

N° 608

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mai 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction,*

Par M. Claude BÉRIT-DÉBAT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1017, 1041 et T.A. 141

Sénat : 604, 607 et 609 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. ACCÉLÉRER LES RÉFORMES POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT PAR UN CHOC DE SIMPLIFICATION .....</b>	<b>7</b>
A. UN RECOURS JUSTIFIÉ À LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES.....	7
B. UN CHOC DE SIMPLIFICATION DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT.....	8
<b>II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>10</b>
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>10</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>13</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Définition du champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer .....	13
• <i>Article 2</i> Délais d'habilitation .....	35
• <i>Article 3</i> Délai de ratification.....	36
• <i>Article 4</i> Sécuriser l'expropriation .....	37
• <i>Article 5 (nouveau)</i> Prorogation de la procédure de conception-réalisation .....	38
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>41</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>53</b>



Mesdames, Messieurs,

Chacun connaît l'acuité des difficultés d'accès au logement dans notre pays, non seulement pour les plus modestes de nos concitoyens mais aussi pour une fraction de plus en plus large des classes moyennes.

Pour résoudre ces difficultés, le Gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux qu'il a déjà commencé à mettre en œuvre avec le soutien actif du Parlement. Ainsi, dans le cadre de la loi de finances pour 2013 et de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, plusieurs mesures fortes en faveur de la construction de logements ont déjà été votées, sur lesquelles votre rapporteur reviendra plus loin dans le cours du présent rapport.

D'autres réformes structurelles sont annoncées. Elles devraient être présentées en Conseil des ministres dans les semaines à venir, dans un projet de loi consacré aux problématiques de logement, d'aménagement et d'urbanisme.

En attendant cette nouvelle réforme de structure, plusieurs mesures ponctuelles mais décisives pour lever des freins à la construction peuvent cependant être adoptées dès maintenant. Il s'agit de dispositions susceptibles de produire un effet rapide grâce à un « **choc** » **de simplification des normes**. Leur élaboration suppose des aménagements techniques et procéduraux complexes de la législation existante, pour lesquels la procédure des ordonnances est bien adaptée.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. ACCÉLÉRER LES RÉFORMES POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT PAR UN CHOC DE SIMPLIFICATION

#### A. UN RECOURS JUSTIFIÉ À LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent projet de loi. **Le recours à cette procédure a été demandé par le Président de la République, le 21 mars dernier, lors de l'annonce du Plan d'investissements pour le logement**, dans le but d'accélérer la mise en œuvre de la politique en matière de construction.

Il est évident que la procédure des ordonnances ne peut être un mode habituel d'élaboration de la loi. Cette méthode peut en revanche se justifier dans des domaines précisément circonscrits, lorsque les sujets traités se caractérisent par une certaine urgence ou une grande complexité technique. C'est bien dans ce cas de figure que nous nous trouvons avec le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

**Ce texte intervient après une séquence législative au cours de laquelle, depuis maintenant un an, le Parlement a tenu un rôle central pour définir et impulser la politique du logement.** Parmi les mesures votées au cours de l'année écoulée, on citera notamment : le renforcement des obligations en matière de construction de logements sociaux, la mise à disposition des terrains de l'État pour construire des logements sociaux, l'augmentation des aides à la pierre ou encore la création d'un nouveau dispositif d'investissement locatif.

Par ailleurs, **une deuxième séquence parlementaire va s'ouvrir dans les semaines à venir.** Au cours de l'été, sera déposé un nouveau projet de loi qui visera à infléchir les politiques publiques en matière d'aménagement et d'urbanisme, de manière à concilier plus harmonieusement l'objectif de construire davantage et mieux avec celui de préserver les espaces naturels et agricoles. Ce nouveau texte, qui modifiera en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement, nécessitera lui-aussi des débats parlementaires approfondis et longs. Là encore, le Sénat et l'Assemblée nationale exerceront sans restriction ni délégation leurs compétences législatives.

C'est donc dans l'intervalle entre deux séquences parlementaires fortes, que l'on pourrait intituler loi « Duflot 1 » et loi « Duflot 2 », que prend place le présent projet de loi d'habilitation. Il comporte **des mesures à la fois pragmatiques et techniques et en même temps décisives pour lever des freins à la construction**. Simplification des procédures administratives qui freinent les projets ; réduction des délais contentieux en matière d'urbanisme ; accès plus aisé du public à l'information urbanistique ou encore raccourcissement des délais de paiement dans le secteur de la construction : voilà autant de mesures qui sont complètement détachables du projet de loi Duflot 2 et qu'il serait ridicule de garder dans les tiroirs alors que leur adoption répond aux besoins de nos concitoyens et des entreprises du pays.

Leur élaboration par ordonnances permettra de gagner plusieurs mois. Certains jugeront que quelques mois, c'est peu. Dans la conjoncture actuelle, votre commission estime au contraire que c'est **un temps précieux**. Retarder l'adoption de ces mesures utiles constituerait une erreur économique tout autant que sociale et politique, car stimuler la construction et la rénovation de logements constitue non seulement un impératif humain et social face à la crise majeure du logement à laquelle nous sommes confrontés, mais c'est aussi un formidable moyen de soutenir le secteur de la construction et d'appuyer le tissu des TPE et des PME du bâtiment, qui irriguent tout le territoire et qui souffrent de la situation économique actuelle.

## ***B. UN CHOC DE SIMPLIFICATION DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT***

Le champ de l'habilitation à légiférer demandée par le Gouvernement recouvre 8 domaines.

Le **premier point** concerne la création d'une **procédure intégrée pour le logement – la PIL**. Cette procédure sera applicable pour les projets de construction ou d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines. Inspirée de la déclaration de projet, dont elle cherche toutefois à corriger les insuffisances, cette nouvelle procédure exigera une évaluation environnementale unique en amont de la procédure et précisera comment réaliser en une fois la modification des divers documents qui font obstacle à un projet. La PIL devrait même permettre d'instruire aussi certaines autorisations individuelles.

Le **point 2** vise à créer un **géoportail de l'urbanisme** pour rendre plus aisément accessible en ligne la connaissance de l'ensemble des normes d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique.

Le **point 3** entend **faciliter le financement des projets d'aménagement** comportant principalement des logements en assouplissant les règles prudentielles en matière de garantie d'emprunt prévues par le code général des collectivités territoriales.



Le **point 4** vise à **accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et à prévenir les contestations dilatoires ou abusives**. C'est une demande ancienne, tant des porteurs de projets que des élus locaux. La rédaction de l'ordonnance devrait s'appuyer sur les conclusions du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, rendues publiques à la fin du mois d'avril 2013. On trouvera le détail de ces mesures dans le commentaire détaillé de l'article 1<sup>er</sup> du texte.

Le **point 5** de l'habilitation a pour but de faciliter les projets de construction dans les zones tendues en permettant la **dérogation à certaines règles posées par un document d'urbanisme**. À la différence de la dérogation générale aux règles des PLU telle que la prévoyait la loi sur la majoration des droits à construire présentée en 2012 par le précédent Gouvernement, la non opposabilité des règles des PLU à certaines demandes d'autorisation sera circonscrite dans l'espace (puisqu'elle concernera uniquement les zones caractérisées par un écart important entre l'offre et la demande de logements) et circonscrite aussi dans son objet, puisque les domaines où la dérogation interviendra sont définis par le texte d'habilitation.

Le **point 6** de l'habilitation vise à favoriser le **développement du logement intermédiaire** pour combler le vide qui existe, dans l'offre de logement, entre le logement social d'un côté et le marché libre de l'autre. La création d'un régime du logement intermédiaire permettra aux documents de planification (PLU, SCOT, PLH) de fixer des objectifs ou des obligations prenant en compte ce type de logement. L'ordonnance créera aussi un nouveau régime de bail permettant de produire des logements intermédiaires à des prix maîtrisés tout en garantissant que l'effort financier consenti par les collectivités ne sera pas détourné par des pratiques spéculatives.

Le **point 7** de l'ordonnance vise à **généraliser la garantie financière d'achèvement extrinsèque** pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Enfin, le **point 8** de l'habilitation prévoit de modifier les **règles relatives aux délais de paiement et au versement des acomptes dans le domaine de la construction** dans le but de soulager la trésorerie des entreprises du secteur.

L'**article 2** du projet de loi prévoit que les ordonnances devront être prises dans un délai de quatre, six et huit mois, selon le cas, après la publication de la loi. L'**article 3** fixe quant à lui un délai de cinq mois après la publication de chaque ordonnance pour déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification.

Enfin, l'**article 4** procède à la réécriture de deux articles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, rendue nécessaire après la décision relative à une question prioritaire de constitutionnalité rendue le 6 avril 2012 du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> QPC 2012-226 du 6 avril 2012.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sans modifier fondamentalement le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale, principalement à l'initiative de Mme Annick Lepetit, rapporteure de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a apporté **des précisions utiles à la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>**.

Concernant la PIL, les députés ont précisé qu'elle ne concerne que des projets d'intérêt général qui devront respecter un objectif de mixité sociale et fonctionnelle.

Concernant la lutte contre les recours abusifs, ils ont autorisé l'ordonnance à introduire dans le droit une procédure permettant au bénéficiaire du permis contesté de demander au juge administratif de condamner l'auteur du recours à verser des dommages et intérêts en cas de préjudice anormal.

Concernant la création d'un régime du logement intermédiaire, les députés ont recentré clairement le dispositif sur les zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, afin d'éviter tout effet d'aubaine. Ils ont également précisé que le nouveau régime concernerait tant le parc locatif que les logements destinés à l'accession à la propriété. Ils ont fermé la possibilité d'inscrire dans les documents de planification des objectifs relatifs à la construction de logements intermédiaires aux communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Ils ont, en dernier lieu, imposé aux filiales des organismes d'HLM qui interviennent dans le nouveau régime du logement, de respecter le respect d'un principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et ils ont adopté en séance publique une définition précise à cette notion d'étanchéité.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 5 qui proroge jusqu'en 2018 la procédure de conception réalisation prévue par l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Les huit points sur lesquels porte l'habilitation ne sont pas d'égale importance. Certaines mesures sont ponctuelles ; d'autres ont une portée plus structurelle. En particulier, la procédure intégrée pour le logement, le géoportail national de l'urbanisme et la réforme du contentieux de l'urbanisme marquent **un net progrès vers plus de proximité, de simplicité et de réactivité de l'administration**. C'est ce que nos concitoyens attendent ; c'est ce dont notre économie a besoin. Ce texte et les ordonnances qui en seront

issues permettront une **accélération du temps administratif et judiciaire** dans le domaine de l'urbanisme et du logement. C'est un bel exemple du choc de simplification appelé de ses vœux par le Président de la République.

Après le passage du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, votre commission estime que quelques points appellent des précisions supplémentaires :

– votre commission a adopté, sur l'initiative de son rapporteur, un **amendement pour préciser que les dérogations aux règles des PLU prévues pour densifier le bâti seront une faculté ouverte aux communes et non une obligation** ;

– toujours sur la question des dérogations prévues au 5° de l'article 1<sup>er</sup>, votre commission a jugé que la rédaction des alinéas 15 et 18, relatifs aux dérogations possibles en matière de gabarit et de densité ainsi que sur l'obligation de création d'aires de stationnement, est obscure. Cette rédaction étant issue des débats qui se sont terminés fort tard la veille du jour de l'examen du texte par votre commission, et les questions traitées demandant une expertise technique assez poussée, votre rapporteur a souhaité prendre quelques jours de réflexion supplémentaires avant de proposer une rédaction alternative. Un amendement sera donc déposé en vue de la séance publique ;

– la même remarque peut être faite concernant la fin de l'alinéa 22 de l'article 1<sup>er</sup>. La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale prévoit en effet que les personnes assurant la détermination effective de l'orientation de l'activité des filiales d'organisme d'HLM dédiées au logement intermédiaire ne puissent assurer la détermination de l'orientation de l'activité au sein de l'organisme mère. Or, les membres du conseil d'administration de la filiale et de la maison mère sont forcément en partie les mêmes, puisqu'y figurent des représentants des collectivités locales. Votre rapporteur proposera donc, lors de l'examen du texte en séance publique, une solution à ce problème.

Au final, et malgré ces quelques points secondaires encore en suspens, votre commission a adopté le texte transmis par l'Assemblée nationale, modifié du seul amendement proposé par votre rapporteur.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Définition du champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer**

**Commentaire : cet article définit les domaines dans lesquels le Gouvernement est habilité à légiférer pour accélérer les projets de construction**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit huit domaines dans lesquels le Gouvernement est habilité à légiférer. On examinera successivement, pour chacun de ces points (numérotés de I à VIII), l'état du droit existant, les dispositions du texte initial, les modifications apportées par l'Assemblée nationale et la position de votre commission.

