais les infractions ne se résument pas à cela. Prenons l'exemple d'un propriétaire qui réalise trois cent mille euros de travaux dans une maison achetée trois cent mille euros et qui, en dépit de la règle d'urbanisme imposant de créer une haie végétalisée pour s'isoler de ses voisins, construit un mur de 2,50 mètres de haut. Le maire que je suis transmet le dossier au procureur... et il ne se passe rien ! Et dans le cas de ce promoteur qui rénove un immeuble en centre-ville en posant des huisseries en plastique plutôt qu'en bois, le recours au procureur ne donne rien non plus. La seule solution est que les communes puissent imposer des astreintes financières journalières.

M. Harold Huwart, rapporteur. Ce débat n'est pas nouveau. On demande aux élus locaux de résoudre la crise du logement, alors que la législation et l'action administrative de l'État les ont méthodiquement privés de la plupart des moyens d'action dont ils disposaient au moment de la reconstruction. Ceux qui prétendent que les tentatives de simplification limitées que nous essayons de défendre mettent en cause l'équilibre des droits devraient se souvenir qu'il fut une époque, pas si lointaine, où la puissance publique s'exerçait de façon beaucoup plus volontariste.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CE72 de M. Harold Huwart, rapporteur.

Amendements identiques CE13 de Mme Claire Lejeune, CE25 de Mme Julie Laernoës et CE57 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. François Piquemal (LFI-NFP). Nous souhaitons conserver les possibilités actuelles de recours contre les autorisations d'urbanisme. Votre volonté de simplifier, c'est-à-dire de supprimer des normes ou des règles, pose en réalité la question démocratique de la participation des habitants à l'évolution de leur cadre de vie. Si autant de recours sont déposés malgré les divers documents structurants qui existent (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, etc.), c'est parce que cette participation échoue dans bien des domaines. À Toulouse, par exemple, le maire rêve d'ériger une tour d'affaires et de l'appeler Occitanie Tower. À cette fin, il a modifié le plan local d'urbanisme pour s'exempter de l'obligation de prévoir des logements sociaux. Il est donc positif que des associations aient pu former des recours contre un tel projet, y compris, d'ailleurs, dans son volet environnemental.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Il faut préserver les délais de recours contre les autorisations d'urbanisme, d'où notre souhait de supprimer les alinéas 11 à 13. S'il est mis fin au caractère suspensif des recours gracieux, des constructions risquent d'être démarrées et des frais engagés avant même qu'ils soient examinés. Certains projets pourront alors être considérés comme irréversibles. Cet amendement a été élaboré avec France nature environnement.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Il importe de maintenir le recours gracieux, qui est un droit citoyen, une soupape de sécurité. On ne peut pas affirmer sans cesse que le citoyen doit participer à la justice et s'exprimer tout en le bâillonnant par ailleurs : cela pose un vrai problème juridique et philosophique.

M. Harold Huwart, rapporteur. Une réflexion, partagée par de nombreux juristes, nous a guidés dans la formulation de cette proposition : si l'on souhaite faciliter les constructions sans dégrader le niveau de protection garanti par les réglementations environnementales, patrimoniales et toutes les normes qui encadrent la construction sur certaines parcelles ou dans certaines zones, il faut identifier et réduire les délais les moins utiles à la puissance publique et aux requérants. Je ne pense pas que l'on manque de possibilités de recours ; les délais d'instruction et la longueur des procédures ont au contraire pris des proportions déraisonnables.

Le recours gracieux fait partie des étapes qui interviennent avant le contentieux, mais après les temps de dialogue. Si nous voulons créer les conditions nécessaires pour continuer à construire, nous devons donc explorer cette piste, sachant que, à défaut, d'autres voies pourraient être envisagées pour éviter le ralentissement démesuré des projets. En élaborant cette proposition de loi, nous avons, par exemple, exclu d'emblée une hypothèse évoquée par de nombreuses autorités, dont le Conseil d'État, à savoir l'encadrement du recours aux études environnementales – car la possibilité de demander une étude, puis de faire appel de ses conclusions, peut être considérée comme un moyen de gagner du temps encore plus redoutable que l'exercice des voies de recours. Une telle orientation aurait, pour le coup, des incidences écologiques réelles, tandis que le délai de recours gracieux peut être raccourci sans atteindre aux droits des requérants ni à la garantie apportée par le juge administratif, qui n'a jamais été aussi complète.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). L'obtention du dossier de permis de construire peut prendre huit à quinze jours, voire plus, en fonction du degré de mauvaise volonté de la mairie

concernée – sachant que le projet n'est pas consultable avant la délivrance de l'autorisation. L'analyse de ces dossiers demande souvent beaucoup de temps et l'avocat a d'autres obligations professionnelles en parallèle.

