

N° 1378

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2025.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI,  
*de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (n° 1240)*

PAR M. HAROLD HUWART

Député

---

---

Voir le numéro : **1240**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	7
<i>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</i> (articles L. 143-29, L. 143-32, L. 143-37, L. 153-31, L. 153-34, L. 153-35, L. 153-36 et L. 153-45 du code de l'urbanisme) : Clarification du cadre justifiant le recours aux différentes procédures d'évolution des documents d'urbanisme et de planification.....	7
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 324-2, L. 324-2-1 A, L. 327-3, L. 143-28 et L. 153-41 du code de l'urbanisme) : Diverses mesures de modification du droit de l'urbanisme et du droit de la construction .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> (article L. 515-3 du code de l'environnement) : Mise en comptabilité du PLU en cas de création ou d'extension d'une carrière compatible avec le schéma régional des carrières.....	26
<i>Article 2</i> (article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 152-6 et L. 152-6-5 du code de l'urbanisme) : Rôle des résidences hôtelières à vocation sociale et dispositions relatives aux dérogations au plan local d'urbanisme.....	28
<i>Article 3</i> (article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 312-2-1 [supprimé] et L. 442-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Généralisation des permis d'aménagement portant sur des unités .....	37
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> (articles L. 433-1, L. 433-2, L. 433-3, L. 433-4, L. 433-5 et L. 433-6 du code de l'urbanisme) : Création d'un permis d'aménager précaire .....	40
<i>Article 4</i> (articles L. 481-1 et L. 600-14 du code de l'urbanisme) : Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme.....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<b>Liste des personnes auditionnées</b> .....	97



## AVANT-PROPOS

Attendue par le secteur et les élus locaux, annoncée par la ministre chargée du logement, cette proposition de loi propose quelques mesures concrètes qui permettent de simplifier le droit de l'urbanisme et d'accélérer la construction de logements.

Le rapport thématique de la Cour des comptes de septembre 2024 *La délivrance des permis de construire – Un parcours complexe dans un cadre instable* rappelle à juste titre des constats partagés par tous : de nombreuses contraintes s'imposent aux élus dans la délivrance des autorisations d'urbanisme, l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme engagent des « démarches compliquées, longues et coûteuses », les pétitionnaires sont encore confrontés à un « contentieux de masse ». Dans ce contexte, cette proposition de loi poursuit plusieurs objectifs simples :

– **rendre moins bloquantes les dispositions des documents d'urbanisme et de planification pour les projets qui vont clairement dans le sens de l'intérêt général, à savoir notamment l'augmentation de l'offre de logements en zone tendue tout en faisant preuve de sobriété foncière** (par la densification du bâti en zone urbaine ou la reconversion de friches). Concrètement, il s'agit de permettre de recourir à la procédure de modification simplifiée qui permet de gagner plusieurs semaines, voire plusieurs mois par rapport à la procédure de modification de droit commun, lorsque les possibilités de construction sont majorées. Il s'agit d'autoriser l'autorité compétente en matière d'urbanisme à déroger au plan local d'urbanisme (PLU) pour construire des logements dans des zones d'activité et d'étendre à l'ensemble des communes (zones A et B1) la possibilité de déroger au PLU pour majorer les règles de construction en vue de construire ou d'agrandir des logements ;

– **faciliter la mobilisation de logements ou d'hébergements existants pour loger temporairement les travailleurs dans des zones de réindustrialisation** au sein de résidences mobilités qui seraient nouvellement créées ;

– **étendre les outils à disposition des maires pour leurs projets fonciers et d'aménagement**, en autorisant les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national notamment à réaliser l'entretien et la maintenance des équipements publics, comme les écoles construites à Marseille dans le cadre du « Plan écoles », ou en permettant aux communes compétentes en matière d'urbanisme d'adhérer à l'établissement public foncier local (EPFL) qui couvre leur territoire, lorsque leur établissement public de coopération intercommunale n'adhère pas à EPFL ;

– **accélérer les projets** en élargissant le champ de procédures utiles comme le permis d'aménager multisites qui permet de sécuriser des projets d'ampleur tout en allégeant la charge administrative, **tout en réduisant les délais de contentieux** par la diminution du délai pour former un recours administratif et par le caractère non suspensif de ce dernier.

**Au-delà de la simplification, il convient de donner aux élus locaux les moyens de véritablement s'assurer que la réglementation est respectée alors que le phénomène de « cabanisation » (notamment dans les secteurs agricoles ou dans les zones naturelles) s'accélère** par la création d'une amende administrative et le renforcement de l'astreinte déjà existante.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

(articles L. 143-29, L. 143-32, L. 143-37, L. 153-31, L. 153-34, L. 153-35, L. 153-36 et L. 153-45 du code de l'urbanisme)

### **Clarification du cadre justifiant le recours aux différentes procédures d'évolution des documents d'urbanisme et de planification**

#### **Article créé par la commission**

L'article 1<sup>er</sup> A, inséré dans la proposition de loi par la Commission, opère une clarification des cas où les procédures de révision et de modification des documents de planification et d'urbanisme s'appliquent.

### **I. LE DROIT EXISTANT : UNE REVISION DES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PLANIFICATION QUI N'EST PAS RESERVEE AUX SEULES EVOLUTIONS STRUCTURANTES ET DOCUMENTS STRATEGIQUES**

Conformément à l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, la révision du schéma de cohérence territoriale (Scot) n'est pas limitée au seul cas de changement portant sur le projet d'aménagement stratégique (PAS). Au contraire, la révision s'applique aussi en cas de modification :

– des dispositions du document d'orientation et d'objectifs (DOO) relatives aux enjeux de préservation d'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique et climatique (objectifs de baisse de l'artificialisation, modalités de protections de espaces naturels, transposition des charges de parcs naturels régionaux), à l'exception des dispositions relatives au développement de la production d'énergies renouvelables, à la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou au stockage d'électricité ainsi qu'à l'identification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ;

– des dispositions du DOO relatives aux orientations de la politique de mobilité dans un objectif de diminution de l'usage individuel de l'automobile dans le cadre de la politique de l'habitat.

Toutes les autres modifications du DOO relèvent d'une procédure de modification du Scot, l'article L. 143-34 du code de l'urbanisme précisant les cas

où la procédure de droit commun s'applique, incluant la réalisation d'une enquête publique.

Une logique similaire s'applique pour l'évolution du plan local d'urbanisme (PLU). La révision s'impose pour les changements des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), même si certaines exceptions sont prévues. Sont concernées par ces exceptions les dispositions portant sur le développement des énergies renouvelables (par exemple pour le Scot), ainsi que celles relatives aux modifications de certaines règles relatives à la destination des constructions ou à l'usage des bâtiments dans les zones agricoles, ou à la délimitation de secteurs dans lesquels s'applique une servitude de résidence principale pour les constructions neuves afin de lutter contre les locations touristiques de courte durée ; ainsi, toutes ces dispositions relèvent du régime de la modification simplifiée. Toutefois, au-delà des cas d'évolution du PADD, la révision s'applique aussi pour d'autres modifications du plan, qui relèvent des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou du règlement :

– la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ;

– la réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;

– l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives ;

– la création d'orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.

## **II. LE DROIT PROPOSE : UNE SIMPLIFICATION DES CAS NECESSITANT UNE REVISION OU UNE MODIFICATION DU SCOT ET DU PLU**

L'article additionnel introduit par l'amendement CE34 de M. Pierre Pribetich propose de clarifier les modalités de recours aux procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme ou de planification selon le type d'évolution envisagée.

Pour les Scot comme pour les PLU, il réserve la révision aux seules évolutions envisagées pour le document structurant, stratégique et programmatique : le PAS pour le Scot et le PADD pour le PLU.

La procédure de modification de droit commun devient la procédure standard pour l'ensemble des autres modifications de ces documents, c'est-à-dire celles touchant aux orientations d'aménagement et de programmation et au règlement des PLU, ainsi qu'au document d'orientations et d'objectifs des Scot, à

l'exception des modifications pour lesquelles le code de l'urbanisme permet déjà des modifications simplifiées.

\*

\* \*

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

(article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 324-2, L. 324-2-1 A, L. 327-3, L. 143-28 et L. 153-41 du code de l'urbanisme)

**Diverses mesures de modification du droit de l'urbanisme et du droit de la construction**

**Article adopté par la commission après modifications**

L'article 1<sup>er</sup> limite les **obligations de production d'énergies renouvelables et de végétalisation** aux bâtiments existants de plus de **1 100 mètres carrés**. Il **supprime la caducité du schéma de cohérence territoriale (SCOT)** en l'absence de délibération sur son maintien en vigueur ou sa révision après un délai de six ans. Il autorise la **modification du plan local d'urbanisme (PLU)** selon la **procédure simplifiée** en cas de majoration des possibilités de construction inférieure à 50 % (contre 20 % auparavant). Il précise que le **périmètre d'un établissement public foncier local (EPFL)** peut être étendu à une commune compétente en matière d'urbanisme et dont l'EPCI n'adhère pas à l'EPFL. Il étend enfin le champ de **compétence des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt public (SPLA-IN)** à la maintenance et à l'entretien d'équipements d'intérêt public ou de services publics.