#### **I. Créer une « procédure intégrée pour le logement »**

##### **A. Le droit actuel**

Un constat : l'empilement des procédures de modification des normes règlementaires freine les projets de constructions

La mise en œuvre de certains projets de constructions et d'aménagement peut se heurter à la nécessité de modifier préalablement, parfois de façon substantielle, certains documents d'urbanisme (PLU, SCOT) mais également certains schémas et plans issus de législations connexes, qui soit contribuent à déterminer les droits à construire en grevant certaines parcelles de servitudes d'utilité publique, soit s'imposent aux documents d'urbanisme du fait de la hiérarchie des normes.

La liste des documents normatifs connexes aux documents d'urbanisme qui contribuent à déterminer la faisabilité d'un projet de construction est particulièrement étoffée : schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), plans climat-énergie territoriaux (PCET), directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), directives de protection et de mise en valeur des paysages, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), plans de déplacements urbains (DPU), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de gestion des risques d'inondation, plans de prévention des risques naturels (PPRN) mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente et aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières,

documents stratégiques de façade, schémas de mise en valeur de la mer, schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, plans de prévention des risques miniers mentionnés à l'article L. 174-5 du nouveau code minier.

Or, chacun de ces schémas ou plans, issu d'une législation particulière, doit normalement être modifié selon une procédure spécifique. La réalisation d'un projet de constructions peut par conséquent nécessiter une séquence de modifications dont les durées se cumulent. Le déroulement séquentiel de ces procédures se double d'un second défaut : la tendance à la redondance des actes. En effet, la modification d'un document peut exiger des actes déjà prévus pour la modification d'un autre document, de sorte que la même opération (par exemple dans le domaine de l'évaluation des impacts et de la consultation du public) va être répétée de façon inutile.

L'étude d'impact du projet de loi fournit un exemple de cet empilement des procédures : réaliser un projet de construction dans une zone qui comprend des cavités suppose de modifier d'abord le plan de prévision des risques naturels prévisibles (six mois), puis le PLU (six mois de plus). Si en plus se greffent des problématiques de protection du patrimoine (cas de carrières protégées au titre du patrimoine historique), des délais supplémentaires pourront s'ajouter. Dans chacune de ces procédures de modification, il faudra par ailleurs associer certaines personnes (qui sont presque toujours les mêmes) et consulter le public en organisant une enquête publique.

Enfin, lorsque, au terme d'un parcours long et redondant, les documents fixant les règles générales ont été modifiés, il reste encore à instruire les demandes d'autorisation proprement dites, sachant que, lors de cette phase également, on observe un empilement des procédures d'autorisation.

#### Une solution ingénieuse mais à ce jour imparfaite : la déclaration de projet

Pour faire face à ces difficultés, la loi n°2003-710 du 1er août 2003 a créé la déclaration de projet. Cette procédure (qui figure à l'article L.300-6 du code de l'urbanisme) permet à une personne publique (État ou collectivité territoriale) de considérer qu'un projet, public ou privé, est d'intérêt général, de procéder à l'adaptation ponctuelle des documents d'urbanisme faisant obstacle (PLU, SCOT,...) et même, en théorie, si l'Etat est partie prenante dans la procédure, d'adapter certaines normes supérieures. En intégrant diverses procédures en une seule, la déclaration de projet permet donc de raccourcir les délais, notamment en organisant une enquête publique commune.

Ceci étant la déclaration de projet est peu connue et peu utilisée (une centaine d'utilisations en dix ans) en raison de son inachèvement. En effet, si la procédure de modification d'un PLU ou d'un SCOT, dans ce cadre, est bien explicitée dans le code de l'urbanisme, la loi ne détaille pas, en revanche, la

procédure de modification des autres documents règlementaires faisant obstacle au projet ! Ainsi, bien que, par exemple, aux termes de l'article L. 300-6, un SAGE ou une ZPPAUP puissent en théorie être modifiés par la déclaration de projet, dans les faits ils ne le sont jamais de cette manière, car le flou procédural crée une incertitude juridique trop forte. On utilise donc la déclaration de projet uniquement pour modifier des PLU et des SCOT.

Par ailleurs, certaines normes supérieures ne sont tout simplement pas modifiables par la déclaration de projet. C'est le cas des aires de mise en valeur du patrimoine, des PPRN, des PDU ou encore des PLH.

## **B. Les dispositions du texte initial**

Le Gouvernement demande dans le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> une habilitation à légiférer pour créer une **procédure intégrée pour le logement (PIL)**, vraisemblablement inscrite dans le code de l'urbanisme, destinée à favoriser une production rapide de logements.

Cette procédure est qualifiée d'intégrée pour plusieurs raisons :

– selon le a) du 1<sup>o</sup>, elle permettra une mise en compatibilité avec le projet de construction de l'ensemble des documents d'urbanisme faisant obstacle à sa réalisation. Il s'agit donc de pouvoir modifier à la fois le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;

– aux termes du b), elle permettra aussi de modifier des règles issues d'autres corpus que le code de l'urbanisme (normes issues du code de l'environnement, du code du patrimoine, du code de la construction et de l'habitation, de la loi d'orientation pour les transports intérieurs) ou des règles urbanistiques particulières prévues par le code de l'urbanisme (notamment celles relatives à la protection du littoral) ;

– le c) prévoit d'encadrer dans des délais restreints les étapes de cette procédure ;

– selon le d), la PIL ouvrira la faculté de regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations. La procédure permettra donc à la fois de modifier les règles générales qui déterminent l'autorisation d'un projet, mais aussi de délivrer les autorisations individuelles proprement dites ;

– enfin, elle fera l'objet d'une procédure unique d'évaluation environnementale et de consultation du public et permettra de faire l'économie des études d'impact, enquêtes publiques et autres formes d'évaluation et de consultation qui sont souvent redondantes.

En ce qui concerne son champ d'application, la PIL sera applicable uniquement à des projets d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines (une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une



zone de bâti continu, c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions, qui compte au moins 2 000 habitants).

### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Les députés ont précisé le champ d'application de la PIL en indiquant qu'elle ne concerne que des projets d'intérêt général. La PIL, comme la procédure de déclaration de projet dont elle dérive, devra donc affirmer le caractère d'intérêt général du projet.

Les députés ont également précisé que les projets concernés par la PIL devront respecter un objectif de mixité sociale et fonctionnelle. À vrai dire, cette précision était juridiquement inutile, puisque cette obligation découle des règles générales applicables aux documents d'urbanismes aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

### **D. La position de votre commission**

L'indépendance des procédures de modification des normes applicables aux projets de construction et la répétition des actes administratifs qui en découlent sont à l'origine d'une insécurité juridique et d'un dérapage des coûts des projets de construction que les opérateurs économiques ou les particuliers comme les collectivités trouvent désormais insupportables. Simplifier est donc un objectif prioritaire. C'est pourquoi **votre commission approuve sans réserve l'idée de créer une procédure, inspirée de la déclaration de projet, qui permettrait de modifier d'un coup toutes les normes faisant obstacle à la définition d'un projet de constructions.**

Elle souligne que la procédure intégrée pour le logement qui est envisagée par le Gouvernement est à la fois extrêmement puissante (puisque'elle permettra de réaliser en même temps la modification de documents de nature différente et d'instruire les autorisations individuelles) et équilibrée (puisque'elle sera circonscrite aux zones urbaines et sera utilisable uniquement pour des projets comportant principalement la réalisation de logements). La PIL restera donc une procédure d'exception, qui n'a pas vocation à se substituer aux procédures normales d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme.

Élaborer cette procédure nouvelle exigera de réaliser des ajustements législatifs nombreux, complexes et cohérents entre eux dans au moins quatre codes, ainsi que dans la loi d'orientation pour les transports intérieurs. **Le cadre des ordonnances paraît donc adapté à cette entreprise** minutieuse, le parlement devant se contenter de fixer les grands objectifs et les garde-fous.

L'idéal serait de pouvoir intégrer effectivement la totalité des procédures d'évolution des documents et la totalité des procédures de délivrance des autorisations. Ceci étant, le Gouvernement n'est pas encore en



mesure d'indiquer s'il sera possible d'aller aussi loin, tant le problème à résoudre est techniquement complexe.

L'intégration des procédures devra bien entendu se **faire dans le respect de la protection de l'environnement et du droit à l'information et à la participation du public**. La disparition des procédures redondantes implique que l'on conserve les modalités d'évaluation et de consultation du public les plus exigeantes parmi toutes celles qui sont regroupées –la simplification procédurale ne pouvant se traduire par une dégradation du niveau d'exigence de l'évaluation environnementale. Concrètement, au tout début de la procédure, le porteur de projet de construction devrait présenter une évaluation environnementale des effets du projet, qui cerne les points de contradiction avec les normes existantes et propose les évolutions normatives nécessaires. Le public serait donc consulté sur l'ensemble des aspects et des conséquences du projet.

Au-delà de la PIL elle-même, la démarche entreprise pourrait aussi préfigurer, c'est un point que votre rapporteur souhaite souligner, une simplification beaucoup plus large des procédures. Sur un cas particulier, les projets de construction de logements, il va en effet être possible de réfléchir à un moyen de regrouper les procédures d'urbanisme et les procédures connexes au droit de l'urbanisme. Les enseignements de cette entreprise permettront donc, par la suite, de procéder à une généralisation de la démarche à d'autres types de projets que les projets de logement.

Votre commission n'a pas modifié le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>.

## **II. Améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique**

### **A. La situation actuelle**

La numérisation des documents d'urbanisme n'est pas une pratique nouvelle. De nombreuses communes le font déjà. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin dans ce domaine pour plusieurs raisons :

– **le public doit disposer d'une information complète**. Or, il est rare que, dans l'information en ligne, figurent les **servitudes d'utilité publique** résultant de législations particulières au droit d'utilisation des sols –alors même que ces servitudes conditionnent la faisabilité des projets. Celles-ci sont inscrites dans une liste dressée par décret en Conseil d'État, annexée à l'article R.126-1 du code de l'urbanisme. Sont visées les servitudes relatives à la conservation du patrimoine, les servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements, les servitudes relatives à la Défense Nationale, ainsi que les servitudes relatives à la salubrité et sécurité publique ;

– **le public doit disposer d'une information également accessible**. La mise en ligne dépend aujourd'hui de l'initiative des collectivités territoriales, ce qui rompt l'égalité d'accès à l'information administrative entre

les citoyens d'un territoire à l'autre. D'où l'idée de créer un guichet unique, un géo-portail national de l'urbanisme ;

– **le public doit disposer d'une information claire adaptée à ses besoins.** Actuellement, l'information mise en ligne est « brute » : il s'agit d'un document PDF qui rassemble la totalité de l'information contenue dans le document d'urbanisme. Connaître les règles de constructibilité afférentes à une parcelle précise suppose donc la synthèse de données dispersées dans plusieurs parties de ce document. Il faut donc repenser la mise à disposition de l'information en se plaçant du point de vue et des besoins non pas du producteur de la norme, mais de son utilisateur. Or, la question que se pose un porteur de projet est : quelles sont les règles qui s'appliquent sur la parcelle où se situe mon projet ? Pour y répondre, l'objectif est de développer une application qui, en cliquant sur une parcelle, permettrait de voir apparaître toutes les normes administratives applicables à cette parcelle.

### **B. Les dispositions du texte initial**

Pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, le 2° de l'article 1<sup>er</sup> prévoit :

- la création d'un portail national de l'urbanisme ;
- l'obligation pour les autorités compétentes de transmettre à l'autorité gestionnaire du portail les informations nécessaires dans une version dématérialisée et selon des standards de numérisation des documents ;
- la définition des conditions dans lesquelles ces informations sont mises en ligne pour être accessibles au public

### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Le 2° de l'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

### **D. La position de votre commission**

L'accès en ligne aux règles d'urbanisme constitue une mesure de simplification majeure, qui réduira les coûts d'accès à l'information administrative. La création de ce géo-portail implique une autorisation législative puisqu'il faut obliger les collectivités territoriales à transmettre l'information contenue dans leurs documents d'urbanisme sous une forme numérisée harmonisée. Par ailleurs, la loi doit déterminer les conditions d'accès du public à ces informations. Ceci étant, une fois ces principes posés, l'élaboration précise du cadre législatif nécessaire à la mise en place ultérieure du géo-portail est un travail purement technique, qu'il est légitime d'accomplir dans le cadre d'une habilitation du gouvernement à légiférer.

Votre commission n'a pas modifié le 2° de l'article 1<sup>er</sup>.