Le requérant ou son avocat font donc bien souvent un recours gracieux pour gagner du temps et se laisser la possibilité d'analyser le dossier. Comme la cristallisation des moyens n'intervient pas à ce stade (je vous renvoie à l'arrêt *Société Intercopie*), il suffit d'un tel recours soulevant un ou deux moyens du genre « *Je ne suis pas content parce que le sapin va être coupé.* » ou « *La décision n'a pas été signée par la bonne personne.* ». Toutefois, si les parties procèdent ainsi, c'est parce qu'elles n'ont pas assez de temps sinon pour étudier la légalité de l'autorisation délivrée – sauf pour les dossiers les plus simples. Voilà ce qui me gêne dans ces alinéas 11 à 13.

M. Joël Bruneau (LIOT). Les dossiers complexes demandent certes un temps d'analyse, mais les deux mois de recours gracieux sont en réalité utilisés pour porter le délai de recours contentieux à quatre mois. Pendant les dix années où j'ai été maire, tous les projets faisaient l'objet, en amont, d'une réunion publique dans le quartier concerné. Cela n'a pas empêché les recours, qui se sont d'ailleurs multipliés au cours de mes mandats : la société s'est judiciarisée et les contestations sont plus nombreuses qu'il y a encore sept ou huit ans.

Il est tout à fait normal que chacun dispose d'une voie de recours devant la justice, mais si nous pouvons éviter que les procédures soient utilisées pour allonger inconsidérément les délais, faisons-le. Je doute que le nombre de recours baisse pour autant, mais peut-être seront-ils examinés plus rapidement, ce qui permettrait de moins retarder les projets.

M. Pierre Pribetich (SOC). L'objectif est en effet de gagner du temps. Les recours, dont la création partait d'une bonne intention, ont été totalement pervertis : ils concernent désormais en majorité des projets de création de logements sociaux et n'ont d'autre but que de bloquer les dossiers pendant deux mois supplémentaires. Dans un contexte de crise du logement, ce n'est pas admissible.

M. Harold Huwart, rapporteur. Dans le cadre de nos débats sur la mission *Cohésion des territoires* au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, notre collègue Frédéric Falcon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques concernant cette mission, avait beaucoup insisté sur la nécessité de raccourcir les procédures et les délais. Je le rejoins sur ce point.

Le fait d'aligner le délai de recours gracieux sur celui déjà applicable dans d'autres domaines n'amoindrira pas les possibilités de recours, qui sont nombreuses tout au long de la procédure pour l'ensemble des requérants. En la matière, la justice administrative n'exige qu'un formalisme assez allégé et applique une définition de l'intérêt à agir large et très favorable au requérant, dans tous les domaines.

*La commission **rejette** les amendements.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE73 de M. Harold Huwart, rapporteur.*

Amendement CE37 de M. Pierre Pribetich

M. Pierre Pribetich (SOC). Je propose de réduire à quinze jours le délai applicable pour un recours gracieux contre une décision de non-opposition. Sans remettre en cause la possibilité de recours contentieux devant les tribunaux, il s'agit de considérer que la ville a eu suffisamment de temps pour se déterminer sur le projet et peut donc répondre rapidement. Bien souvent, les deux mois sont simplement utilisés pour gagner du temps.

Si nous voulons être efficaces, il faut à tout prix raccourcir ces délais, qui allongent les procédures et nous empêchent de proposer des logements, notamment à loyer modéré, à nos concitoyens.