Il a été modifié par plusieurs amendements adoptés par la Commission, visant à :

- remplacer la suppression de la caducité par un dispositif de mise en demeure de l'établissement public en charge du SCoT par le préfet lorsque l'évaluation du SCoT ou la délibération portant sur cette évaluation n'ont pas été menées à bien ;
- élargir aux communes ne disposant pas de la compétence en matière de document d'urbanisme la possibilité d'adhérer à un EPFL ;
- reproduire la disposition initiale de l'article 1<sup>er</sup> (permettre à une commune compétente en matière de document d'urbanisme dont l'EPCI ne souhaite pas adhérer à l'EPFL d'y adhérer) pour l'adhésion d'une commune seule à un EPF d'État et faciliter l'extension du périmètre d'un EPF d'État.

## **I. UN DROIT DE L'URBANISME QUI ENCADRE L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### **A. LES OBLIGATIONS DE VÉGÉTALISATION OU D'INSTALLATION DE PROCÉDÉS DE PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES**

Plusieurs lois successives ont renforcé les obligations de végétalisation ou d'installation de procédés d'énergie renouvelables (panneaux photovoltaïques) sur les toitures des bâtiments en vue de garantir la performance énergétique de ces bâtiments et de favoriser la préservation et la reconquête de la biodiversité au cours de ces dernières années pour les nouvelles constructions (ou les bâtiments lourdement rénovés) :

– l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme modifié par la loi du 8 décembre 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (et dans sa version en vigueur jusqu'au 10 novembre 2019), prévoit cette obligation pour la construction de magasins d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés ;

– la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat étend partiellement le champ de cette obligation aux locaux à usage industriel ou artisanal, aux entrepôts, aux hangars non ouverts au public ou aux parcs de stationnement couverts et accessibles au public (article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme) ;

– l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 étend le champ d'application de l'obligation de couverture des bâtiments nouvellement construits à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023, en abaissant le seuil d'application de 1 000 mètres carrés à 500 mètres carrés, en l'étendant aux constructions pour le commerce de gros et aux constructions de bureaux de plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol, ainsi qu'en prévoyant l'application de l'obligation pour les bâtiments existants en cas d'extension ou de rénovation lourde.

**Les articles 41 et 43 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi « ENR », ont prolongé le mouvement de renforcement et de généralisation de cette obligation :**

– pour les nouvelles constructions ou pour les bâtiments faisant l'objet d'une rénovation lourde, l'article 41 étend l'obligation à l'ensemble des bâtiments secondaires et tertiaires en incluant notamment les bâtiments publics et abaisse le seuil d'obligation de couverture des bureaux à 500 mètres carrés ;

**– pour les bâtiments existants au 1<sup>er</sup> juillet 2023 ou dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée entre le 10 mars et le 1<sup>er</sup> juillet 2023, l'article 43 de la loi ENR (article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation) impose pour l'ensemble des bâtiments secondaires et tertiaires**

(hors résidentiels) <sup>(1)</sup> ayant une emprise au sol d'au moins 500 mètres carrés d'installer un tel procédé de production d'énergies renouvelables ou de végétalisation de la couverture à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028. L'article L. 171-5 précise que ces obligations ne s'appliquent pas en cas de risque, de contraintes techniques, patrimoniales ou architecturales, ou lorsque le coût économique est trop élevé.

OBLIGATIONS RELATIVES AUX COUVERTURES DES BÂTIMENTS

Types de bâtiments	Dernier état de la loi	Seuils des obligations	Obligations	Échéance de mise en œuvre
– Toitures de constructions, <b>nouvelles ou lourdement rénovées</b> de bâtiments <b>non résidentiels</b> , entrepôts ou hangars non ouverts au public – Et ombrières des parkings <b>couverts</b> , accessibles au public, <b>nouveau ou associés aux bâtiments non résidentiels lourdement rénovés</b>	<b>Art. L. 171-4 du CCH</b> Loi Climat et résilience, article 101	Plus de 500 m <sup>2</sup>	Installation PV, ou végétalisation, sur au moins 30 % de la surface	Depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2023.
	<b>Loi APER, article 41</b>	Extension aux bureaux dès 500 m <sup>2</sup> (et non plus 1000 m <sup>2</sup> ) et aux bâtiments administratifs, hospitaliers, etc.	<b>Pour l'ensemble</b> , sur une proportion de la toiture ou de l'ombrière, définie par arrêté, d'au moins 40 % de la surface à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2026 ; puis d'au moins 50 % à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2027.	À compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2025.
Les mêmes bâtiments non résidentiels et parkings couverts <b>existants, sans condition de rénovation lourde</b>	<b>Art. L. 171-5 du CCH</b> Loi APER, article 43	Au moins 500 m <sup>2</sup> .	Installation PV, ou végétalisation, sur une surface définie par décret.	À compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2028 pour les bâtiments existants ou prévus avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2023
– Parkings extérieurs <b>associés</b> aux bâtiments non résidentiels concernés par l'art. L. 171-4 du CCH – Et <b>nouveau</b> parcs extérieurs ouverts au public	<b>Art. L. 111-19-1 code urbanisme</b> Loi Climat et résilience, article 101	Plus de 500 m <sup>2</sup>	Équipement en aménagements hydrauliques ou végétalisés sur au moins la moitié de la surface Et des ombrières ou des dispositifs végétalisés concourant à leur ombrage sur au	À compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2023.

(1) Sont visés notamment « les bâtiments ou parties de bâtiments à usage commercial, industriel, artisanal ou administratif, les bâtiments ou parties de bâtiments à usage de bureaux ou d'entrepôt, les hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, les hôpitaux, les équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, les bâtiments ou parties de bâtiments scolaires et universitaires et les parcs de stationnement couverts accessibles au public »

			moins la moitié de leur surface. Les ombrières doivent intégrer un procédé ENR sur la totalité de leur surface.	
Parkings extérieurs non couverts <u>existants</u> ou prévus avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2023, <u>sans condition de rénovation lourde</u>	Loi APER, <b>article 40</b> (non codifié)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plus de 1 500 m<sup>2</sup></li> <li>– Les seuils sont adaptés à chaque département ou région d’outre-mer, entre 500 m<sup>2</sup> et 2 500 m<sup>2</sup></li> </ul>	<p>Équipement en ombrières PV sur au moins la moitié de la superficie</p> <p>Et aménagements hydrauliques ou végétalisés sur le reste de la surface</p>	<p>Mise en conformité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– selon les cas, au 1<sup>er</sup> juillet 2026 ou au 1<sup>er</sup> juillet 2028 pour les parcs gérés en concession ou en délégation de service public ;</li> <li>Sinon : <ul style="list-style-type: none"> <li>– au 1<sup>er</sup> juillet 2026 pour les superficies supérieures à 10 000 m<sup>2</sup> ;</li> <li>– au 1<sup>er</sup> juillet 2028 pour les superficies comprises entre 2 500 et 10 000 m<sup>2</sup></li> </ul> </li> </ul> <p>Des reports de 5 ans, prolongeables de 2 ans, sont possibles pour les parcs dont la transformation est programmée dans le cadre de projets partenariats, d’aménagement, d’opérations de revitalisation du territoire, d’une opération d’intérêt national, etc.</p>

Source : Rapport d’application n° 2200 de la commission des affaires économiques sur l’application de la loi ENR, février 2024.

L’article L. 171-5 du code de la construction et de l’habitation dans sa version en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028 prévoit plusieurs textes d’application :

- un **décret**, n’ayant **pas encore été publié**, qui précise la surface de la toiture sur laquelle s’exercent les obligations de végétalisation ou d’installation de procédés de production d’énergies renouvelables (étant indiqué que pour les constructions neuves ou les rénovations lourdes, les obligations doivent porter sur une surface égale à 30 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, à 40 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026 et 50 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2027) ;

– un **décret** en Conseil d’État, n’ayant pas encore **été publié**, qui précise les critères relatifs aux exonérations (contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, coût exorbitant) ;

– un **arrêté déjà publié** qui précise les cas où l’obligation prévue au I est écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration <sup>(1)</sup>.

## **B. LA CADUCITÉ DU SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE**

Remanié et modernisé par les ordonnances de la loi « Elan » <sup>(2)</sup>, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification établi à une échelle intercommunale par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par un groupement de collectivités territoriales compétent (article L. 143-1 du code de l’urbanisme). **Il existe à ce jour 447 établissements publics porteurs de SCoT couvrant 97 % de la population nationale et 86 % des communes françaises. 42 % des SCoT sont portés directement par des EPCI, et 58 % de ces schémas le sont par des établissements réunissant plusieurs EPCI (sous la forme de sociétés d’économie mixte).**

Le périmètre du SCoT doit correspondre à une aide urbaine, un bassin de vie ou d’emploi (article L. 143-3 du même code). Appuyé sur un diagnostic approfondi du territoire qu’il couvre, le SCoT détermine un projet pour ce territoire et en fixe les dispositions réglementaires destinées à servir de cadre de référence pour les différentes politiques d’organisation de l’espace et d’urbanisme, d’habitat, de mobilités, d’aménagement commercial et d’environnement.