### **III. Faciliter le financement des projets d'aménagement en augmentant le taux maximal de garantie apportée par les collectivités**

#### **A. Le droit actuel**

Les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent accorder leur garantie aux emprunts contractés par des personnes morales de droit privé sont encadrées par les dispositions issues de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, dite « loi Galland », qui figurent aux articles L. 2252-1 et L. 2252-2 du code général des collectivités territoriales pour la commune, L.3231-4 et L. 3231-4-1 pour le département et L. 4253-1 et L. 4253-2 pour la région.

Il existe trois ratios prudentiels :

– une règle de plafonnement global qui limite le potentiel de garantie d'une collectivité à 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement ;

– une règle de plafonnement par débiteur, qui dispose qu'aucun débiteur ne peut disposer d'une couverture excédant 10 % de la capacité de garantie globale d'une collectivité ;

– une règle de plafonnement par opération, qui permet de partager le risque en limitant le montant de la garantie de la collectivité à 50 % du montant total de l'opération garantie.

Il est cependant possible à titre dérogatoire de dépasser ces plafonds de garantie dans des cas limitativement énumérés par la loi. Ainsi, dans le cas des communes, l'article L. 2252-2 du CGCT prévoit une dérogation pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte, ainsi que pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'État ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'État ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées.

#### **B. Les dispositions du texte initial**

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> autorise le gouvernement à légiférer par ordonnance pour faciliter le financement des projets d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements, en augmentant le taux maximal de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, isolément ou conjointement, apporter à des emprunts souscrits par le titulaire d'une concession d'aménagement.

#### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

#### **D. La position de votre commission**

Votre commission n'a pas modifié le 3° de l'article 1er.

### **IV. Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives**

#### **A. Le droit actuel**

Le souci d'accélérer le règlement des procédures contentieuses dans le domaine de l'urbanisme et de limiter leurs effets perturbateurs pour les acteurs économiques est un souci ancien. **Aussi bien le législateur que le juge administratif suprême ont établi des règles allant en ce sens au cours des années passées.**

Concernant la **définition de l'intérêt à agir**, l'article L. 600-1-1, issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), restreint sensiblement les possibilités de recours des associations en disposant qu'une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de cette association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

Dans le même sens, la loi ENL a restreint la qualité à agir des associations de protection de l'environnement agréées en disposant qu'elles justifient d'un intérêt seulement si la décision qu'elle conteste est intervenue après la date de leur agrément.

**Concernant la nature des motifs susceptibles de fonder l'annulation** d'une décision d'urbanisme, l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 établit une sorte de « **pare-feu** » **entre les documents d'urbanisme et les décisions individuelles** en disposant que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

Toujours dans cette même logique de « pare-feu », la jurisprudence *Danthony* (CE, Assemblée, 23 décembre 2011) établit également une protection de la décision d'urbanisme individuelle en posant que l'existence d'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'entraîne pas l'annulation de l'acte qui en est issu sauf si cette procédure préalable a exercé une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie.

**Concernant le déroulement de la procédure**, l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, prévoit que, lorsqu'elle annule

pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative **se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête** qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. Cela oblige le juge, lorsqu'il rejette une demande d'annulation, à justifier sa décision en faisant apparaître le mal-fondé de l'ensemble des moyens invoqués par le défenseur (ceci étant, le juge ne peut se prononcer que sur les moyens dont il a été saisi, ce qui n'empêche pas le requérant de se saisir de moyens nouveaux par la suite).

Enfin, **concernant les effets des décisions d'annulation**, l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi ENL limite les effets déstabilisants d'une annulation en rendant possible une **annulation partielle**. Lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut en effet prononcer une annulation partielle de cette autorisation.

## **B. Les dispositions du texte initial**

Pour accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, l'ordonnance envisagée pourrait agir à trois niveaux :

- encadrer les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension :
- aménager les compétences et les pouvoirs des juridictions ;
- réduire les délais de traitement des procédures juridictionnelles

## **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Dans le but de lutter contre les recours parfois qualifiés de « mafieux » en ce qu'ils visent à monnayer un avantage financier contre le désistement du requérant, la rapporteure de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a déposé un amendement, adopté par la commission, autorisant l'ordonnance à introduire une procédure nouvelle dans le contentieux administratif de l'urbanisme. Dans cette procédure, le bénéficiaire du permis contesté pourrait demander au juge de condamner l'auteur du recours à lui allouer des dommages et intérêts en cas de préjudice anormal.

## **D. La position de votre commission**

L'objectif d'accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et de prévenir les contestations dilatoires ou abusives est entièrement partagé par votre commission. La fréquence et la durée des litiges, particulièrement élevées dans le domaine de l'urbanisme, constituent un frein

considérable pour la mise en œuvre des projets de construction, avec un coût social et économique important.

Tel qu'il est défini par le 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement ouvre la voie à une évolution des règles du contentieux urbanistique administratif qui devrait sensiblement accroître sa fluidité. Les pistes qui seront suivies par les rédacteurs de l'ordonnance sont déjà connues. Elles ont été définies dans le **rapport intitulé « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre »**, remis à la fin du mois d'avril 2013 au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement par le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, président de la Section du contentieux du Conseil d'État.

Ces pistes sont les suivantes :

– **clarifier les règles de l'intérêt pour agir.** Comme l'a rappelé précédemment votre rapporteur, ce n'est pas une voie nouvelle, puisque l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 13 juillet 2006, dénie toute qualité pour agir aux associations qui n'auraient pas déposé leurs statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. **Aller beaucoup plus loin dans cette voie se heurte à un problème évident de constitutionnalité** et de respect de conventions internationales signées par la France, le droit des justiciables à contester les décisions administratives ne pouvant être remis en cause. Conscient de cette limite, le rapport Labetoulle propose simplement, en s'inspirant de l'article L. 600-1-1 précité, d'introduire dans le code de l'urbanisme un article disposant qu'une personne physique ou morale autre qu'une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter *directement* les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente ou de bail ; la qualité à agir s'apprécierait à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ;

– **introduire une procédure de cristallisation des moyens.** Pour éviter qu'un requérant n'égraine les moyens soutenant sa requête à des seules fins dilatoires, le rapport Labetoulle propose d'instituer une procédure opposable au requérant et intervenant à l'initiative des défendeurs à l'instance, qui permettrait au juge de fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. Il s'agit cependant là d'une mesure de niveau réglementaire, qui n'implique pas d'autorisation préalable du parlement ;

– **organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge.** Il s'agirait de permettre au juge, saisi d'une demande d'annulation d'un permis, de sursoir à statuer lorsqu'il constate que, parmi les moyens soulevés par le requérant, un seul moyen est fondé. Le bénéficiaire du permis et l'autorité qui l'a délivré se verraient alors accorder un délai pour régulariser l'autorisation initiale. A l'issue du sursis à statuer, le juge



prononcerait son jugement en vérifiant si la modification apportée par les défendeurs permet de rendre légale la décision qui ne l'était pas ;

– **permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire.** Alors que les règles actuelles du contentieux administratif font obstacle à ce qu'une demande de dommages et intérêts contre le requérant soit adressée au juge administratif à l'occasion d'un recours contestant la légalité d'un acte administratif (puisque le contentieux de l'excès de pouvoir porte sur la légalité des actes administratifs et non pas sur un différend entre les personnes concernées), le rapport Labetoulle propose de rompre avec ce principe dans le cas du contentieux de l'urbanisme **en autorisant la présentation de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge du permis.** Cette possibilité de recours, pour éviter qu'elle ne dissuade des justiciables de bonne foi de former un recours, serait encadrée pour ne s'appliquer qu'aux recours manifestement excessifs, c'est-à-dire dans le cas où un recours est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice anormal au bénéficiaire du permis ;

– **encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance.** Dans le but de dissuader les recours motivés uniquement par la recherche d'un gain, il s'agirait d'instaurer une obligation de déclarer aux services fiscaux les indemnités perçues par le requérant en contrepartie de son désistement du recours engagé contre un permis de construire, sous peine de nullité de la transaction ;

– **recentrer l'action en démolition sur son objet premier.** Même si une autorisation d'urbanisme est immédiatement exécutoire, le fait qu'elle ne soit pas purgée de tout recours constitue dans les faits un facteur de blocage pour les opérateurs économiques (acheteurs, promoteurs, financeurs). Ces derniers craignent en effet, tant que les recours ne sont pas purgés, qu'une action en démolition ne soit finalement conduite, avec le risque que la démolition ne conduise à la disparition du bien immobilier qui sert de garantie financière au projet. Pour lever ce facteur de blocage, le rapport Labetoulle propose de **limiter fortement les possibilités d'action en démolition pour les biens ayant reçu un permis de construire** (les constructions sans permis devant de toute façon être démolies). Il s'agirait de faire en sorte que le propriétaire ne puisse être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolition du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique. La démolition ne serait plus possible que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si le bien se trouve dans une zone protégée (en raison par exemple de sa valeur architecturale, paysagère, etc.) ;

– **donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements.** Il s'agit cependant là d'une mesure de nature réglementaire.

**Cet ensemble de propositions apporte des éléments de réponse concrets au problème de la durée excessive des procédures** devant la justice administrative dans le domaine urbanistique.

**D'après les informations fournies par le Gouvernement, l'ensemble des propositions du rapport Labetoulle devraient être reprises, à l'exception du cantonnement de l'action en démolition.** Par ailleurs, l'action en dommages et intérêts contre l'auteur du recours en cas de préjudice anormal lié à l'introduction de ce dernier étant un moyen de dissuasion très fort, les services du ministre ont indiqué qu'elle viserait exclusivement les recours malveillants, sans fondement autre qu'un intérêt financier. Les associations agréées pour la protection de l'environnement n'ont donc pas vocation à en être l'objet.

Votre commission approuve les mesures du rapport Labetoulle que le Gouvernement prévoit de reprendre. Votre rapporteur partage sa réserve concernant la restriction des possibilités d'action en démolition, qui pourrait fragiliser les secteurs dans lesquels se posent des enjeux de protection de l'environnement au sens large (naturel, paysager, patrimonial,...). Dans les zones où de tels enjeux ne se posent pas de manière aiguë, la mesure proposée pourrait en revanche se montrer pertinente, sachant que la saisine en référé du juge administratif offre des garanties sérieuses pour se prémunir contre les constructions présentant des indices sérieux d'illégalité.

Votre commission souligne cependant que le contentieux administratif de l'urbanisme comporte déjà des spécificités fortes par rapport au contentieux administratif général. Il importe donc de ne pas accentuer excessivement ces particularités. Les solutions choisies par les rédacteurs de cette ordonnance devront ainsi chercher à **atteindre l'objectif fixé en minimisant les divergences**. Cette remarque concerne tout particulièrement la présentation de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge du permis.

## **V. Faciliter la réalisation de logements dans les zones tendues caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements**

### **A. Le droit actuel**

#### Concernant les règles relatives au nombre d'aires de stationnement

Le règlement d'un PLU peut comporter des règles relatives au nombre d'aires de stationnement.

**Certaines de ces règles visent à assurer la présence d'un nombre minimal d'aires**, afin que les possibilités de parking soient en rapport avec les besoins des habitants en matière de stationnement. Ainsi un PLU peut indiquer le nombre d'aires de stationnement soit en fonction de la surface de plancher du bâtiment projeté, soit, pour les bâtiments à usage d'habitation, en fonction du nombre de logements.



**D'autres règles tendent au contraire à fixer un plafond au nombre d'aires de stationnement**, notamment pour éviter que le foncier qui pourrait être utilisé pour construire du logement ne soit accaparé par des places de parking.

Ainsi, l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme prévoit que, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la **construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation**.

De même, l'article L. 123-13 précise que le PLU ne peut exiger la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la **construction de logements locatifs** financés avec un prêt aidé par l'État. Les plans locaux d'urbanisme peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements, même si le secteur où sont situés ces logements comporte des règles différentes en la matière.

La diversité des règles relative au stationnement reflète la **complexité des arbitrages à opérer**. D'un côté, l'obligation de créer des aires de stationnement renchérit le coût de la construction des logements. D'après l'étude d'impact du projet de loi, la seconde place de stationnement représente 13 % du prix de cession au m<sup>2</sup> pour la première couronne parisienne, 8 % du prix de cession au m<sup>2</sup> pour la deuxième couronne. En zone tendue, les aires de stationnement, majoritairement réalisées sous forme de parking enterré, reviennent en moyenne entre 20 et 25 000 euros la place lors de la construction. D'un autre côté, limiter le nombre de ces aires peut poser des difficultés pratiques importantes pour les habitants, l'automobile restant au cœur de pratiques de déplacement des Français.