M. Harold Huwart, rapporteur. Après réflexion, une telle durée me paraît vraiment très courte, d'autant que je n'ai pas connaissance de domaines dans lesquels un délai de quinze jours s'appliquerait. Sous réserve d'identifier des exemples qui permettraient d'établir un précédent et dans un souci de cohérence législative, j'émetts donc un avis défavorable.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Un délai de quinze jours s'applique pour saisir le Conseil d'État après un référé-suspension. Il ne pose cependant aucune difficulté, car le dossier a déjà été traité en première instance par le requérant, généralement assisté d'un avocat, qui le transfère à un confrère habilité à plaider devant le Conseil, par nature capable de réagir très rapidement.

En revanche, dans l'hypothèse que vous soulevez, cher collègue, les quinze jours vont fondre comme neige au soleil : le temps que le demandeur puisse récupérer le dossier et l'analyser, ils seront pratiquement écoulés.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

Amendement CE45 de Mme Marie Lebec

Mme Marie Lebec (EPR). Cet amendement prévoit d'appliquer une procédure d'admission préalable aux recours formés contre les principales décisions relatives à l'urbanisme ou l'environnement concernant les projets relevant des secteurs secondaire et tertiaire, afin d'écarter rapidement ceux qui sont irrecevables ou non fondés sur des moyens sérieux, à l'instar de ce qui prévaut pour les recours en cassation déposés devant le Conseil d'État. Cette procédure faciliterait le développement desdits projets, qui font parfois l'objet de recours motivés par une simple opposition de principe, et contribuerait à désengorger les tribunaux.

M. Harold Huwart, rapporteur. Généraliser les procédures d'admission préalable, actuellement limitées aux recours en cassation devant le Conseil d'État, constituerait une atteinte au droit au recours, qui, même s'il ne figure pas en tant que tel dans la Constitution, fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Avis défavorable, compte tenu de ce risque d'inconstitutionnalité.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Mesurons la gravité d'une telle proposition, qui vise des catégories si larges de projets qu'on peut tout y mettre. Elle s'ajoute aux attaques frontales que subit le droit au recours dans le projet de loi de simplification de la vie économique. L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement, mais aussi des citoyennes et des citoyens habitant à proximité des sites concernés, est profondément miné. L'enjeu, au-delà des questions constitutionnelles, est donc aussi démocratique. Nous vivons dans un pays où l'on a encore le droit de considérer que la multiplication des entrepôts Amazon ne va pas dans le sens de l'intérêt général !

Mme Sandra Marsaud (EPR). Les chiffres sont connus depuis des années, mais je tiens à rappeler qu'en France, l'e-commerce ne représente qu'une faible part de l'activité logistique, tournée avant tout vers l'industrie – toute réindustrialisation passe donc par un soutien à ce secteur.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE61 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Certains propriétaires sont exposés à une décision de démolition alors même qu'un permis de construire leur a été délivré dans les règles. Ils ont certes la possibilité de régulariser leur situation, mais, pour de multiples raisons, ils se retrouvent pris entre le marteau et l'enclume. Cet amendement entend simplifier les procédures en ouvrant la faculté au conseil municipal de se prononcer par un avis motivé pour ou contre l'annulation de leur permis.

M. Harold Huwart, rapporteur. La lecture de votre amendement m'a convaincu. Cette préoccupation mérite d'être prise en compte, même si ces modifications risquent de provoquer des réticences dans certains services, notamment ceux du ministère du logement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE58 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Pour éviter les recours mal ficelés dans les litiges relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol, il y a une solution simple : rendre obligatoire le ministère d'avocat. De nombreux requérants bénéficient d'une protection juridique qui couvre les frais de cette assistance et ceux qui en sont dépourvus peuvent toujours faire appel à l'aide juridictionnelle. Cette possibilité est déjà offerte pour le recours en plein contentieux en matière d'indemnisation, car le législateur a considéré qu'il fallait protéger les citoyens des nombreuses chausse-trappes propres à cette procédure.