Outre les annexes, le schéma est composé de deux principales parties :

– le projet d’aménagement stratégique (PAS) définit les objectifs de développement et d’aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d’une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s’en dégagent. Ce projet fixe l’objectif de réduction du rythme de l’artificialisation ;

– le document d’orientations et d’objectifs (DOO) qui définit les orientations générales d’organisation de l’espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires. Il intègre le document d’aménagement artisanal, commercial et logistique qui détermine notamment les conditions d’implantation des équipements commerciaux de grande ampleur. Il définit les objectifs concrets et les principes de la politique de l’habitat (offre de nouveaux logements, amélioration et réhabilitation du parc existant), les orientations de la

---

(1) L’arrêté du 21 novembre 2024 modifiant l’arrêté du 5 février 2020 pris en application du point V de l’article L. 171-4 du code de la construction et de l’habitation précise notamment que l’obligation ne s’applique pas aux bâtiments et parcs de stationnement abritant des installations classées pour la protection de l’environnement au titre de certaines rubriques dont l’arrêté dresse la liste.

(2) Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

politique de mobilité, les grands projets d'équipements, de réseaux et de desserte, les objectifs chiffrés de densification. Il détermine les objectifs environnementaux (consommation économe de l'espace, préservation des paysages, maintien de la biodiversité, lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, délimitation des zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable).

### **1. L'élaboration du SCoT et ses modes de révision ou de modification**

Lorsqu'ont été déterminés le périmètre du SCoT <sup>(1)</sup> et l'établissement public qui en a la charge, la procédure d'élaboration peut débuter.

L'établissement public prescrit l'élaboration du schéma et les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation du public. Cette délibération donne lieu à différentes mesures de publicité et est notifiée aux personnes publiques associées et à la commission départementale de la protection des espaces naturels agricoles et forestiers (CNPENAF).

L'établissement public compétent doit alors réaliser différentes études et rédiger le projet de SCoT, en association avec l'ensemble des parties prenantes (services de l'État, collectivités territoriales et leurs groupements, syndicats mixtes de transports, organismes de gestion des parcs naturels, chambres professionnelles, *etc.*) <sup>(2)</sup>. Les services de l'État peuvent être associés à l'élaboration du schéma ou du plan. Divers acteurs sont également consultés : associations locales d'usagers, associations de protection de l'environnement agréées, CNPENAF, *etc.*

Quatre mois avant l'arrêt du projet de schéma, un débat sur le projet d'aménagement doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement.

Le projet arrêté est soumis pour avis aux personnes associées et aux acteurs public concernés, puis est soumis à une enquête publique avant d'être adopté par l'organe délibérant, après prise en compte des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête.

Le SCoT peut être révisé (en cas de modification des orientations du PAS ou des dispositions du DOO relatives à la lutte contre l'artificialisation, ou lorsque celle-ci diminue l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements). La révision est soumise au même processus que celui qui préside à l'élaboration du SCoT. Le SCoT peut aussi être modifié pour les autres modifications du DOO selon une procédure de droit commun (qui prévoit une enquête publique) ou une procédure simplifiée (qui prévoit une simple mise à disposition du public du projet

---

(1) *Le projet de périmètre est déterminé par l'organe délibérant du ou des EPCI compétents à la majorité soit des deux tiers au moins des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, soit de la moitié au moins des communes représentant les deux tiers de la population totale (article L. 143-4 du code de l'urbanisme).*

(2) *Articles L. 132-7 et 132-8 du code de l'urbanisme.*

de modification, de l'exposé des motifs et des avis émis par les personnes publiques associées).

## 2. L'évaluation du SCoT

Tous les six ans, l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme prévoit que le SCOT fasse l'objet d'une évaluation de l'application du schéma « *notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales et, en zone de montagne, de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes* ». Cette évaluation permet de mesurer les impacts du SCoT et d'estimer son efficacité. Elle est communiquée au public, à l'autorité administrative de l'État et à l'autorité environnementale compétente. **L'établissement public délibère ensuite sur le maintien en vigueur du schéma ou sur sa révision, à la lumière de cette évaluation.** Un débat peut avoir lieu sur l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma lorsque celui est identique à celui d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

Les documents produits pour cette évaluation sont élaborés en régie, par des agences d'urbanisme ou encore par des bureaux d'études. Ils reposent sur des indicateurs, des documents cartographiques. Si l'évaluation est obligatoire tous les six 6 ans, de nombreux territoires font des bilans tous les 3 ans, pour piloter la mise en œuvre du projet politique de SCoT.

**L'évaluation débouche le plus souvent sur une révision** : au 31 décembre 2024, sur les 226 SCoT qui avaient fait l'objet d'une évaluation, 52 avaient été maintenus et 174 faisaient l'objet d'une révision selon les informations transmises par la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

## C. LE PLAN LOCAL D'URBANISME

Le plan local d'urbanisme – PLU – (articles L. 151-1 à L. 151-48 du code de l'urbanisme) est l'outil fondamental qui permet aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents de maîtriser leur projet d'aménagement et de développement urbain. Il fixe les règles d'utilisation du sol, opposables aux particuliers comme à l'administration.

Le plan local d'urbanisme comprend :

- un rapport de présentation ;
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les orientations générales et les objectifs à moyen terme ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définies par secteur et portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, la mixité

fonctionnelle (part minimale de réalisations destinées à l'ouverture de commerces) ou la préservation de la continuité écologique. Elles prévoient par exemple l'échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser ;

– un règlement (qui fixe notamment graphiquement les règles d'occupation du sol par zone) et des annexes (schémas, liste des servitudes, secteurs sauvegardés, ZAC, *etc.*).

## 1. L'élaboration du PLU

L'élaboration du PLU obéit à un cadre relativement similaire à celui qui préside à l'élaboration du SCoT :

– la prescription du PLU est décidée par une **délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI**, ayant réuni une conférence intercommunale avec l'ensemble des maires des communes membres, qui définit les modalités de concertation du public et qui est notifiée aux personnes publiques susceptibles de participer à son élaboration, mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme : l'État, l'EPCI en charge du SCoT ou du PLH, les chambres consulaires, l'établissement public compétent pour l'organisation des transports urbains, *etc.* ;

– s'engage ensuite la phase d'élaboration avec le soutien des services de l'État et en concertation avec le public et les personnes publiques associés. La plupart des collectivités ont recours à un bureau d'étude pour cette élaboration. Dans de nombreux cas, une **évaluation environnementale** est par ailleurs nécessaire pour l'élaboration du PLU ;

– lorsque le diagnostic territorial est suffisamment avancé, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI se prononce sur les orientations générales du PADD au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU ;

– une fois arrêté par le conseil municipal ou l'organe délibérant compétent de l'EPCI à la majorité des deux tiers, le projet de PLU arrêté est transmis au représentant de l'État. Débute alors la phase de consultation : le projet est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement, à la CDPENAF en l'absence de SCoT et, en cas de réalisation d'une unité touristique à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;

– **le projet de PLU arrêté est ensuite soumis à l'enquête publique, qui nécessite la nomination d'un commissaire enquêteur par le tribunal administratif (saisi au plus tard un mois avant le début de l'enquête), permet une mise à disposition du projet de PLU complété par les avis au public, ainsi que le recueil de ses observations pendant une durée allant au minimum de 15 jours à un mois** (selon la nécessité de réaliser une évaluation environnementale

ou non), **avant que soit rédigé le rapport du commissaire au plus tard un mois après la fin de l'enquête publique.**

– enfin, le PLU est adopté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI et entre en vigueur.

## **2. Les révisions et modifications du PLU**

Il existe différentes procédures pour faire évoluer un PLU : la révision, la révision simplifiée, la modification simplifiée, la modification de droit commun, la mise en compatibilité, la mise à jour.

### ***a. La révision***

Une révision du PLU s'impose en cas de changement des orientations définies dans le PADD ou en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les 9 ans après sa création, n'a fait l'objet d'aucune disposition particulière : c'est alors la procédure semblable à la procédure d'élaboration originelle du PLU qui doit être suivie. <sup>(1)</sup>

### ***b. La révision simplifiée***

Lorsqu'est prévue la réduction d'une zone sensible (espace boisé classé, zone agricole, zone naturelle), la réduction d'une protection (risques de nuisances, qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels), une évolution de nature à induire de graves risques de nuisances ou la seule création d'une ZAC, sans modifier les autres orientations définies dans le PADD, la révision peut suivre une procédure simplifiée.

Cette procédure permet un gain de temps par rapport à une révision générale, grâce à l'organisation d'un examen conjoint du projet d'évolution du PLU entre la commune ou l'établissement porteur du document d'urbanisme, l'État, les personnes publiques associées et le maire de chaque commune intéressée par cette révision (invité à cet examen conjoint).

### ***c. La modification de droit commun***

La modification de droit commun est prévue pour augmenter de plus de 20 % la densité des zones urbaines ou à urbaniser (hors cas prévus expressément par le code de l'urbanisme), diminuer ces possibilités de construire, ou réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser. La modulation des possibilités de construction (gabarit, emprise au sol, hauteur, etc.) s'évalue au niveau de la parcelle.