#### Concernant les règles relatives à la hauteur des bâtiments

La détermination de la hauteur des constructions constitue un enjeu urbanistique important. D'une part, augmenter la hauteur des immeubles constitue le moyen le plus direct d'accroître la densité du bâti –ce qui est un élément essentiel pour lutter contre le gaspillage de l'espace et augmenter l'offre de logements. D'autre part, pour des motifs de qualité des paysages urbains, il est souhaitable d'éviter les différences de hauteur entre bâtiments voisins (problème des dents creuses). La conjonction de ces deux objectifs doit conduire à créer des règles pour faciliter l'alignement en hauteur des bâtiments.

Or, les règles d'urbanisme existantes ne favorisent pas toujours la réalisation de cet objectif. Des difficultés peuvent notamment apparaître à l'occasion la surélévation de bâtiments d'habitation déjà construits. Le projet de construire un ou deux étages supplémentaires dans un immeuble existant peut en effet se heurter aux règles fixant une densité maximale (COS) et aux

règles obligeant à construire des aires de stationnement en rapport avec les nouveaux logements créés.

Des difficultés peuvent également apparaître lors de la construction de bâtiments nouveaux. Une pluralité de règles interagissent en effet de manière complexe pour déterminer le nombre de logements qui pourront être construits : règles relatives à la densité, règles relatives au gabarit (enveloppe du bâtiment) et règles relatives à la hauteur. Concrètement, on peut avoir des situations où, du fait de l'application des règles relatives à la densité et au gabarit, la hauteur des constructions reste inférieure à la hauteur maximale possible.

#### Concernant le changement de destination des locaux

Les règles d'un PLU relatives à la densité ou aux aires de stationnement sont fréquemment différentes selon qu'elles s'appliquent à des locaux destinés à un usage de bureau ou à un usage d'habitation. La transformation de bureaux en locaux d'habitation peut donc se heurter à cette différence de réglementation. Par exemple, si le PLU impose un minimum d'aires de stationnement par logement, la transformation de bureaux en logements imposera de construire de nouvelles aires de stationnement, ce qui peut s'avérer impossible à un coût acceptable.

#### Concernant certaines règles du code de la construction et de l'habitation

Ces règles sont définies aux articles L. 111-4 (règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation), L. 111-5-2 (équipement des constructions nouvelles en lignes de recharge des véhicules électriques), L. 111-7 et L. 111-7-1 (accessibilité des personnes handicapées), L. 111-9 (performances énergétiques et environnementales) et L. 111-11 (isolation phonique). Si les normes imposées par ces articles devaient s'appliquer à des logements déjà existants, cela pourrait être source de difficultés considérables. C'est pourquoi il est utile alors de prévoir des modalités d'application dérogatoires de ces règles.

### **B. Les dispositions du texte initial**

Dans le but de faciliter les projets de construction de logements dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, le Gouvernement envisage de suivre quatre directions :

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

– (b) permettre pour un **projet de construction** destinée principalement à l'habitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme

relatives au gabarit et à la densité **dans les limites de l’alignement en hauteur d’une construction contigüe déjà existante** ;

– (c) permettre pour un projet de création de logement par **surélévation d’un immeuble existant**, de déroger aux règles du plan local d’urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d’aires de stationnement, **dans le respect du gabarit autorisé** ;

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

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

### **C. Les modifications apportées par l’Assemblée nationale**

À l’initiative de Mme Annick Lepetit, rapporteure, la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale a modifié le champ d’application territorial des dispositions prévues au 5°, afin de l’élargir.

Le texte initial visait en effet les zones caractérisées par un déséquilibre important entre l’offre et la demande de logements, dont la définition se fait par un décret en Conseil d’État pris en application de l’article L. 442-3-3 du code de la construction et de l’habitation. **Le texte adopté par les députés prévoit désormais de viser les communes appartenant à une zone d’urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l’article 232 du code général des impôts – c’est-à-dire les communes soumises à la taxe sur les logements vacants.** La liste de ces communes, fixée par un décret du 10 mai 2013, a fait l’objet d’une extension conséquente. Sont concernées 28 unités urbaines (1 151 communes), contre 8 précédemment (811 communes).

Les députés ont également précisé que les possibilités de dérogation devraient tenir compte de la nature du projet et de la zone concernée dans un objectif de mixité sociale.

Ils ont enfin apporté diverses précisions sur les possibilités de dérogation aux règles générales dans les cas de surélévation d’immeubles pour les aligner sur la hauteur des immeubles contigus :

– ils ont ouvert les possibilités de dérogation aux règles relatives aux aires de stationnement lorsqu’un immeuble neuf déroge aux règles de hauteur en vue d’être aligné sur la hauteur de faitage des bâtiments contigus ;

– ils ont étendu la possibilité de déroger à certaines règles du code de la construction et de l’habitation au cas de la surélévation d’un bâtiment neuf dérogeant aux règles de hauteur.

#### **D. La position de votre commission**

L’ordonnance prévue par le 6° de l’article 1<sup>er</sup> permettra de réaliser **des dérogations ponctuelles aux règles des PLU qui permettront une densification du bâti dans le respect des objectifs et des règles essentielles fixés par les communes ou leurs groupements lors de l’élaboration de leur document d’urbanisme.**

La démarche est donc très différente, dans son esprit, de la **procédure de dérogation généralisée prévue par la loi de majoration des droits à construire**<sup>1</sup> adoptée sous la précédente législature (et abrogée en août 2012<sup>2</sup>) qui risquait de conduire à une dénaturation complète du projet urbanistique voulu par les collectivités. Les mesures envisagées dans la présente ordonnance possèdent en revanche une certaine parenté avec quelques-unes des dispositions en matière d’urbanisme qui figuraient dans la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (notamment dans les articles 20 et 26). La plupart de ces dispositions urbanistiques ont été supprimées par le Sénat, lors de l’examen de ce texte, non pas parce que l’objectif poursuivi par l’auteur de la proposition était mauvais, mais parce que la rédaction proposée souffrait de défauts importants qu’il n’était pas possible de corriger sans un travail long et approfondi. Les dispositions alors rejetées par le Sénat ont sans doute été depuis retravaillées par les services du ministère et l’ordonnance prévue au 6° sera l’occasion de leur donner enfin une traduction juridique robuste.

Votre commission approuve la finalité de l’ordonnance envisagée. **Elle appelle en revanche le Gouvernement à se montrer très vigilant dans sa rédaction, tout particulièrement en ce qui concerne les dispositions relatives à la limitation du nombre d’aires de stationnement.** L’objectif de chercher à limiter les obligations en la matière peut se justifier, notamment lorsqu’on se situe dans des zones comprenant d’importants nœuds de raccordement au réseau de transport collectif et caractérisées par un déficit d’offre de logements. Il est évident que les PLU doivent encourager la création de logements et le recours aux transports collectifs plutôt que gaspiller le foncier disponible pour y réaliser des aires de stationnement individuelles. Ceci étant, il faut **veiller à trouver un équilibre entre cet objectif et celui de fournir aux habitants des disponibilités suffisantes en matière d’aires de stationnement.** Si un déséquilibre important devait être créé entre l’offre et la demande de parking, ce serait en effet les ménages les plus modestes qui en supporteraient vraisemblablement l’essentiel du coût – ce qui n’est pas acceptable.

---

<sup>1</sup> Loi n 2012-376 du 20 mars 2012

<sup>2</sup> Loi n° 2012-955 du 6 août 2012.

Votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement précisant que la rédaction de l'ordonnance prévue par le 5° de l'article 1<sup>er</sup> devrait considérer que les dérogations aux règles des PLU constituent une faculté pour les communes ou leurs groupements.

Elle a également considéré que la rédaction des alinéas 15 et 18 est obscure. Compte tenu du caractère technique des dispositions concernées et des délais très courts de transmission du texte après son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, les modifications nécessaires n'ont pu être apportées lors de l'examen en commission. Cependant, votre rapporteur a annoncé qu'il proposerait une rédaction alternative lors de l'examen du texte en séance publique.

## **VI. Favoriser le développement des logements caractérisés par un niveau de loyers intermédiaire**

### **A. Le droit actuel**

**La notion de logement intermédiaire existe déjà dans le droit du logement.** Elle figure à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Cet article précise que, parmi les missions d'intérêt général des organismes d'HLM, figurent la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs destinés à des personnes ayant un revenu intermédiaire, c'est-à-dire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III du même code. Les logements intermédiaires peuvent représenter jusqu'à 10 % des logements locatifs sociaux gérés par ces organismes.

Aux termes du même article L. 411-2, les opérations d'accession à la propriété peuvent également cibler des logements dont le coût est adapté au public éligible au régime du logement intermédiaire : ce type de logements peut représenter jusqu'à 25 % des logements vendus par un organisme d'HLM.

### **B. Les dispositions du texte initial**

L'ordonnance comprendra trois points :

– la création d'un statut du logement intermédiaire, qui permettra aux documents de planification (PLU, SCOT, PLH) de se fixer des objectifs ou des obligations prenant en compte ce type de logement intermédiaire ;

– la création d'un nouveau régime de bail permettant de produire des logements intermédiaires à des prix maîtrisés tout en assurant que l'effort financier consenti par les collectivités ne sera pas détourné par des pratiques spéculatives. Le dispositif envisagé repose sur la dissociation entre le foncier et le bâti des futurs logements intermédiaires. Les personnes publiques propriétaires du foncier mettront à disposition des terrains à un prix bas en les concédant aux promoteurs pour une période de long terme (bail emphytéotique

de 75 à 99 ans). Cette mise à disposition des terrains se fera dans le cadre d'une convention qui précisera que les logements construits seront destinés à un public bien précis, défini par des niveaux de revenus intermédiaires. Les logements construits sur ces terrains ne pourront être loués qu'à ces personnes et lorsqu'ils seront cédés ils ne pourront l'être qu'à la condition que l'acheteur respecte lui aussi la destination initiale de ces locaux d'habitation ;

– la possibilité pour les organismes de logement social de créer une filiale dédiée à la construction et à l'exploitation de ces logements intermédiaires. Les organismes HLM ne pourront pas le faire eux-mêmes directement, car, pour ne pas contrevenir aux règles communautaires, ces logements intermédiaires ne bénéficieront pas des exonérations fiscales et des aides applicables au logement social.

### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

À l'initiative de Mme Annick Lepetit, rapporteure, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements au 6° de l'article 1<sup>er</sup> :

– le premier **restreint le champ d'application territorial du nouveau régime du logement intermédiaire** pour le centrer clairement sur les zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, où les ménages des classes moyennes ont des difficultés structurelles à se loger. Il s'agit de la sorte d'**éviter tout effet d'aubaine en créant une offre de logements intermédiaires uniquement là où elle est nécessaire**. Plus précisément, le nouveau régime du logement intermédiaire sera applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts – autrement dit les 1 151 communes soumises à la taxe sur les logements vacants ;

– le deuxième amendement précise clairement que **le nouveau régime concernera tant le parc locatif que les logements destinés à l'accession à la propriété** ;

– le troisième dispose que les communes ou leurs groupements ne pourront prévoir, dans leurs documents de planification, la construction de logements intermédiaires qu'à la condition qu'elles **ne fassent pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence** au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de faire en sorte que, là où les besoins en logement social sont criants, l'effort de construction des collectivités se porte en priorité sur le parc social ;

– le dernier concerne le **rôle des organismes de logements sociaux** dans la production et la gestion des logements appartenant au parc intermédiaire. Le texte initial prévoyait la possibilité pour ces organismes de créer une filiale dédiée à cette fin. L'amendement adopté par les députés en commission impose à ces filiales de respecter un strict respect du principe



« d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et leur interdit de créer elles-mêmes d'autres filiales.

#### **D. La position de votre commission**

L'étude d'impact jointe au projet de loi montre clairement la **quasi-absence d'un parc locatif à loyers intermédiaires entre le parc privé et le parc social, dans les zones tendues**. Ainsi, à Paris, on observe une absence d'offre presque complète aux alentours du seuil de 10 €/m<sup>2</sup> : le loyer des logements locatifs sociaux est inférieur à ce niveau, tandis que le niveau de loyer du parc privé se concentre dans la zone de 20 €/m<sup>2</sup>. Ce « trou » dans l'offre s'observe aussi en grande couronne et dans les grandes agglomérations françaises. Il est donc nécessaire de réfléchir aux moyens de développer une offre de logements dans la gamme des niveaux de loyers correspondant aux besoins et aux moyens d'une partie des ménages appartenant aux classes moyennes.

Votre commission approuve l'objectif poursuivi par le 4° de l'article 1<sup>er</sup>, ainsi que les moyens envisagés pour le réaliser.