M. Harold Huwart, rapporteur. Il n'est pas conforme à l'esprit du droit administratif de devoir être assisté par un avocat pour introduire un recours. C'est l'honneur de notre État de prendre en compte toutes les demandes, quelle que soit leur forme : peu de formalités sont exigées et c'est une chance pour nos concitoyens – une requête peut être écrite à la main sur un simple bout de papier. L'obligation du ministère d'avocat s'impose pour les procédures de dommages en responsabilité, aux implications financières lourdes, mais il ne me semble pas pertinent de l'étendre, d'autant que cela constituerait une charge supplémentaire pour la puissance publique.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). L'État serait bien évidemment dispensé d'avocat, comme c'est le cas pour le recours en plein contentieux, mais pour les justiciables, je m'interroge sur votre réticence. L'adoption des modifications relatives au recours gracieux à l'article 4 va provoquer une inflation de l'aide juridictionnelle. Comme elle suspend les délais de recours, elle sera activée par les requérants pour disposer des délais nécessaires à l'introduction d'un recours devant le tribunal administratif. Tout le monde aura le temps d'étudier les permis de construire !

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE59 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Cet amendement porte sur un aspect du droit de l'urbanisme dont on ne parle jamais : la mauvaise habitude de l'administration de réclamer des pièces complémentaires non prévues par la loi pour faire traîner la procédure et opposer un refus ou un sursis à statuer. Mon amendement, en interdisant cette pratique, empêcherait notamment toute substitution des motifs.

M. Harold Huwart, rapporteur. Un rapport récent de la Cour des comptes indique effectivement que certaines demandes de pièces complémentaires sont injustifiées. Cependant, par un arrêt du 9 décembre 2022, le Conseil d'État a jugé que « *le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.* ». Cela confirme l'état du droit : les agents instructeurs ne sont pas en droit de demander des pièces non prévues par le code de l'urbanisme. Une modification du code de l'urbanisme en ce sens n'est donc pas utile.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). C'est du Christine Maugüé dans toute sa splendeur ! Ne pas modifier en ce sens revient à maintenir des décisions implicites d'acceptation qui empêchent les promoteurs d'obtenir leurs garanties financières d'achèvement. Mais j'ai déposé un dernier amendement qui anticipait cet avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE60 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Cet amendement vise à renforcer la sécurité juridique des porteurs de projet en matière d'urbanisme, en tirant les conséquences logiques de l'annulation contentieuse d'un refus de permis de construire. En prévoyant que cette annulation

vaut autorisation de construire sur la base du projet initialement déposé, il met un terme à l'insécurité provoquée par certaines pratiques administratives, notamment la substitution de motifs ou l'exigence d'une nouvelle instruction, qui allongent inutilement les délais. Ce dispositif va dans le sens d'une simplification, à rebours des empilements normatifs, et garantit l'équilibre entre droit au recours et stabilité des décisions administratives.

M. Harold Huwart, rapporteur. Le cas de l'annulation d'un refus est déjà traité par l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, qui interdit à l'administration d'opposer un nouveau refus. Le juge a donc les moyens de traiter la situation que vous évoquez.

Le caractère byzantin de cette discussion justifie pleinement notre choix de ne pas aborder dans ce texte les questions de la procédure contentieuse et de l'empire du juge administratif. Nous avons préféré nous en tenir à ce que les élus locaux maîtrisent : les phases de l'instruction, de l'autorisation et de la planification.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). L'article L. 600-2, qui tire son origine de l'arrêt *Lamarche-Jacomet*, ne met pas fin à l'incertitude entourant le refus de permis de construire par l'administration.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 7 mai 2025 à 15 heures

Présents. - M. Thierry Benoit, M. Joël Bruneau, M. Mickaël Cosson, M. Romain Daubié, M. Inaki Echaniz, M. Yannick Favennec-Bécot, Mme Géraldine Grangier, M. Harold Huwart, Mme Julie Laernoës, Mme Marie Lebec, Mme Claire Lejeune, Mme Sandra Marsaud, Mme Sandrine Nosbé, M. François Piquemal, M. Pierre Pribetich, Mme Aurélie Trouvé, M. Frédéric-Pierre Vos

Excusés. - M. Alexandre Allegret-Pilot, M. Charles Alloncle, M. Gabriel Amard, M. Charles Fournier, M. Robert Le Bourgeois, M. Stéphane Travert

Assistait également à la réunion. - M. Pascal Lecamp