Par rapport à une révision, la modification est prescrite par une décision du maire ou du président de l'organe délibérant de l'EPCI (et non par une délibération

---

(1) L'article L. 153-33 du code de l'urbanisme prévoit comme seule exception que le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme.

du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI<sup>(1)</sup>). L'évaluation environnementale n'est pas nécessaire sauf exception (si la modification permet la réalisation d'opérations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, ou la réalisation d'une unité touristique nouvelle en zone de montage). Par définition, le PADD n'étant pas modifié, il n'y a pas de débat sur son contenu. La concertation se résume à une simple notification aux personnes publiques associées. Le projet est arrêté par le maire ou le président de l'EPCI sans délibération.

**En revanche, une enquête publique doit toujours être réalisée en cas de modification de droit commun.**

#### *d. La modification simplifiée*

Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article L. 153-41 du code de l'urbanisme, dans les cas de majoration des droits à construire, pour corriger une erreur matérielle, en vue de délimiter les secteurs où les locaux d'habitation doivent être destinés à la résidence principale à la suite de l'adoption de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 ou pour le développement de la production d'énergies renouvelables, **une modification simplifiée est possible.**

Les cas de majorations sont mentionnés à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme :

– dans des secteurs définis, une augmentation de 20 % au maximum des règles de gabarit, de hauteur ou d'emprise au sol pour la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation ;

– dans des secteurs définis, une augmentation de 50 % au maximum des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ou de 30 % pour les programmes de logements comportant des logements intermédiaires. Dans les deux cas, le pourcentage de majoration ne peut excéder le rapport entre le nombre de logements concernés et le total de logements de l'opération ;

– dans des zones urbaines ou à urbaniser, une augmentation de 30 % au maximum des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale, ou qui intègrent des procédés de production d'énergies renouvelables ;

**La modification simplifiée permet de remplacer l'enquête publique par une simple mise à disposition du public du projet de modification.**

En revanche, une délibération motivée est nécessaire pour adopter le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis par les acteurs associés et

---

(1) Sauf si le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, pour justifier l'utilité de ce choix au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.

les observations du public. Lorsque le projet de modification simplifiée procède d'une initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur le territoire de celle-ci, le bilan de la mise à disposition est présenté par ce maire devant l'organe délibérant de l'établissement public, qui délibère sur le projet dans les trois mois suivant cette présentation (article L. 153-47 du code de l'urbanisme).

## **D. L'ADHÉSION AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX**

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL), établissements à caractère industriel et commercial, ont été créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

### **1. Les missions des établissements publics fonciers locaux**

Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières, ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Ils peuvent procéder, en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural après information des communes EPCI concernés, aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels.

Les EPFL acquièrent des terrains, en assurent le portage opérationnel et financier, et peuvent assurer certains travaux de démolition et de dépollution avant de céder les terrains aux opérateurs. Ils apportent un appui à l'ingénierie, un soutien financier et une expertise juridique et technique aux collectivités locales, afin de leur permettre d'élaborer et de conduire des stratégies foncières visant à réaliser leurs projets d'aménagement

Leur mission, définie par la loi, est de :

- mobiliser du foncier et favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- contribuer à la réalisation de logements notamment sociaux dans le cadre des objectifs du PLH ;
- de contribuer au développement des activités économiques ;
- de se protéger contre les risques technologiques et naturels et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, voire à la préservation des espaces naturels et agricoles.

Les EPFL peuvent se voir déléguer le droit de préemption urbain, l'exercer dans les zones d'aménagement différé ou dans les secteurs de préemption commerciale, recourir au droit de préemption des espaces naturels sensibles à la demande du département ou l'exercer sur les espaces agricoles en lien avec la

société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Ils peuvent agir dans le cadre des emplacements réservés et gérer les procédures de délaissement à la demande de leurs collectivités.

Il existe 24 EPFL dont l'aire de compétence couvre actuellement une population de plus de 14 millions d'habitants, soit une population moyenne par établissement public d'environ 583 000 habitants. À titre de comparaison, les dix EPF d'État, créés par décret en Conseil d'État, couvrent une population de près de 45,9 millions d'habitants, soit en moyenne 4,6 millions d'habitants par établissement. Le plus petit EPFL dispose ainsi de 1 ETP (en Côte d'Or) alors que le plus gros en compte 34 (SMAF Auvergne).

**Les EPFL sont financés par la taxe spéciale d'équipement et peuvent recourir à l'emprunt.**

## **2. La création et l'adhésion à un établissement public foncier local (article L. 324-2 du code de l'urbanisme)**

Les EPFL sont créés par le préfet de région après des délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre et des conseils municipaux de communes non-membres de l'un de ces EPCI. Le préfet ne peut s'opposer à une telle création qu'en motivant sa décision à partir des données locales relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers locaux ou de SCoT et à l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement ainsi que sur l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Les régions et les départements peuvent participer à la création des EPFL et y adhérer.

Une fois l'EPFL créé, son périmètre peut être étendu à d'autres EPCI ou communes non-membres de l'établissement en cas de délibération conjointes concordantes. **En revanche, le droit existant ne permet pas d'étendre le périmètre de l'EPFL à une commune qui serait volontaire si l'EPCI dont cette commune est membre n'adhère pas à l'EPFL.**

## **E. LES MISSIONS DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES D'AMÉNAGEMENT D'INTÉRÊT NATIONAL**

Créées par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) sont des sociétés anonymes au capital exclusivement public, qui peuvent être créées par l'État ou par l'un de ses établissements publics (établissement public d'aménagement ou établissement public foncier et d'aménagement) avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales qui détient au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société. Parmi les opérateurs d'aménagement du territoire (sociétés publiques locales, établissements publics d'aménagement, sociétés d'économie mixte locales, sociétés

d'économie mixte à opérations unique et sociétés publiques locales d'aménagement), il s'agit du seul type d'opérateur qui permet de regrouper à la fois l'État (ou l'un de ses établissements publics) et une ou plusieurs collectivités territoriales. Les contrats entre les SPLA-IN et leurs actionnaires sont passés de gré à gré. Ils ne sont pas soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence de la commande publique, conformément au principe du « in-house »

Les SPLA-IN peuvent réaliser :

– des opérations au sens de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme (opérations d'aménagement, opérations de requalification des copropriétés dégradées, études préalables, acquisitions et cessions d'immeubles pour constituer des réserves foncières, opérations de construction ou de réhabilitation) comme pour les SPLA ;

– en vertu de l'article 192 de la loi du 21 février 2022 (« loi EDS »), la construction et réhabilitation d'équipements d'intérêt collectifs, qui présentent un intérêt local majeur justifiant à la fois l'intervention de l'État et celle des collectivités territoriales concernées.

Le principal atout des SPLA-IN par rapport à une SPLA réside dans la possibilité pour l'État d'apporter un soutien financier ou en ingénierie aux projets portés par les collectivités territoriales dont le rayonnement dépasse les seuls enjeux locaux, notamment par la possibilité pour un établissement public d'aménagement de mobiliser son personnel au profit de la SPLA-IN via des mises à disposition ou des marchés de services. Au-delà des projets d'ampleur, les SPLA-IN sont aussi utiles pour mener à bien des opérations d'aménagement spécifique nécessitant une gouvernance propre.

À ce jour, 9 SPLA-IN ont été créées, dont 7 en Île-de-France et 2 dans les Bouches-du-Rhône. Toutes sauf une ont été capitalisées par un établissement public d'aménagement (EPA) :

– la SPLA-IN Porte-Sud du Grand Paris a pour objet de mettre en œuvre l'opération d'intérêt national Porte Sud du Grand Paris ;

– la SPLA-IN Aix-Marseille-Provence a été capitalisée par la métropole et a pour objet de réaliser des actions de réhabilitation de l'habitat privé dégradé sur le territoire de la commune de Marseille ;

– la SPLA-IN Noisy Est a été créée pour la réalisation de la ZAC quartier pôle de gare Noisy-le-Grand ;

– la Société publique des écoles marseillaises (SPEL) a été capitalisée par l'Agence des participations de l'État et la commune de Marseille pour mettre en œuvre toute action ou opération de construction ou de réhabilitation des 188 écoles concernées par le premier volet du plan « Écoles de Marseille ».

## **II. LE DROIT PROPOSÉ : PLUSIEURS OUTILS DE SIMPLIFICATION AUX BÉNÉFICES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS**

### **A. LA RÉDUCTION DU CHAMP DES OBLIGATIONS D'INSTALLATIONS DE PANNEAUX SOLAIRES OU DE VÉGÉTALISATION DES COUVERTURES AUX BÂTIMENTS DE PLUS DE 500 M<sup>2</sup>**

Le I de l'article 1<sup>er</sup> propose de réduire le périmètre des bâtiments existants qui font l'objet de l'obligation d'installer des procédés de production d'énergie renouvelable sur les couvertures ou de la végétaliser aux seuls bâtiments ayant une emprise au sol de 500 mètres carrés.