Elle approuve également les amendements adoptés par l'Assemblée nationale qui permettent, d'une part, de recentrer le dispositif sur les zones où il existe effectivement une absence d'offre sur le segment de marché situé juste au-dessus du parc social et, d'autre part, d'éviter une concurrence nuisible au parc social dans les communes où le parc social est manifestement insuffisant.

Votre rapporteur observe toutefois que le dispositif envisagé présente encore un certain flou et pose certaines questions :

– **comment le nouveau régime du logement intermédiaire s'articulera-t-il avec celui qui existe déjà ?** Va-t-il s'y substituer ? S'y juxtaposer ? Les plafonds de ressources du logement intermédiaire étant déjà relativement élevés, il n'est pas certain qu'il existe un espace pour créer un nouveau segment, qu'on pourrait qualifier de « parc intermédiaire supérieur », au-dessus du parc intermédiaire existant ;

– **quel rôle joueront les organismes d'HLM dans le nouveau dispositif ?** S'ils y interviennent, fût-ce au travers d'une filiale spécifiquement dédiée, il faut que ce soit dans des conditions qui garantissent que cette nouvelle activité ne se développera pas au détriment du cœur de métier des organismes d'HLM, à savoir la construction, la location ou la vente de logements sociaux. Il faudra donc être attentif aux conditions dans lesquelles sont capitalisées, financées et garanties les activités des filiales dédiées au logement intermédiaire. De la même manière, si l'on admet que la dynamisation du segment de marché correspondant au parc intermédiaire implique la mobilisation d'investisseurs privés en sus des seuls organismes d'HLM, il faudra veiller à ce que la « coopération » entre les différents intervenants ne se fasse pas au détriment des organismes de logement social. Il n'est pas envisageable que les acteurs privés prennent en charge les activités

les plus lucratives du futur parc intermédiaire (la construction notamment) et qu'elles abandonnent aux organismes d'HLM les moins profitables (la gestion du parc locatif).

Votre commission appelle donc le Gouvernement à être vigilant sur ces deux points.

Par ailleurs, elle considère que la rédaction de l'alinéa 22 n'est pas satisfaisante, car elle interdit aux représentants des collectivités territoriales de siéger à la fois dans le conseil d'administration d'un organisme d'HLM et dans celui de sa filiale dédiée au logement intermédiaire. Compte tenu des délais très courts de transmission du texte après son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, la modification nécessaire n'a pu être apportée lors de l'examen en commission. Cependant, votre rapporteur a annoncé qu'il proposerait une rédaction alternative lors de l'examen du texte en séance publique.

## **VI. Rendre obligatoire la garantie financière d'achèvement extrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement**

### **A. Le droit actuel**

Il existe aujourd'hui deux types de garantie pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) : la garantie usuellement désignée comme « extrinsèque », qui est fournie par un établissement financier (en cas de défaillance du constructeur, l'achèvement des travaux est pris en charge par le garant, banque ou assurance) ; la garantie dite « intrinsèque », qui en réalité n'est pas une garantie mais une simple dispense de garantie accordée au constructeur quand certaines conditions donnent à penser que l'achèvement des travaux ne devrait pas poser de difficultés.

La distinction entre ces deux types de garantie est prévue par le cinquième alinéa de l'article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation. Il dispose que, lorsqu'il revêt la forme d'une VEFA, le contrat de vente doit prévoir soit la **garantie de l'achèvement de l'immeuble** (qui correspond à la **garantie intrinsèque**), soit **le remboursement des versements effectués** en cas de résolution du contrat à défaut d'achèvement (qui correspond à la garantie extrinsèque). La garantie de l'achèvement des travaux, qui évidemment n'est jamais absolument certaine dans les faits, est considérée comme acquise lorsque l'opération répond à l'une ou l'autre des situations énoncées à l'article R. 261-18 du même code.



**ARTICLE R. 261-18 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION**

La garantie d'achèvement résulte de l'existence de conditions propres à l'opération lorsque cette dernière répond à l'une ou l'autre des situations suivantes :

1° Si l'immeuble est mis hors d'eau et n'est grevé d'aucun privilège, hypothèque ou gage immobilier ;

2° Si les trois conditions suivantes sont réunies :

a) Les fondations sont achevées ;

b) Le financement de l'immeuble ou des immeubles compris dans un même programme est assuré à hauteur de 75 % du prix des ventes prévues par :

– les fonds appartenant au vendeur déjà investis dans l'opération ou disponibles pour la financer, à l'exclusion des datations en paiement et des fonds issus d'emprunts ;

– le montant du prix des ventes déjà conclues et pour lesquelles l'acquéreur a fourni une attestation bancaire précisant qu'il dispose des fonds ou valeurs nécessaires à l'achat ou d'un crédit confirmé ;

– les crédits confirmés des banques ou établissements financiers habilités à faire des opérations de crédit immobilier, déduction faite des prêts transférables aux acquéreurs des logements déjà vendus. Ne sont considérés comme crédits confirmés au sens du présent article que les crédits certains, irrévocables et maintenus jusqu'à l'achèvement de l'opération.

Toutefois, le taux de 75 % est réduit à 60 % lorsque le financement est assuré à concurrence de 30 % du prix des ventes par les fonds appartenant au vendeur.

Pour l'appréciation du montant du financement ainsi exigé, il est tenu compte du montant du prix des ventes conclues sous la seule condition suspensive de la justification de ce financement dans les six mois suivant l'achèvement des fondations ;

c) Le vendeur a ouvert un compte unique, propre à l'opération, auprès d'un établissement de crédit et s'engage à y centraliser les fonds assurant le financement du ou des immeubles.

Actuellement, 5 % des opérations en VEFA se font sans garantie extrinsèque. En cas de défaillance du constructeur, les acheteurs se retrouvent alors démunis.

**B. Les dispositions du texte initial**

L'ordonnance vise à rendre obligatoire la garantie extrinsèque pour les VEFA à l'issue d'une période transitoire.

**C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Le 7° de l'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

#### **D. La position de votre commission**

Votre commission n'a pas modifié le 7° de l'article 1<sup>er</sup>. Elle appelle simplement le Gouvernement à définir le délai transitoire de manière à permettre aux entreprises concernées d'adapter leur modèle économique à la nouvelle situation.

### **VIII.- Modifier les règles relatives aux délais de paiement dans le bâtiment afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels de ce secteur**

#### **A. Le droit actuel**

Pour le règlement de leurs fournisseurs, les entreprises du secteur du bâtiment sont soumises à la règle de droit commun en matière de délais de paiement, telle qu'elle figure au neuvième alinéa de l'article L. 441-6 du code de commerce : « Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture ».

Si la mise en place de la loi de modernisation de l'économie a entraîné un raccourcissement des délais de paiement « fournisseurs » pour les entreprises du bâtiment, leurs délais de paiement « clients » en revanche n'ont pas été affectés dans la même mesure, ce qui crée aujourd'hui des tensions de trésorerie.

Cela tient au circuit de règlement des factures dans ce secteur d'activité particulier. Il est fréquent en effet que les entreprises du bâtiment travaillent dans un cadre contractuel correspondant au 3° de l'article 1779 du code civil –à savoir des contrats de louage d'ouvrage et d'industrie faisant intervenir des architectes, des entrepreneurs d'ouvrages et des techniciens par suite d'études, devis ou marchés.

Dans ce cas, en fin de mois, les entreprises prestataires de travaux présentent au maître d'œuvre des demandes d'acomptes en règlement des travaux exécutés au cours du mois et le maître d'œuvre, avant de les régler, procède à des vérifications pour s'assurer que les travaux ont été correctement réalisés. En pratique, les délais de vérification s'ajoutent donc aux délais de paiement prévus par la loi.

#### **B. Les dispositions du texte initial**

L'ordonnance envisagée vise à modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil, afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels de ce secteur.

Le dispositif envisagé consisterait à transposer au cas des marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil une disposition

qui existe déjà pour le règlement des marchés publics et qui est prévue par l'article 3 du décret n° 2002-232 du 21 février 2002 *relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics*. De la sorte, le délai d'intervention du maître d'œuvre ou du prestataire ferait désormais partie du délai global de paiement. Le contrat conclu avec un maître d'œuvre ou tout autre prestataire indiquerait le délai maximum dans lequel celui-ci doit effectuer ses interventions. Pour information, dans le cas des délais de paiement dans les marchés publics, le délai maximum de vérification ne peut excéder 15 jours.

### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Le 8° de l'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

### **D. La position de votre commission**

Votre commission n'a pas modifié le 8° de l'article 1er

**Votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi rédigé.**

## *Article 2*

### **Délais d'habilitation**

**Commentaire : cet article fixe les délais pour publier les ordonnances prévues à l'article 1er**

Les ordonnances prévues à l'article 1er sont, à compter de la publication de la présente loi, prises dans des délais précisés dans le tableau suivant.

<b>Ordonnance</b>	<b>Délai d'habilitation</b>	<b>Entrée en vigueur vraisemblable</b>
1° Créer une « procédure intégrée pour le logement »	Six mois	Décembre 2013
2° Améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique en créant un géoportail de l'urbanisme	Six mois	Décembre 2013

3° Faciliter le financement des projets d'aménagement en augmentant le taux maximal de garantie apportée par les collectivités	Huit mois	Février 2014
4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives	Quatre mois	Octobre 2013
5° Faciliter la réalisation de logements dans les zones tendues caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements	Quatre mois	Octobre 2013
6° Favoriser le développement des logements caractérisés par un niveau de loyers intermédiaire	Huit mois	Février 2014
7° Rendre obligatoire la garantie financière d'achèvement extrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement	Quatre mois	Octobre 2013
8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement dans le bâtiment afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels de ce secteur	Six mois	Décembre 2013

**Votre commission a adopté l'article 2 sans modification.**

### *Article 3*

#### **Délai de ratification**

**Commentaire : cet article fixe de délai de dépôt des projets de loi de ratification**

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans le délai de cinq mois à compter de la publication de chaque ordonnance prévue à l'article 1er.

**Votre commission a adopté l'article 3 sans modification.**

#### *Article 4*

### **Sécuriser l'expropriation**

**Commentaire : cet article modifie le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour tenir compte de la décision n° 2012-226 du Conseil constitutionnel du 6 avril 2012**

#### **A. Le droit actuel**

Dans la décision QPC 2012-226 du 6 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la date d'abrogation de ces articles étant cependant repoussée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour donner au parlement le temps d'apporter les modifications législatives nécessaires.

Les articles L. 15-1 et L. 15-2 précités fixent les conditions dans lesquelles l'expropriant peut prendre possession du bien exproprié. Dans la rédaction antérieure à son abrogation, le premier article dispose que la prise de possession du bien exproprié peut être réalisée par paiement de l'indemnité ou par sa consignation. Le second prévoit qu'en cas d'appel de la décision fixant l'indemnité, s'il existe une présomption de non restitution de l'indemnité indûment fixée, l'expropriant verse le montant de l'indemnité qu'il a proposée. Or, le juge constitutionnel a considéré que ces dispositions méconnaissaient l'article 17 de la Déclaration de 1789 relatif au respect du droit de propriété, la dépossession devant être subordonnée au versement d'une juste indemnité préalable.

#### **B. Les dispositions du texte initial**

L'article 4 réécrit les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code pré-cité conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel. Dans la nouvelle rédaction de l'article L. 15-1, la consignation de l'indemnité est clairement limitée au cas d'un obstacle au paiement ou d'un refus de recevoir. Dans la nouvelle rédaction de l'article L. 15-2, en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, s'il existe de fortes présomption de non restitution du surplus éventuel, l'expropriant verse le montant qu'il avait proposé pour l'indemnisation et consigne la différence entre cette indemnité et le montant de l'indemnité fixée par le juge.

#### **C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Le 8° de l'article 1<sup>er</sup> n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

#### **D. La position de votre commission**

Les dispositions de l'article 4 ont été introduites, parallèlement au présent projet de loi, à l'article 24 *ter* de la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, définitivement adoptée par le Parlement le 24 avril 2013. Le Conseil constitutionnel en a été saisi le 25 avril. Si cet article n'est pas censuré par le juge dans sa décision qui doit intervenir avant le 25 mai, l'article 4, devenu inutile, devra être supprimé lors des débats en séance au Sénat.

**Votre commission a adopté l'article 4 sans modification.**

#### *Article 5 (nouveau)*

#### **Prorogation de la procédure de conception-réalisation**

**Commentaire : cet article proroge jusqu'en 2018 la procédure de conception réalisation**

##### **A. Le droit actuel**

L'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 *de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* dispose que, pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'État, soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, **les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux peuvent, jusqu'au 31 décembre 2013, conclure des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.** Il s'agit d'une disposition dérogatoire par rapport aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 précitée, aux termes desquels, pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur - le maître d'œuvre pouvant se voir confier uniquement des éléments de conception et d'assistance telles que, notamment, les études d'esquisse, les études d'avant-projets ou les études de projet.