Le nombre de bâtiments existants – visés à l'article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation – de plus de 500 m<sup>2</sup> d'emprise au sol est évalué à 579 000 (soit environ 977 millions de m<sup>2</sup>) en France métropolitaine. Le nombre de bâtiments existants de plus de 1 100m<sup>2</sup> d'emprise au sol est estimé par la DHUP à environ 320 000 bâtiments (pour environ 826 millions de m<sup>2</sup>). **Ainsi, le rehaussement du seuil de 500 à 1 100m<sup>2</sup> réduirait d'environ 45 % le nombre de bâtiments existants assujettis, et d'environ 17 % le nombre de m<sup>2</sup> assujettis.**

#### **Cette mesure procède d'une double logique :**

– **premièrement, elle vise à soulager les collectivités territoriales dont les infrastructures représentent près de 40 % des bâtiments de plus de 1 100 mètres carrés.** Même si les investissements peuvent parfois être amortis à long terme, le coût de la fourniture et de la pose d'une installation photovoltaïque en toiture de bâtiment est coûteux : il est évalué entre 240 et 260 euros par mètre carré par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages – DHUP – (pour les plus grands bâtiments) et à près atteindre jusqu'à 700 euros pour les petits projets selon le groupe CDC Habitat. Le coût d'installation d'une toiture végétalisée (en incluant le coût des études de faisabilité et de renforcement) est évalué entre 190 et 240 euros par mètre carré ;

– deuxièmement, l'instauration d'une obligation à 500 mètres carrés constitue une surtransposition du droit européen. L'article 10 de la directive (UE) 2 024/1275 du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments prévoit que seuls les bâtiments de plus de 2 000 mètres carrés seront soumis à l'obligation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027, avant un rehaussement annuel progressif des obligations ;

– les contraintes techniques peuvent être significatives (nécessité d'une bonne orientation, risques pour la structure porteuse, installation d'un système de stockage ou de revente à un fournisseur).

## B. LA SUPPRESSION DE LA CADUCITÉ DU SCOT

**Le 1° du II supprime la caducité du SCoT** en l'absence d'évaluation au bout de six ans ou de non-délibération prévue sur le fondement de cette évaluation. Il ne supprime pas, en revanche, l'obligation d'évaluation.

Cette caducité peut en effet avoir des conséquences majeures. Compte tenu de la vigilance des structures porteuses de SCoT et des services de l'État, peu de structures sont concernées. **Sur les six dernières années, moins de dix SCoT sont ainsi devenus caducs.** Cependant, certains opérateurs peuvent penser que l'engagement de la révision de leur document suffit à lever la caducité ou se concentrent l'élaboration de leur PLUi de mise en compatibilité avec le SCoT. À titre d'exemple, **en 2025, le SCoT du Sundgau dans le Bas-Rhin, composé de 108 communes et de 71 000 habitants est devenu caduc**, faute d'avoir délibéré dans les temps, au vu de l'analyse des résultats.

Lorsque cela arrive, les conséquences sont lourdes. Ainsi, le territoire n'est plus couvert par le SCoT, avec des **incidences en cascade notamment sur le plan local d'urbanisme (PLU) par l'application de la règle d'urbanisation limitée** : les communes du périmètre **ne peuvent plus ouvrir à l'urbanisation nouvelle les zones à urbaniser délimitées après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles, ou forestières lorsqu'elles sont couvertes par un PLU, les secteurs non constructibles pour les communes couvertes par une carte communale, les secteurs situés en dehors des partis urbanisés pour les communes où s'applique le règlement national de l'urbanisme (RNU) <sup>(1)</sup>.** À l'intérieur d'un secteur ou d'une zone rendue constructible après le 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale.

En outre, l'**obligation de redémarrer une procédure d'élaboration du SCoT** représente un **coût estimé entre 300 000 à 400 000 euros**. 31 SCoT seraient caducs en 2025 et 36 en 2026, faute d'évaluation et de délibération rapide de l'autorité compétente.

Il convient de noter aussi de noter qu'aucune disposition de caducité n'existe pour les autres documents d'urbanisme.

## C. LA POSSIBILITÉ DE PROCÉDER À UNE MODIFICATION SIMPLIFIÉE EN CAS D'AUGMENTATION DES POSSIBILITÉS DE CONSTRUCTION JUSQU'À 50 %

**Les communes peuvent envisager d'augmenter les possibilités de construction afin de répondre à un besoin et à un impératif local**, tels que la construction de logements, le développement d'infrastructures, ou encore le développement d'une zone économique, pour concilier sobriété foncière et développement de son territoire.

---

(1) Article L. 142-4 du code de l'urbanisme.

Les règles d'urbanisme notamment de surface minimale ou de façade – constituent souvent des freins qui empêchent la réalisation de projets, y compris de petite taille. Bien qu'elles soient pensées pour lutter contre le mal logement, elles peuvent paradoxalement bloquer des initiatives qui visent à y remédier, tout en combattant des transformations qui, par ailleurs, se font illégalement.

**Le 2° du II propose ainsi de permettre de procéder à une modification simplifiée en cas d'augmentation des possibilités de construction inférieure à 50 % au lieu de 20 %.** Le seuil de 50 % a été identifié par les services de la DHUP pour faciliter les opérations d'extensions ou de surélévation tout en garantissant un équilibre financier, notamment pour la densification des quartiers pavillonnaires.

**Le gain temporel est non négligeable.** En effet, là où la mise à disposition du public du projet de modification dure seulement un mois, **la procédure d'enquête publique est plus nettement plus lourde :**

– **un commissaire enquêteur doit être nommé en saisissant le tribunal administratif au moins 1 mois avant le début de l'enquête ;**

– **15 jours de publicité préalable sont imposés ;**

– **la durée de l'enquête publique est de 15 à 30 jours au minimum** selon la nécessité de réaliser une évaluation environnementale ou non, et cette période peut être prolongée par le commissaire enquêteur ;

– **le commissaire enquêteur dispose encore d'un mois après la fin de l'enquête publique pour rendre son rapport d'enquête.**

Dans les faits, cela pourrait représenter un **gain théorique de près de six mois.**

#### **D. LA FACILITATION DE L'ADHÉSION À UN EPFL**

**Le 3° et le 4° du II visent à faciliter l'adhésion à un EPFL d'une commune compétente en matière d'urbanisme mais dont l'EPCI d'appartenance n'est pas membre de l'EPFL.** L'extension ayant fait l'objet de deux délibérations du conseil municipal et de l'établissement public, est arrêtée par le préfet après avis de l'EPCI. En cas d'avis défavorable, l'adhésion ne peut être arrêtée qu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant cet avis.

**Les collectivités locales**, notamment les petites communes et les communes rurales, **disposent rarement des moyens financiers et d'ingénierie suffisants pour conduire des opérations de construction et d'aménagement complexes.** Or, si l'EPCI d'une collectivité ayant besoin du soutien de l'EPFL, refuse d'adhérer à l'EPFL car la majorité des collectivités concernées ne portent pas de projets fonciers et ne souhaitent pas instaurer la taxe spéciale d'équipement pour financer l'établissement, la commune se retrouve sans le soutien de l'EPFL, alors que les deux parties souhaitent cette adhésion.

Parmi les 13 500 communes compétentes en matière d'urbanisme et membres de 550 EPCI, seraient principalement concernées les communes qui ne sont membre ni d'un EPF local, ni d'un EPF d'État, ni de l'Office foncier de Corse, ni d'un EPFA (établissement public foncier d'aménagement), soit environ **4 500 communes**, si elles le souhaitent et si l'EPFL accepte de les intégrer.

Afin de ne pas nuire à la cohérence du maillage territorial, la modification de l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme permet que les périmètres des EPF d'État fasse partie des éléments que le préfet doit prendre en compte pour arrêter la création ou l'extension d'un EPFL, ce qui vise à éviter que des communes déjà couvertes par des EPF (d'État ou locaux) ne puissent rejoindre d'autres EPF sans justification.

### **E. L'EXTENSION DES MISSIONS DES SPLA-IN**

Le 5° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi propose d'étendre les missions des SPLA-IN à la **maintenance et à l'entretien des équipements d'intérêt collectif et de services publics relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire**.

Dans les faits, cette extension concernera principalement la SPEM chargée de mettre en œuvre du « Plan écoles » de Marseille. La société pourra ainsi assurer l'entretien et la maintenance des écoles concernées.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

La Commission a adopté l'article 1<sup>er</sup>, modifié à la suite de l'adoption de plusieurs amendements.

L'amendement CE32 de M. Pierre Pribetich revient sur la suppression de la caducité, en prévoyant que celle-ci ne soit acquise qu'après la mise en demeure de l'établissement public chargé du portage du SCoT, par le préfet, demeurée infructueuse. Cette mise en demeure d'une durée d'au moins un an laisserait ainsi suffisamment de temps à l'établissement public afin de réaliser l'évaluation si, pour de quelconques raisons, il n'avait pas pu réaliser cette évaluation dans les délais requis. Cet amendement permet en outre de conserver l'obligation stricte de réaliser l'évaluation du SCoT et la délibération portant sur cette évaluation, nécessaire pour vérifier la pertinence d'un document stratégique.

L'amendement CE64 du rapporteur élargit aux communes non compétentes en matière de document d'urbanisme la possibilité d'adhérer à un EPFL quand l'EPCI auquel elles appartiennent n'y adhère pas.

Par parallélisme avec la disposition initiale de l'article 1<sup>er</sup>, l'amendement CE66 du rapporteur autorise les communes, compétentes en matière de document d'urbanisme, à adhérer à un EPF d'État lorsque leur EPCI n'y adhère pas. Cet

amendement simplifie également la procédure d'extension du périmètre d'un EPF d'État au territoire d'une EPCI ou d'une commune compétente en matière de document d'urbanisme, par décret simple, à condition que l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal en ait fait la demande et après que le conseil d'administration de l'établissement public a délibéré en ce sens. En effet, le droit actuel prévoit, quant à lui, un décret en Conseil d'État après avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme, ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus, non-membres de ces établissements.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(article L. 515-3 du code de l'environnement)

**Mise en comptabilité du PLU en cas de création ou d'extension d'une carrière compatible avec le schéma régional des carrières**

**Article créé par la commission**

L'article 1<sup>er</sup> bis permet de mettre en compatibilité le PLU en cas de création ou d'extension d'une carrière compatible avec le schéma régional des carrières.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES MISES EN COMPTABILITE DU PLU TRES ENCADREES**

Le PLU peut être mis en compatibilité (articles L. 153-49 à L. 153-53 du code de l'urbanisme) pour prendre en compte un document supérieur (SCoT, SRADDET, PLH, plan mobilité, etc.), dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'un projet d'intérêt général.

La procédure de mise en compatibilité permet de gagner un temps significatif par l'économie des démarches amont prévues dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du PLU (délibérations préalables, diagnostic territorial, consultation et concertation avec la totalité des acteurs). Parfois, exemptée d'évaluation environnementale si la nature du projet le permet, la mise en compatibilité repose principalement sur la réalisation d'une enquête publique

Dans le cas d'un projet faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une

déclaration de projet, l'enquête publique doit porter sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et la mise en compatibilité du plan. Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'ensemble des parties prenantes (articles L. 153-54 du code de l'urbanisme).

La procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du même code s'applique pour différentes opérations :

– la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'une construction de logements présentant un caractère d'intérêt général ;

– la réalisation d'un projet immobilier présentant un caractère d'intérêt général en raison de sa portée pour l'activité économique ;

– la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (GOU) présentant un caractère d'intérêt général, la réalisation d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), celle d'une opération d'intérêt national (OIN), ou encore celle d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD et ORCOD-IN)

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION : PERMETTRE DE METTRE EN COMPTABILITE LE PLU EN CAS DE PROJET DE CONSTRUCTION OU D'AGRANDISSEMENT D'UNE CARRIERE PREVUE PAR LE SCHEMA REGIONAL DES CARRIERES**

L'article 1<sup>er</sup> *bis*, qui procède de l'adoption par la Commission de deux amendements identiques CE1 de Mme Danielle Brullebois et CE50 de Mme Géraldine Grangier, permet de mettre en compatibilité la construction ou l'extension d'une carrière avec le schéma régional des carrières dans le cadre de la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1.

\*

\* \*

### *Article 2*

(article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 152-6 et L. 152-6-5 du code de l'urbanisme)

## **Rôle des résidences hôtelières à vocation sociale et dispositions relatives aux dérogations au plan local d'urbanisme**

### **Article adopté par la commission après modifications**

L'article 2 autorise les « résidences mobilité » à **réserver moins de 30 % des logements aux personnes vulnérables** dans les territoires présentant des enjeux d'industrialisation. Il étend à l'ensemble des communes en zone tendue la possibilité pour les maires d'accorder une **autorisation d'urbanisme dérogeant aux règles des documents d'urbanisme** pour les cas prévus par le code de l'urbanisme. Il crée une nouvelle dérogation pour permettre la **construction de logements** dans des zones d'activité.

Cet article a été modifié par plusieurs amendements adoptés par la Commission :

- prévoyant que soient consultés l'autorité compétente en matière de PLH (l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune) et chargée du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (le département) avant la décision d'abaisser le taux minimal de places pour les personnes vulnérables dans les résidences mobilité ;
- réservant la disposition aux résidences nouvellement créées ;
- étendant les dérogations prévues à l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme aux communes qui accueillent des opérations de revitalisation de territoire ou des opérations d'aménagement.

## **I. LE DROIT EXISTANT : DES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE POUR DES PUBLICS FRAGILES, DES DÉROGATIONS AU PLU LIMITÉES À CERTAINES COMMUNES**

### **A. LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE**

Créées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) permettent de développer et diversifier des solutions d'hébergement, de qualité à un coût maîtrisé, notamment pour les personnes en difficulté, en leur proposant une offre de logement meublé. Elles représentent une alternative au recours à des hôtels meublés, qui sont souvent onéreux et de mauvaise qualité.

Pour ouvrir ces établissements commerciaux d'hébergement, un agrément portant sur la résidence et un autre portant sur l'exploitant doivent être accordés par le préfet de département. Le cahier des charges de la résidence fixe les conditions de mise en œuvre des réservations de logements, les modalités d'appréciation du

respect par l'exploitant du pourcentage des logements de la résidence qui sont réservés aux personnes prioritaires, ainsi que du respect par l'exploitant du prix de nuitée maximal.

Deux types de résidences existent :

– les « résidences mobilité », lorsque l'exploitant s'engage à réserver au moins 30 % des logements aux personnes ayant des difficultés à se loger (« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence »), identifiées notamment dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou dans le plan local de l'habitat ;

– les « résidences d'intérêt général », lorsque plus de 80 % des logements doivent être attribués aux personnes ayant des difficultés à loger, à des personnes sans abri ou en détresse, ou encore à des demandeurs d'asile.

Pour les publics accueillis, la résidence ne constitue pas nécessairement une résidence principale, même à titre temporaire. L'accompagnement social est obligatoire pour les personnes qui entrent dans les catégories des publics bénéficiant des logements réservés, dans les résidences d'intérêt général. Un coin cuisine dans chaque logement individuel est obligatoire dans studios des résidences mobilité dont la taille moyenne atteint entre 20 à 25 mètres carrés. La location peut être réalisée à la journée, à la semaine ou au mois. Au moins trois prestations d'hébergement hôtelières doivent être garanties (petit-déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge, réception). La plupart des RHVS correspondent à des « appart-hôtels » ou des studios issus de la requalification de chambres d'hôtel classiques. **À titre d'exemple, le parc de résidences d'ADOMA, l'un des principaux gestionnaires de RHVS, est issu de la transformation d'une soixantaine d'anciens hôtels F1 du groupe Accor, avec des cuisines collectives spécialement réalisés pour les besoins des résidences.**

Les RHVS bénéficient de subventions de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah), de prêts privilégiés de la Caisse des dépôts et consignations, ou d'aides d'Action logement. Les places relevant du contingent préfectoral font l'objet d'un encadrement du prix de la nuitée (**25 € par nuit en 2025, ce seuil étant réévalué chaque année** en fonction de l'indice de référence des loyers) et peuvent être prises en charge par le programme 177 ou le ministère de l'intérieur, avec parfois une participation des personnes accueillies. Pour les autres places, en particulier dans les résidences mobilité, le prix de la nuitée est libre ; il est parfois négocié lorsqu'il y a d'autres réservataires ou lorsque des contreparties sont apportées par le gestionnaire.

**La DHUP n'est pas en mesure de comptabiliser le nombre de RHVS sur le territoire, car elles n'entrent pas dans le champ de la déclaration au titre du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). Les nouvelles opérations ne font l'objet que d'un suivi partiel à travers le système**

**d’information des aides à la pierre (SIAP)**, qui a enregistré cinq opérations de résidences mobilité et trois opérations de résidences d’intérêt général en 2023 et en 2024. Selon une étude menée par le CEREMA en 2020, **il y avait alors environ 1 300 places en résidences mobilité et 6 800 places en résidences d’intérêt général.**

## **B. LES DÉROGATIONS AU PLAN LOCAL D’URBANISME**

L’article L. 152-6 du code de l’urbanisme prévoit que, **dans un certain nombre de communes, l’autorité compétente pour délivrer le permis de construire** (à savoir le maire dans la majorité des cas, le président de l’établissement de public de coopération intercommunale lorsque la commune a délégué cette compétence <sup>(1)</sup>, ou l’autorité administrative de l’État pour certains types de projets ou opérations <sup>(2)</sup>) **peut déroger au règlement du plan local d’urbanisme** en vue d’augmenter l’offre de logements.

### **1. La liste des communes concernées**

Les communes où les dérogations sont autorisées sont les communes de territoires urbains où les besoins en logements sont les plus importants. L’article L. 152-6 vise dans sa rédaction actuelle :

– les communes appartenant à une **zone d’urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, dans laquelle s’applique la taxe annuelle sur les logements vacants** en raison d’un déséquilibre marqué entre l’offre et la demande des logements. La liste des communes concernées est fixée en annexe n° 1 du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d’application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l’article 232 du code général des impôts ;

---

(1) Article L. 422-3 du code de l’urbanisme.