##### **B. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Sur l'initiative de M. Daniel Goldberg, les députés ont prorogé jusqu'en 2018 la procédure de conception-réalisation en raison de ses effets positifs en matière de maîtrise des coûts et d'accélération des opérations construction.

### **C. La position de votre commission**

À la demande de la ministre du logement, le Conseil général de l'environnement et du développement durable procède actuellement à une évaluation de ce dispositif. La ministre a indiqué lors des débats en séance que cette évaluation est, à ce stade, globalement très positive. Elle montre notamment que ces procédures permettent de gagner du temps sans amoindrir la qualité architecturale de ces projets. Elle a ajouté néanmoins que cette évaluation et, plus largement, l'éventuelle prolongation de la mesure, n'a pas fait, à ce stade, l'objet d'une véritable concertation. Elle a conclu en indiquant son souhait que la prorogation de la mesure soit examinée dans le cadre du futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement, tout en s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée nationale.

**Votre commission a adopté l'article 5 sans modification.**

\*

\*

\*

**Au cours de sa réunion du 23 mai 2013, la commission des Affaires économiques a adopté l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux, les groupes CRC et UMP s'abstenant.**





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Jeudi 23 mai 2013**

**La commission examine le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction.**

**M. Claude Bérít-Débat, rapporteur.** – Lors de l’annonce du Plan d’investissements pour le logement, le 21 mars dernier, le Président de la République a demandé au gouvernement de recourir aux ordonnances pour accélérer la mise en œuvre de la politique en matière de construction.

Si cette procédure ne saurait être un mode habituel d’élaboration de la loi, elle est justifiée dans des domaines précisément circonscrits, en raison de l’urgence ou de la grande complexité technique des sujets.

Depuis un an, le Parlement joue un rôle central dans la politique du logement. Aussi bien en loi de finances qu’à l’occasion du vote de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, il a adopté plusieurs mesures fortes : renforcement des obligations en matière de construction de logements sociaux, mise à disposition des terrains de l’État pour construire des logements sociaux, augmentation des aides à la pierre, création d’un nouveau dispositif d’investissement locatif, etc.

Une nouvelle séquence parlementaire s’ouvrira bientôt. Au cours de l’été, sera déposé un projet de loi destiné à infléchir les politiques publiques en matière d’aménagement et d’urbanisme, et ainsi concilier plus harmonieusement l’objectif de construire davantage et mieux avec celui de préserver les espaces naturels et agricoles. Là encore, le Sénat et l’Assemblée nationale exerceront sans restriction ni délégation leurs compétences législatives.

Le projet de loi d’habilitation s’inscrit donc dans l’intervalle entre ces deux séquences parlementaires fortes, les lois Duflot I et Duflot II. Il comporte des mesures à la fois pragmatiques et techniques, décisives pour lever des freins à la construction. Simplification des procédures administratives, réduction des délais contentieux en matière d’urbanisme, accès plus aisé du public à l’information urbanistique ou encore raccourcissement des délais de paiement dans le secteur de la construction : autant de mesures détachables du projet de loi Duflot II et qu’il serait ridicule de garder dans les tiroirs !

Avec les ordonnances nous gagnons plusieurs mois, et peut-être un an, soit un temps précieux. Retarder l’adoption de ces mesures utiles constituerait une erreur économique tout autant que sociale et politique, car stimuler la construction et la rénovation de logements est non seulement un impératif humain pour tous les ménages qui ont du mal à se loger, mais c’est aussi un formidable moyen de soutenir le secteur de la construction et d’appuyer le tissu des TPE et des PME du bâtiment, qui irriguent tout le territoire.

L'article 1<sup>er</sup> définit le champ de l'habilitation à légiférer demandée par le Gouvernement en recensant huit points.

Le premier point concerne la création d'une procédure intégrée pour le logement (PIL) qui sera applicable pour les projets de construction ou d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines.

Certains projets rendent nécessaire de modifier préalablement, parfois de façon substantielle, certains documents d'urbanisme (PLU ou SCOT) mais aussi certains schémas et plans qui s'imposent aux documents d'urbanisme du fait de la hiérarchie des normes : les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacement urbain (PDU), les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) ou les aires de mise en valeur du patrimoine (AVAP), les plans de prévention des risques naturels (PPRN), etc.

Toutefois ces documents doivent être modifiés selon des procédures spécifiques et souvent longues, qui, comble de l'absurde, comprennent des éléments redondants, notamment dans le domaine de la consultation du public et de l'évaluation environnementale. Le temps perdu est considérable, d'autant plus que chaque procédure de modification peut être attaquée devant le tribunal administratif : aux délais administratifs s'ajoutent les délais contentieux.

Il existe certes déjà une procédure censée regrouper les procédures de modification – la déclaration de projet – mais elle fonctionne mal et est très peu utilisée car elle ne s'applique pas à certains documents (par exemple les PLH ou les DUP) et, dans d'autres cas, le législateur a omis de préciser la procédure à suivre...

La procédure intégrée pour le logement comblera ces manques. Une évaluation environnementale unique sera réalisée en amont de la procédure. Elle précisera comment réaliser en une fois la modification des divers documents qui font obstacle à un projet. Certaines autorisations individuelles pourront être instruites dans la foulée. Le temps d'instruction des dossiers sera ainsi divisé par deux ou trois.

La PIL restera cependant circonscrite aux zones urbaines et sera utilisable uniquement pour des projets d'intérêt général comportant principalement la réalisation de logements. Elle constituera donc une démarche d'exception, qui n'a pas vocation à se substituer aux procédures normales d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme. Le niveau d'exigence de l'évaluation environnementale ne diminuera pas, puisque la PIL retiendra les modalités d'évaluation et de consultation du public les plus exigeantes parmi celles prévues dans les procédures regroupées.

Cette procédure ambitieuse est cependant très complexe à élaborer car plusieurs codes devront être modifiés simultanément de manière cohérente. Le recours à une ordonnance est justifié.

Le point 2 crée un géoportail de l'urbanisme.

Le point 3 facilite le financement des projets d'aménagement comportant principalement des logements en assouplissant les règles prudentielles en matière de garantie d'emprunt prévues par le code général des collectivités territoriales. Il s'agit concrètement d'étendre aux projets d'aménagement des possibilités de dérogations qui existent déjà dans la loi pour la construction de logements sociaux.

Le point 4 vise à accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et à prévenir les contestations dilatoires ou abusives. C'est une demande ancienne, tant des porteurs de projets que des élus locaux. La question avait été abordée lors des débats sur la loi Duflo I, notamment par Daniel Dubois. La ministre s'était engagée à avancer rapidement des propositions. Le Gouvernement a créé un groupe de travail. Le rapport Labetoulle a été rendu public début mai et ses propositions apportent des solutions innovantes et équilibrées. Ainsi, l'obligation pour le requérant de déclarer aux services fiscaux les indemnités perçues en contrepartie de son désistement du recours engagé, sous peine de nullité de la transaction.

Autre exemple : la possibilité pour le bénéficiaire du permis de construire d'intenter une action en dommages et intérêts contre l'auteur d'un recours abusif, en cas de préjudice anormal. La mesure visera uniquement les recours malveillants.

De même, le juge aura la possibilité de fixer une date au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être invoqués à l'appui d'une demande d'annulation du permis de construire. C'est la cristallisation des moyens.

Le point 5 de l'habilitation vise à faciliter les projets de construction dans les zones tendues en autorisant les dérogations à certaines règles posées par un document d'urbanisme. Il ne s'agit pas d'une dérogation générale aux règles des PLU telle que la prévoyait la loi sur la majoration des droits à construire présentée en 2012 par le précédent Gouvernement. En l'espèce, la non-opposabilité des règles des PLU à certaines demandes d'autorisation sera circonscrite dans l'espace, puisqu'elle concernera uniquement les zones caractérisées par un écart important entre l'offre et la demande de logements, et circonscrite aussi dans son objet, puisque les domaines où la dérogation interviendra sont définis par le texte d'habilitation.

Ainsi la surélévation d'un immeuble ou la transformation des bureaux en logements peut se heurter aux obligations en matière d'aires de stationnement définies par le PLU. Il faut donc prévoir les conditions dans lesquelles on déroge à ces règles. De même, pour lutter contre les « dents creuses » et permettre l'alignement d'un bâtiment sur la hauteur des bâtiments adjacents, il faut prévoir les conditions dans lesquelles déroger, le cas échéant, aux règles de gabarit et de densité.

Le point 6 de l'habilitation vise à favoriser le développement du logement intermédiaire, destiné à combler le vide qui existe dans les zones tendues entre l'offre de logement social d'un côté et le marché libre de l'autre. Certains ménages des classes moyennes sont trop aisés pour prétendre à un logement social et trop pauvres pour se loger correctement au prix du marché. Par ailleurs, ce vide dans l'offre bloque les parcours résidentiels pour les ménages qui pourraient quitter le parc social.

Les documents de planification (PLU, SCOT, PLH) fixeront ainsi des objectifs ou des obligations prenant en compte ce type de logement intermédiaire.

L'ordonnance créera aussi un nouveau régime de bail permettant de produire des logements intermédiaires à des prix maîtrisés tout en garantissant que l'effort financier consenti par les collectivités ne sera pas détourné par des pratiques spéculatives. Le dispositif envisagé repose sur la dissociation entre le foncier et le bâti des logements intermédiaires. Les personnes publiques propriétaires du foncier concéderont aux promoteurs des terrains à un prix bas, pour une période de long terme, avec un bail emphytéotique de 75 à 99 ans, dans le cadre d'une convention qui précisera que les logements construits sont destinés à un public de locataires ou d'acquéreurs bien précis, défini par des niveaux de revenus intermédiaires. Les logements construits sur ces terrains ne pourront être loués qu'à ces personnes et ils ne pourront être cédés qu'à la condition que l'acheteur respecte lui aussi la destination initiale de ces locaux d'habitation.

Le point 7 de l'ordonnance vise à généraliser la garantie financière d'achèvement extrinsèque pour toutes les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). La garantie extrinsèque est fournie par un établissement financier, à la différence de la garantie dite intrinsèque, en réalité une simple dispense de garantie accordée sous certaines conditions au constructeur. En cas de défaillance du constructeur, les acheteurs se retrouvent démunis. L'ordonnance rend obligatoire la garantie extrinsèque.

Enfin, le point 8 de l'habilitation prévoit de modifier les règles relatives aux délais de paiement et au versement des acomptes dans le domaine de la construction afin de soulager la trésorerie des entreprises du secteur. Actuellement, les entreprises sous-traitantes transmettent leurs factures au maître d'œuvre, qui procède à leur vérification puis se fait payer par le maître d'ouvrage. Les délais de vérification (30 jours) s'ajoutent aux délais de paiement. L'idée est d'intégrer ces deux délais pour accélérer le règlement des acomptes.

Quelques mots sur les délais. L'article 2 prévoit que les ordonnances devront être prises dans un délai de quatre, six et huit mois, selon les cas. L'article 3 fixe, quant à lui, un délai de cinq mois après la publication de l'ordonnance pour déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification.

En conclusion, ce texte va dans le bon sens. Sur la forme, la complexité technique et le caractère relativement urgent des mesures envisagées justifie le recours aux ordonnances. Comme le Parlement a un contrôle clair sur les objectifs et les principes qui définissent le contour de l'habilitation et qu'il contrôlera le texte final lors de la ratification, rien ne s'oppose à l'utilisation de l'article 38 de la Constitution.

Je demanderai à Madame la ministre, lors du débat en séance, que le Parlement soit informé au fur et à mesure de la rédaction des ordonnances, de manière à pouvoir conduire un dialogue constructif avec l'administration.

Sur le fond, certaines mesures sont ponctuelles, d'autres structurelles. La procédure intégrée pour le logement, le géoportail de l'urbanisme et la réforme du contentieux de l'urbanisme marquent un net progrès vers plus de proximité, de simplicité et de réactivité de l'administration. C'est ce que nos concitoyens attendent et ce dont notre économie a besoin. Voilà un bel exemple du choc de simplification appelé de ses vœux par le Président de la République.

Plusieurs points ont été précisés par les députés au cours des débats à l'Assemblée nationale, comme la possibilité de condamner au versement de dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, le recentrage du régime du logement intermédiaire sur les zones denses, ou encore les précisions apportées sur les liens entre les organismes d'HLM et leur filiale dédiée au logement intermédiaire.

Quelques points appellent cependant des précisions supplémentaires.