(2) Article L. 422-2 du code de l’urbanisme.

### Le zonage TLV

Créé en 1999, le zonage sur les logements vacants (TLV) vise à cibler les communes où il est nécessaire d'inciter les propriétaires de logements durablement vacants et de résidences secondaires (la majoration facultative de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est centrée sur ce zonage) à remettre leur logement sur le marché de l'habitat permanent. Le périmètre historique du zonage correspond aux communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant.

Le zonage TLV a été étendu en 2023 à un second périmètre dans l'objectif de répondre aux problématiques soulevées par le phénomène d'attrition des résidences permanentes dans les zones touristiques, et concerne ainsi des communes dites « tendues et touristiques ». Ces dernières ne sont pas intégrées dans le champ de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

1 433 communes sont aujourd'hui soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants.

– et **dans les communes « isolées »<sup>(1)</sup> de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique**, soumises à une obligation de 20 % de logements sociaux. L'annexe II du décret n° 2023-325 du 28 avril 2023 fixant les valeurs des seuils des ratios mentionnés aux II et III de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2023-2025 prévoit que deux communes répondent à ces critères : **Brie-Comte-Robert en Seine-et-Marne et Challans en Vendée**.

## 2. Les dérogations autorisées au PLU

Dans les communes susmentionnées, la liste des dérogations autorisées en vue de favoriser la production de logements dans le respect des critères de mixité sociale s'est progressivement enrichie au fil du temps (article L. 152-6 du code de l'urbanisme). Il en existe six aujourd'hui :

– la dérogation aux règles de hauteur pour une construction destinée à l'habitation ;

– la dérogation aux règles relatives à la densité, au gabarit et aux obligations en matière de créations d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction en vue de la création ou de l'agrandissement de logement ;

– la dérogation aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour la transformation à usage principal d'habitation d'une construction dont la destination principale n'était pas l'habitation ;

---

(1) Ces communes n'appartiennent pas à une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comportant une commune de 15 000 habitants.

– la dérogation aux obligations de création d'aides de stationnement en cas de construction de logements lorsqu'ils sont situés à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre ;

– la dérogation aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives pour une construction destinée principalement à l'habitation ;

– la possibilité de déroger de plus de 15 % aux règles de gabarit par la création d'espaces extérieurs pour les constructions « contribuant à la qualité du cadre de vie ».

**Le reste de la section 2 du chapitre II du titre V du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme (articles L. 152-3 à L. 152-6-4) prévoit de nombreuses autres dérogations**, qui ne sont pas réservées aux seules communes où l'offre de logements est insuffisante et qui ne visent plus directement l'augmentation de l'offre de logements :

– des dérogations de toute nature en cas de reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés, de restauration d'immeubles protégés ou de mise en accessibilité de logements ;

– diverses dérogations relatives au gabarit, à l'emprise au sol, à l'aspect extérieur des constructions en cas d'isolation, d'installation de procédés d'énergies renouvelables, de végétalisation des façades et de toitures, ou pour les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale en ce qui concerne spécifiquement les règles de hauteur ;

– une dérogation relative aux obligations de création d'aires de stationnement quand une aire de stationnement pour les véhicules motorisés est remplacée par six places de stationnement pour les vélos ;

– la majoration de 30 % des règles de gabarit et la dérogation aux obligations de création de places de stationnement en cas de réemploi d'une friche ;

– la dérogation aux règles de mixité sociale pour les terrains du ministère de la défense et ceux destinés à ses agents ;

– diverses dérogations pour certaines opérations (grande opération d'urbanisme, opération de revitalisation du territoire) relatives au gabarit, à la distance minimale par rapport aux limites séparatives, aux obligations en matière de stationnement ou à la destination des constructions.

## II. LE DROIT PROPOSÉ : LOGER LES TRAVAILLEURS DANS LES TERRITOIRES EN VOIE DE RÉINDUSTRIALISATION ET FACILITER LA DENSIFICATION DES VILLES EN ZONE TENDUE

### A. FAVORISER LE LOGEMENT DES TRAVAILLEURS DANS LES RHVS

Le I de l'article 2 de la proposition de loi prévoit d'autoriser la baisse de la part minimale du public préfectoral dans les résidences mobilité, aujourd'hui fixée à 30 %, pour les résidences situées dans des territoires « présentant des enjeux particuliers d'industrialisation » et pendant une durée minimale de cinq ans. **Une telle dérogation ne crée pas une rupture de principe avec la vocation sociale des RHVS :**

– l'octroi de telles dérogations doit se faire au regard de la situation observée localement et peut être conditionné à des contreparties en termes de prix de la nuitée ou de relèvement du taux de logements attribués à des personnes précaires dans d'autres résidences ;

– l'État conserve un pouvoir de décision, **l'abaissement du taux devra être autorisé par le préfet et pourra être formalisé dans la décision d'agrément ;**

– les résidences d'intérêt général, portées par des associations qui ne développent pas leurs offres pour répondre aux besoins des salariés en mobilité, ne sont pas concernées ;

– seuls les territoires présentant des enjeux particuliers d'industrialisation sont concernés. Pourraient ainsi relever de cette catégorie les territoires concernés par le programme « Territoires d'industrie » ou les communes de réindustrialisation où sont réalisés des projets d'intérêt national majeur tels que visés au b du 3° du I de l'article 279-0 *bis* A du code général des impôts.

Les résidences mobilité accueillent déjà divers publics en situation de mobilité. L'opérateur 3 F Résidences, principal opérateur développant les résidences mobilités, dit ainsi s'adresser en particulier, pour la part non-réservée de ses résidences, **aux jeunes accédant à l'emploi, aux stagiaires, aux alternants, aux travailleurs saisonniers, aux intérimaires, aux salariés en formation, à ceux en déplacement professionnel ou en situation de double domiciliation ainsi qu'aux professionnels en mutation.**

### B. FACILITER LES DÉROGATIONS AU PLU

Le II de l'article 2 de la proposition de loi permet, dans un premier temps, d'étendre à l'ensemble des communes en zone tendue (zones « A » et « B1 ») le champ des communes dans lesquelles il est possible de bénéficier des dérogations pour favoriser la construction ou l'agrandissement de locaux d'habitation.

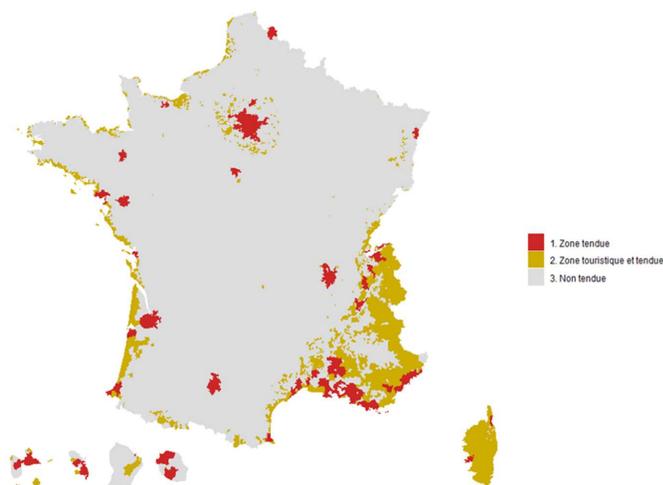
### Le zonage « ABC »

Créé en 2003, le zonage dit « ABC » caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis), à la plus détendue (C). Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles est inférieure à la demande et « détendue » si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins. Le zonage ABC est notamment utilisé pour le périmètre d'éligibilité et pour les barèmes applicables (en matière de plafonds de loyer ou de ressources) aux aides relatives à l'investissement locatif (dispositifs « Denormandie », « Pinel », « Loc'avantages »), à l'accession à la propriété (prêt social location-accession, prêt à taux zéro, TVA à taux réduit en zone ANRU et quartier prioritaire de la ville, bail réel solidaire), ainsi qu'au logement locatif intermédiaire et pour la fixation des plafonds de loyers des logements sociaux financés en PLS.

La finalité principale de ce zonage est la résorption de la tension par le développement de l'offre nouvelle (construction neuve et rénovation lourde de logements), alors que le zonage des villes où s'applique la taxe sur les logements vacants vise à développer l'offre de logements par la remobilisation du parc existant.

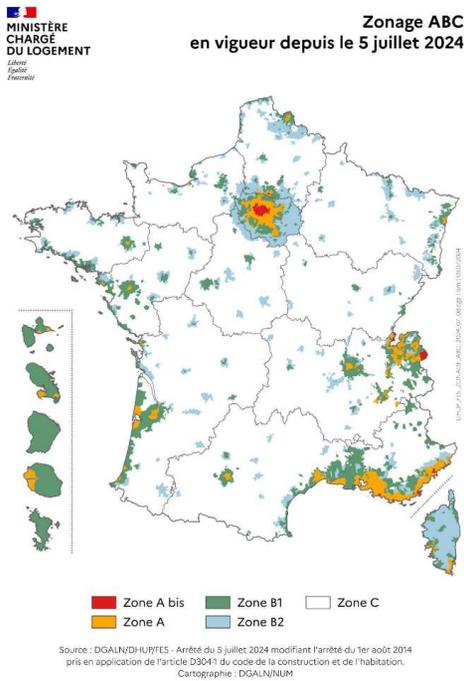
Concrètement, près de **1 800 communes supplémentaires, représentant près de 12 millions d'habitants, rentreraient dans le champ d'application** de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, ce qui permettrait ainsi de **toucher en tout près de 3 200 communes se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, dites « tendues », représentant près de 38 millions d'habitants**. Parmi les nouvelles communes, on peut citer des villes comme Chamonix-Mont-Blanc, Saint-Tropez, Fontainebleau ou Rambouillet, dont les loyers de marchés atteignent entre 17 et 25 euros du mètre carré.