Je vous propose un amendement pour préciser que les dérogations aux règles des PLU prévues pour densifier seront une faculté ouverte aux communes et non une obligation. Autant le préciser dans le texte, d'autant que la ministre l'a confirmé hier lors de son audition.

Également, à l'article 1<sup>er</sup>, la rédaction des alinéas 15 et 18 sur les dérogations en matière de gabarit, de densité ou d'obligation de stationnement prévues au 5<sup>o</sup> est obscure. Je vous proposerai une rédaction alternative mais seulement pour l'examen en séance publique compte tenu de la technicité du dispositif et des délais très brefs de l'examen du texte transmis par l'Assemblée nationale.

Il en va de même pour la fin de l'alinéa 22 qui prévoit que les personnes assurant la détermination effective de l'orientation de l'activité des filiales d'organisme d'HLM qui font du logement intermédiaire ne puissent assurer la détermination de l'orientation de l'activité au sein de l'organisme mère. Or, les membres du conseil d'administration de la filiale et de la maison mère sont forcément en partie les mêmes, puisqu'y figurent des représentants des collectivités locales. Je vous proposerai également la semaine prochaine une solution à ce problème.

Malgré ces quelques points secondaires encore en suspens, je vous propose d'adopter le texte modifié par le seul amendement en discussion.

**M. Daniel Raoul, président.** – L'Assemblée nationale a aussi adopté un article additionnel après l'article 4 pour reporter à 2018, un délai fixé initialement à 2013 autorisant le recours à la procédure de conception-réalisation par les organismes d'HLM, au cas où la loi Duflot II ne serait pas entrée en vigueur d'ici là. Elle a aussi adopté sans modification l'article 4 visant à sécuriser la procédure d'expropriation.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il faut que les filiales d'organismes HLM chargées du logement intermédiaire s'occupent exclusivement de la gestion locative intermédiaire. C'est conforme à l'exposé des motifs du texte. La ministre

Cécile Duflot a expliqué que le mécanisme du logement intermédiaire donnerait aux maires, dans les PLU, une capacité de négociation sur les charges foncières et favoriserait la mixité sociale. Donc le concept de logement intermédiaire inclut l'accession à prix abordables et la location intermédiaire.

En revanche, les structures qui construiront et géreront devront être séparées entre celles consacrées au locatif et celles consacrées à l'accession. Si une même entreprise a la possibilité de faire les deux, l'accession à prix modérée l'emportera sur l'accession sociale. En outre, ouvrir la porte aux grands opérateurs empêchera les petits promoteurs de se lancer sur le marché de l'accession sociale.

Mon amendement précisera ainsi que les filiales sont consacrées à la gestion locative intermédiaire.

Enfin, concernant la distinction entre les membres des conseils d'administration des filiales des organismes HLM et ceux de leur maison mère, il serait bon de prévoir une exception pour les représentants des collectivités territoriales, car tous représentent l'intérêt public.

**M. Daniel Raoul, président.** – J'avais soulevé ce problème hier lors de l'audition de la ministre. Il faut souligner qu'il s'agit des représentants des collectivités ; ils ne sont pas nommés *intuitu personae*. Une solution semble possible.

**Mme Mireille Schurch.** – Je salue le travail du rapporteur. Ce texte crée des dérogations aux règles du PLU. Un amendement précisera utilement qu'il s'agit d'une faculté, non d'une obligation ; mais déjà, certains maires n'utilisent pas les outils de densification autorisés par les PLU. Il est toujours délicat de légiférer en créant des dérogations : pourquoi ne pas modifier durablement les règles des PLU en zones denses ?

Un statut du logement intermédiaire a été créé car 1,7 millions de personnes attendent un logement social. Le texte facilite son développement mais je crains qu'il ne se substitue au logement social. L'urgence est de promouvoir le logement social et de l'élargir : je regrette donc l'absence d'article à ce sujet. La procédure proposée pour le logement intermédiaire aurait pu être étendue au logement social.

Au sein des organismes d'HLM, il faudra veiller à l'étanchéité entre les filiales. Les offices HLM risquent, en effet, d'être tentés de privilégier le logement intermédiaire, plus rentable et moins compliqué que le logement social. En filigrane se pose la question de l'aide à la pierre, que nous devons réexaminer lors du projet de loi de finances.

**M. Claude Dilain.** – La crise actuelle du logement, même si ses effets sont différents selon les territoires, s'avère aussi grave que la crise des années cinquante, mais sa résolution est plus complexe. A l'époque, il a suffi de construire des immeubles au milieu des champs de betteraves ; aujourd'hui, si l'on ne veut ni densifier, ni construire sur les terres agricoles, il ne reste plus que la planète Mars ! Je me réjouis des mesures proposées, qui semblent nécessaires pour endiguer la crise.



La loi Duflot I, ces ordonnances, la loi Duflot II et la loi sur les métropoles traduisent une politique cohérente du gouvernement qui bousculera, heureusement, certaines habitudes.

**M. François Calvet.** – Un mot sur la forme : le recours aux ordonnances me surprend : vous les aviez tellement critiquées sous le gouvernement précédent...Mais chacun sa croix !

Sur le fond, la crise du logement est générale : elle fragilise le tissu des entreprises familiales du BTP et menace bien des emplois. Il faut agir, l'urgence est là.

Le texte crée des dérogations aux documents d'urbanisme. Mais sur le terrain, les élus ont du mal à faire avancer les dossiers. Une circulaire permettrait de faire comprendre à l'administration qu'il est urgent d'agir.

Je m'abstiendrai sur ce projet de loi : je suis hostile au recours aux ordonnances mais ce texte répond à une impérieuse nécessité : il faut débloquer ces programmes immobiliers qui attendent ; ils sont nombreux dans mon département !

**M. Marc Daunis.** – J'adresse un sincère salut au rapporteur, qui a effectué un remarquable travail. J'approuve les propos de Claude Dilain. François Calvet, puisque nous faisons face à une « impérieuse nécessité », répondons-y par un mouvement impétueux et soutenons tous ensemble le texte. De nombreuses opérations se fondent sur le modèle : un tiers de logement social, un tiers d'accession sociale à la propriété et un tiers de logements dits libres. D'après certains, ce dernier tiers est indispensable pour amortir le prix du foncier et respecter les plafonds d'attributions ; fort bien. Non, justement ! Car dans les territoires où le logement est très tendu, Marie-Noëlle Lienemann en conviendra, le bailleur social doit être porteur du projet ; actuellement, on l'oblige à enfourcher le porte-bagages d'un promoteur pour bâtir du logement intermédiaire qui est, pour nous, vital.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je connais bien ce problème.

**M. Marc Daunis.** – Avec le système des trois tiers, il est sûr et certain que des appartements seront convertis en résidences secondaires.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Mais non !

**M. Marc Daunis.** – Mais si, puisqu'il y a du logement libre ! Seuls le logement intermédiaire et l'accession sociale à la propriété garantissent la maîtrise du peuplement et de l'économie globale du projet.

Voilà pourquoi je plaide pour ménager une possibilité dans l'ordonnance, quitte à rectifier le tir dans la future loi sur le logement si nous constatons des abus.

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – Autrement dit, vous approuvez le dispositif prévu dans l'ordonnance.

**M. Marc Daunis.** – Absolument ! Il est d'autant plus important que nous disposerons ainsi de recul lorsque nous examinerons la loi sur le logement pour éventuellement le rectifier.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je ne suis pas d'accord avec ce raisonnement.

**M. Michel Houel.** – Un merci sincère au rapporteur. J'approuve les dérogations au PLU, mais il aurait fallu prendre en compte les places de parking. Essayer de reconstruire la ville sur la ville aboutit à un résultat catastrophique, je le vois bien à Condé-Sainte-Libiaire.

Qu'en est-il des obligations imposées dans les ZPPAUP ? Je connais bien le sujet car ma commune en compte une dont le périmètre est vaste. Quoi qu'il en soit, j'espère en revanche que les dérogations ne vaudront pas pour les zones d'inondation, nombreuses en Île-de-France.

Les recours ? Ils sont sincères s'ils sont déposés par des voisins immédiats. Au-delà d'un rayon de 5 à 10 km, ils deviennent abusifs. En Île-de-France, certaines personnes en vivent ; il faut le savoir : le retrait d'un recours se négocie entre 50 000 et 100 000 euros. Je comptais d'ailleurs porter une proposition de loi pour régler cette question.

Je reviens sur les places de parking, que nous devons systématiquement prévoir quand nous construisons des logements. Dans mon PLU, je demande deux places pour un studio. Prenez un couple de jeunes pacsés : chacun a sa voiture.

Cela étant dit, cela ne me gêne pas, *a priori*, de voter ce texte.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – A mon tour de remercier le rapporteur pour la grande qualité de son travail. Remettons les choses en perspective : ce texte se situe à l'intersection de Dufлот I et de Dufлот II et doit permettre de gagner du temps. Pour autant, il y a des problématiques de fond dont j'ai la faiblesse de penser qu'elles seront traitées dans Dufлот II.

J'ai passé trente ans de ma vie à prendre des ordonnances. Elles se justifient par l'urgence et, en l'espèce, il y a urgence ; nous sommes tous d'accord sur le diagnostic. Nous gagnerons un an ou deux, ce qui est loin d'être négligeable quand la crise du logement frappe à la porte de toutes les communes de France et de Navarre. Donc, oui aux ordonnances. En revanche, je m'inscris en faux contre ceux qui se livrent à de singulières extrapolations : l'ordonnance ne se substitue pas à un texte pérenne, restons fidèles à son esprit.

**M. Martial Bourquin.** – Le rapporteur a légitimement mis en exergue trois points forts du texte, à commencer par la PIL. Une clarification, notamment des procédures d'urgence, s'impose pour réduire le stock de logements en attente que nous avons accumulé à cause des recours, des problèmes d'urbanisme et des modifications de ZPPAUP. Un exemple parmi d'autres. Je veux construire un éco-quartier de 100 habitations à Audincourt. Eh bien, le projet est reporté d'un an et



demi, voire deux ans, parce qu'on a découvert 2 000 chauves-souris en raison des obligations du Grenelle II. Pourtant, le projet est situé à 10 mètres de la forêt. La PLI ne signifie pas que l'on négligera la protection de l'environnement, bien au contraire.

Le géo-portail sur l'urbanisme constitue une très bonne mesure, le ministre nous a rassurés sur son coût hier. L'Allemagne a perdu 500 000 habitants quand nous en gagnons 5 millions. Plus la démographie est galopante, plus nous avons besoin de logements. Dans quelques années, la population nette de la France sera plus élevée que celle de l'Allemagne.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Tant mieux !

**M. Martial Bourquin.** – Il était question de prix tout à l'heure. Alors, donnons-les : le mètre carré coûte 1 300 euros en moyenne en Allemagne, contre 3 800 en France. Pourquoi ? Parce qu'il est rare, parce qu'il y a de la spéculation. Les ordonnances, quoique nous ayons tous des réserves sur leur utilisation, sont bonnes parce qu'elles comportent des mesures anti-spéculatives. Il est plus que temps d'agir : je connais des entreprises du bâtiment qui font les salaires au mois le mois. Ce texte, s'il ne règle pas tout, déblayera le terrain.

**M. Joël Labbé.** – Mes oreilles ont sifflé quand Martial Bourquin a parlé des chauves-souris. Regardons les choses de manière globale, et pas seulement environnementalistes. L'épandage de certains produits est plus nocif pour les chauves-souris que la construction de logements.

Le logement intermédiaire, qui facilite les montages financiers et, donc, la recherche de l'équilibre économique, contribue à la réalisation de logements sociaux. Il représente une véritable avancée.

**M. Daniel Raoul, président.** – Au sujet du foncier, qu'a évoqué Martial Bourquin, je compte déposer un amendement en loi de finances, que nous avons proposé avec Thierry Repentin, pour taxer le prix de vente, comme le font les pays nordiques, plutôt que de s'amuser à calculer les plus-values. Ce serait bien plus simple et, je vous le promets, cela libérera des terrains.

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – Je pense à faire cette proposition depuis longtemps ; j'en ai discuté avec Marie-Noëlle Lienemann.

**M. Martial Bourquin.** – Il faudrait aussi se pencher sur la taxation du foncier non bâti !

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – Merci pour vos félicitations que je dois partager avec les administrateurs de notre commission.

Marie-Noëlle Lienemann veut ajouter le terme « locatif » pour caractériser le logement intermédiaire...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – ...sur la partie filiale !

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – ...auquel nous venons de consacrer nos débats. Le logement intermédiaire, qui figurera dans le PLH et peut-être dans le SCOT, est bienvenu ; parce qu'il correspond à une vraie demande entre le social et le résidentiel libre, il offre un vrai parcours au locataire jusqu'à la propriété à un prix accessible à tous. Nous réfléchissons également à la proposition de Marie-Noëlle Lienemann sur les collectivités territoriales à l'alinéa 22. Il faut éviter toute ambiguïté sur la représentativité des collectivités territoriales au sein de la filiale et de la maison-mère.

Je veux rassurer Mireille Schurch : les dérogations aux règles du PLU sont extrêmement circonscrites. Vous voulez changer la loi, mais nous ne pouvons pas le faire à l'occasion de ce texte ; attendons la prochaine loi sur le logement annoncée pour cet été.

Le logement intermédiaire, à mes yeux, n'entre pas en concurrence avec les logements qui bénéficient du PLS. En fait, tout dépend de l'endroit d'où l'on parle. Moi, je suis sénateur de la Dordogne ; à Périgueux, 80% des habitants peuvent prétendre à un logement social. La situation est différente dans les zones très tendues. Sans faire de prosélytisme, rappelons les mesures prises sous l'impulsion du Président de la République en faveur du logement social, comme l'augmentation de l'aide à la pierre. Bien sûr, ce n'est jamais assez ; mais l'effort est important.

Concernant l'étanchéité, le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale est clair.

Claude Dilain a raison : ces mesures vont bousculer nos habitudes, mais il faut trouver une solution avant de construire sur Mars.

Je remercie François Calvet de son intervention. Nos sensibilités politiques divergent, certes ; mais nous sommes tous des sénateurs ancrés dans nos territoires. Nous savons de quoi nous parlons pour être ou avoir été maire, conseiller municipal, général ou régional. La remarque qu'il a faite à la ministre hier était de bon sens : il faudra alerter les préfets pour éviter une mauvaise interprétation de l'ordonnance. La PIL permet de regrouper les procédures sans rien perdre des exigences sur le respect de l'environnement.

Pour les entreprises du bâtiment, nous avons demandé et obtenu une TVA de 5% appliquée à la rénovation et à la construction de logements sociaux. Les acteurs veulent plus tout en se satisfaisant de cette mesure qui leur apportera du chiffre d'affaires.

Michel Houel a évoqué les ZPPAUP pour lesquelles il n'est pas prévu de dérogations. Nous avons également parlé des plans de protection contre les risques d'inondation et des PPRN. J'ai défendu la création d'une ZPPAUP dans ma commune de manière très volontariste ; je m'en suis mordu les doigts ensuite car elle limite considérablement les projets de construction... L'intérêt est que la modification interviendra dans les mêmes délais que le PLU, ce qui nous fera gagner du temps.

Jean-Jacques Mirassou, grand praticien de l'ordonnance, a parlé vrai.

Martial Bourquin a démontré de manière convaincante, en prenant les exemples de la PIL, du géo-portail et de la relance, les avantages à légiférer par ordonnance.

Joël Labbé partage mon point de vue sur le logement intermédiaire, je m'en réjouis.

**M. Daniel Raoul, président.** – La possibilité de voir des logements intermédiaires se transformer en résidences secondaires n'existe pas ; la procédure est très encadrée.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Vrai !

**M. Daniel Raoul, président.** – Au bout de deux ou trois ans, cela peut néanmoins arriver mais ce sont des faits individuels. Dans les Alpes-Maritimes, un département cher à Marc Daunis, la tendance à la résidence secondaire est forte. J'ai entendu dire que certains installaient des locataires, voire les payaient, pour disposer, à terme, d'une résidence secondaire.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Le risque existe, que l'opérateur soit public ou privé. Les quartiers mono-acteurs ne sont jamais une bonne chose surtout lorsqu'ils sont signifiants. Le danger, c'est la banalisation ; Bruxelles risque de mettre en cause les avantages acquis aux HLM. En tout cas, le logement intermédiaire facilite l'accession sociale et la régulation des prix.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – Par l'amendement n° 1, je traduis à l'alinéa 13 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi l'engagement pris par la ministre hier : faciliter les projets de construction de logements en utilisant des dérogations est une faculté pour les collectivités non une obligation.

Je proposerai d'autres amendements en vue de la séance publique pour consolider les alinéas 15, 18 et 22 de l'article 1er que l'Assemblée nationale a modifiés nuitamment après avoir trouvé un consensus avec les députés de l'opposition.

**M. Michel Houel.** – Raison pour laquelle ils sont bons !

**M. François Calvet.** – D'accord.

**M. Daniel Raoul, président.** – Il faut faire de la pédagogie ; chacun doit comprendre ce qu'il y a derrière ces alinéas adoptés rapidement. C'est le cas de celui sur la gouvernance qui résulte d'un compromis avec M. Benoît Apparü.

**M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.** – Nous pouvons trouver un autre compromis.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*L'article premier est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 2, 3, 4 et 5 sont adoptés sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Joël Labbé.** – Décidément, on en apprend tous les jours. Hier, j'ai compris que le dispositif Duflot, parce qu'il était fiscal, dépendait de Bercy. Or les communes dans les zones B2 qui ne seront pas retenues, seront doublement victimes puisque les investisseurs leur préféreront les communes voisines. Je compte déposer un amendement dans le collectif budgétaire, s'il y en a un, ou dans la prochaine loi de finances pour proposer une éligibilité par opération plutôt que par commune. Nous éviterons ainsi toute discrimination.

**TABLEAU COMPARATIF**

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

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
	<p>des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;</p> <p>d) En ouvrant la faculté d'y regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations ;</p> <p>2° Améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction :</p> <p>a) En créant un portail national de l'urbanisme destiné à la consultation de ces informations par un point d'entrée unique ;</p> <p>b) En imposant aux autorités compétentes l'obligation de transmettre à l'autorité gestionnaire du portail les informations nécessaires dans une version dématérialisée et selon des standards de numérisation des documents ;</p> <p>c) En précisant les conditions dans lesquelles ces informations sont mises en ligne pour être accessibles au public ;</p> <p>3° Faciliter le financement des projets d'aménagement comportant principalement la réalisation de logements, en augmentant le taux maximal de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, isolément ou conjointement, apporter à des emprunts</p>	<p>d) <b>Sans modification</b></p> <p>2° <b>Sans modification</b></p> <p>3° <b>Sans modification</b></p>	<p>d) <b>Sans modification</b></p> <p>2° <b>Sans modification</b></p> <p>3° <b>Sans modification</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
—	—	—	—
	<p>souscrits par le titulaire d'une concession d'aménagement ;</p>		
	<p>4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;</p>	<p>4° Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions, en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles ;</p>	<p>4° <b>Sans modification</b></p>
	<p>5° Faciliter les projets de construction de logements dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements définies par décret en Conseil d'État pris en application du I de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation :</p>	<p>5° Faciliter les projets de construction de logements <del>dans les communes appartenant à une zone</del> d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants <del>elle</del> que <del>définie</del> à l'article 232 du code général des impôts, en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée dans un objectif de mixité sociale :</p>	<p>5° <u>Donner à l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols dans les zones</u> d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants <u>telles que définies</u> à l'article 232 du code général des impôts, <u>la faculté de</u> faciliter les projets de construction de logements, en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée dans un objectif de mixité sociale :</p>
	<p>a) En définissant les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés, en tout ou partie, de l'obligation de création d'aires de stationnement pour les logements, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme ou de tout document en tenant lieu ;</p>	<p>a) <b>Sans modification</b></p>	<p>a) <b>Sans modification</b></p>
	<p>b) En permettant, pour un projet de construction destinée principalement à l'habitation, de déroger aux</p>	<p>b) En permettant, pour un projet de construction destinée principalement à l'habitation, de déroger aux</p>	<p>b) <b>Sans modification</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
	<p>règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité dans les limites de l'alignement en hauteur d'une construction contiguë déjà existante ;</p> <p>c) En permettant, pour un projet de création de logement par surélévation d'un immeuble existant, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit autorisé ;</p> <p>d) En permettant, pour un projet de transformation en habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, dans le respect du gabarit de l'immeuble existant ;</p> <p>e) En prévoyant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les projets mentionnés au c, accorder des dérogations aux règles définies aux articles L. 111-4, L. 111-5-2, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au besoin par des mesures compensatoires ;</p> <p>6° Favoriser le développement des logements caractérisés par un niveau de</p>	<p>règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité, dans les limites de l'alignement en hauteur d'une construction contiguë déjà existante, ainsi que, en cas de surélévation, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement ;</p> <p>c) <b>Sans modification</b></p> <p>d) <b>Sans modification</b></p> <p>e) En prévoyant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les projets mentionnés au b, pour les cas de surélévation, et au c, accorder des dérogations aux règles définies aux articles L. 111-4, L. 111-5-2, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au besoin par des mesures compensatoires ;</p> <p>6° Favoriser, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue</p>	<p>c) <b>Sans modification</b></p> <p>d) <b>Sans modification</b></p> <p>e) <b>Sans modification</b></p> <p>6° <b>Sans modification</b></p>



Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
—	—	—	—
	loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé :	de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, le développement des logements à prix maîtrisé caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché :	
	a) En définissant un régime du logement intermédiaire, permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation ;	a) En définissant un régime du logement intermédiaire permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qui ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation ;	a) <b>Sans modification</b>
	b) En créant un contrat de bail de longue durée, réservé à la production de logement, par lequel le propriétaire consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de niveau de loyers et, le cas échéant, de prix de cession, ainsi qu'en prévoyant les règles applicables en cas de résiliation ou de méconnaissance des obligations propres à ce contrat ;	b) <b>Sans modification</b>	b) <b>Sans modification</b>
	c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité	c) En prévoyant la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité	c) <b>Sans modification</b>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
—	—	—	—
	exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires ;	exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires, sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales. S'entend par étanchéité des fonds une séparation stricte et l'utilisation à des fins exclusives de construction et de gestion du parc social des fonds perçus par l'organisme mère au titre de l'activité de construction et de gestion du parc social, de telle sorte que, d'une part, l'ensemble des dépenses afférentes à la construction de logements intermédiaires soit assuré par la filiale, qui ne bénéficie pour cela d'aucun concours, y compris en nature, de la maison mère, et, d'autre part, que les personnes assurant la détermination effective de l'orientation de l'activité de ces filiales ne puissent assurer la détermination de l'orientation de l'activité au sein de l'organisme mère ;	
	7° Rendre obligatoire, à l'issue d'une période transitoire, le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ;	<b>7° Sans modification</b>	<b>7° Sans modification</b>
	8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil afin de faciliter la gestion de	8° Modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil, afin de faciliter la gestion de	<b>8° Sans modification</b>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
—	la trésorerie des professionnels de ce secteur.	la trésorerie des professionnels de ce secteur.	—
	Article 2	Article 2	Article 2
	Les ordonnances prévues à l'article 1 <sup>er</sup> sont prises dans un délai, suivant la publication de la présente loi, fixé à :	<b>Sans modification</b>	<b>Sans modification</b>
	- quatre mois pour les dispositions des 4°, 5° et 7° ;	a) Quatre mois pour les dispositions des 4°, 5° et 7° ;	
	- six mois pour les dispositions des 1°, 2° et 8° ;	b) Six mois pour les dispositions des 1°, 2° et 8° ;	
	- huit mois pour les dispositions des 3° et 6°.	c) Huit mois pour les dispositions des 3° et 6°.	
	Article 3	Article 3	Article 3
	Pour chaque ordonnance prévue à l'article 1 <sup>er</sup> , un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.	<b>Sans modification</b>	<b>Sans modification</b>
	Article 4	Article 4	Article 4
<b>Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique</b>	Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacés par les dispositions suivantes :	Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont ainsi rédigés :	<b>Sans modification</b>
Art. L. 15-1. – Dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être	« Art. L. 15-1. – Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement de celle-ci ou de refus de la recevoir, de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé	« Art. L. 15-1. – Dans le délai d'un mois soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement de celle-ci ou de refus de la recevoir, de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
<p>procédé à l'expulsion des occupants.</p>	<p>ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.</p>	<p>ce délai, qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.</p>	
<p>Art. L. 15-2. – L'expropriant peut prendre possession, moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge.</p>	<p>« Art. L. 15-2. – En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourra recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seront dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15-1. »</p>	<p>« Art. L. 15-2. – En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que, en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourra recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seront dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15-1. »</p>	Article 5
<p><b>Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion</b></p>		Article 5 (nouveau)	Article 5
<p>Art. 110. – Pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'Etat financés avec le concours des aides publiques mentionnées au 1° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de</p>		<p>À l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre</p>	<b>Sans modification</b>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
— gestion de logements sociaux peuvent jusqu'au 31 décembre 2013 conclure, par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée, des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.	—	— l'exclusion, l'année : « 2013 » est remplacée par l'année : « 2018 ».	—