CARTE DU ZONAGE TLV



Source : DHUP.

## ZONAGE ABC



Source : DHUP.

### C. UNE NOUVELLE DÉROGATION

L'impossibilité de pouvoir transformer des locaux commerciaux en logements, en raison du règlement du PLU, a notamment pu être relayée par des lauréats du « Plan de transformation des zones commerciales », alors que le recyclage des friches commerciales est un enjeu majeur pour la construction de nouveaux logements dans le respect d'un principe de sobriété foncière. Des évolutions réglementaires ont, à cet égard, été annoncées par le Gouvernement.

L'article 2 de la proposition de loi crée ainsi une nouvelle dérogation dans les zones d'activité économique (zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire), en rendant possible la délivrance d'une autorisation d'urbanisme permettant la réalisation de logements lorsque le règlement du plan local d'urbanisme l'interdit, dans la même logique que celle poursuivie par l'article 1 de la proposition de loi n° 2003 visant à faciliter la transformation de bureaux en logements de Romain Daubié. <sup>(1)</sup>

---

(1) Cet article autorise expressément la transformation d'un immeuble d'une destination autre que d'habitation en un immeuble de logements ou d'hébergements même lors le règlement graphique du PLU l'interdit.

Le projet est soumis à l'accord de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme qui couvre le site considéré, ce qui permettra de s'assurer de la viabilité du projet, notamment au regard des investissements requis pour développer les équipements publics nécessaires pour la population. Selon le groupe CDC Habitat, ce dispositif pourrait être intéressant pour développer des projets mixtes mêlant habitat, locaux d'activité et équipements publics dans des zones « UE » souvent destinées à des activités économiques ou à des équipements publics à proximité de zones plus résidentielles.

**Une telle dérogation permet de faire l'économie d'un délai pouvant atteindre entre 9 et 36 mois (selon le mode d'évolution du PLU).**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

Outre les amendements rédactionnels CE66, CE67, CE68 du rapporteur, la Commission a adopté deux amendements modifiant cet article :

– l'amendement CE48 de Mme Marie-Noëlle Battistel, prévoyant que soient consultées l'autorité compétente en matière de PLH (l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune) et l'autorité chargée du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (le département) en ce qui concerne la décision de réserver un taux plus faible de places pour les personnes vulnérables dans les « résidences mobilité » ;

– l'amendement CE65 du rapporteur, réservant la disposition aux seules résidences nouvellement créées. Il s'agit ainsi d'éviter toute concurrence entre les publics accueillis dans les résidences existantes ;

– l'amendement CE5 de Mme Sandra Marsaud, permettant aux communes accueillant une ORT ou une opération d'aménagement de bénéficier des dérogations prévues à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

\*

\* \*

### Article 3

(article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 312-2-1 [supprimé] et L. 442-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme)

## Généralisation des permis d'aménagement portant sur des unités

### Article adopté par la commission après modifications

L'article 3 généralise la possibilité de délivrer un **permis d'aménager multi-sites** au-delà des cas prévus par le droit existant (projet partenarial d'aménagement, convention de revitalisation de territoire).

## I. LE DROIT EXISTANT : DES PERMIS D'AMÉNAGER MULTI-SITES RÉSERVÉS AUX OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE ET AUX PROJETS PARTENARIAUX D'AMÉNAGEMENT

Le permis d'aménager est obligatoire pour certains travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols : opérations de lotissement et de remembrement nécessitant la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs, aménagements de terrains pour des campings ou des aires d'accueil de gens du voyage, pour des parcs résidentiels de loisirs ou des terrains de sport, création d'aires de stationnement, opérations d'affouillement ou d'exhaussement du sol, *etc.* Comme pour toute autorisation d'urbanisme, un pétitionnaire peut demander un permis d'aménager unique portant sur plusieurs unités foncières non contiguës, « à condition que cela ne fasse obstacle à la vérification du respect des règles et de la protection des intérêts généraux que garantiraient plusieurs permis » <sup>(1)</sup> **à l'exception de ce qui est prévu pour les lotissements.**

Le permis d'aménagement portant sur des unités foncières non contiguës (permis d'aménagement multi-sites – PAMS) est un outil récent, créé à titre expérimental par l'article 157 de la loi « Elan » pendant une période de cinq ans et pérennisé par l'article 112 de la loi dite « 3DS » <sup>(2)</sup> en 2022. Le PAMS permet de délivrer un unique permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës mais visant à réaliser des opérations caractérisées par une unité architecturale et paysagère sur les sites concernés, appréciée à partir du projet architectural, paysager et environnemental du dossier de demande de permis (article R. 442-5 du code de l'urbanisme).

---

(1) Réponses de la DHUP transmise à la commission des affaires économiques du Sénat. Cf. Rapport n° 675 du Sénat sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, 5 juin 2024.

(2) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

L'expérimentation de 2017 était initialement limitée **aux seuls secteurs d'intervention prioritaire des opérations de revitalisation de territoire (ORT)**. Elle avait pour objectif de permettre la réalisation d'une opération d'ensemble, concertée avec les élus locaux, afin de **revitaliser les centres-villes ou bourgs centres dont le foncier est nécessairement morcelé et discontinu**.

Trop limitée dans son champ, la loi 3DS a permis de lever l'insécurité juridique de la disposition en précisant qu'il n'était pas nécessaire de prendre une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique pour autoriser l'octroi d'une PAMS. Elle a également permis d'élargir les zones où le PAMS est autorisé dans les ORT au-delà des seuls secteurs d'intervention (traditionnellement le centre-ville de la ville principale) dans tout le ressort territorial de la convention. Elle a également ouvert la possibilité de recourir au PAMS dans les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA).

Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables déposé au printemps 2024, **25 permis d'aménager multisites avaient été déposés dans les communes faisant l'objet d'une ORT**.

## **Les ORT et les PPA : deux cas où un PAMS peut être accordé aujourd'hui**

### Les ORT

Créé par la loi Elan, l'ORT est un outil à disposition des collectivités territoriales pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes (habitat dégradé, vacance commerciale, friches urbaines). Elle prend la forme d'une convention signée entre l'EPCI, sa ville principale et les autres communes membres volontaires, ainsi que l'État et ses établissements publics. La convention, qui précise le calendrier et la durée, le secteur d'intervention et le plan de financement des actions prévues, définit également un projet de territoire conférant de nouveaux droits juridiques et fiscaux au territoire :

- dispense d'autorisation d'exploitation commerciale ;
- accès prioritaires aux aides de l'Agence nationale pour l'habitat et éligibilité à la réduction d'impôt « Denormandie » en cas d'investissement locatif ;
- éligibilité aux dispositifs d'aménagement innovants comme le permis d'innover ou le permis d'aménager multi-sites ;
- renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption des locaux artisanaux.

### Les PPA

Le projet partenarial d'aménagement constitue également un outil contractuel pour favoriser des opérations d'aménagement avec le concours de l'État. Le contrat est signé *a minima* entre l'État et un ou plusieurs des établissements publics ou collectivités territoriales suivantes : EPCI à fiscalité propre, établissement public territorial dans la Métropole du Grand Paris, Ville de Paris, Métropole de Lyon, collectivités membres de l'EPCI. Il peut être élargi à d'autres opérateurs et acteurs locaux publics (Société publique locale, société d'économie mixte, département ou région). Il permet de décliner de façon opérationnelle les projets inscrits dans les documents de planification et d'urbanisme.

Outre l'ouverture au PAMS, l'opération prévue par le PPE peut permettre de transférer, par convention, la totalité des voies et des espaces communs inclus dans ce permis d'aménager au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Une grande opération d'urbanisme (GOU) doit nécessairement s'inscrire dans un PPA. La GOU, conduite dans un périmètre défini, permet de conférer à la collectivité ou à l'établissement public contractant avec l'État un certain nombre de compétences pour la réalisation d'un projet urbain complexe et d'ampleur : autorisations d'urbanisme, droit de préemption urbain et droit de préemption commercial, construction et gestion de certains équipements publics, possibilité de conclure une convention de projet urbain partenarial avec les acteurs privés, délimitation d'une zone d'aménagement différé. La GOU permet aussi à un établissement public d'aménagement de l'État d'intervenir et de réaliser les opérations foncières nécessaires au projet d'aménagement.

## **II. LE DROIT PROPOSÉ : GÉNÉRALISER LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR AUX PERMIS D'AMÉNAGEMENT MULTI-SITES**

Le permis d'aménager multi-sites est un levier indispensable pour simplifier les démarches administratives, rationaliser les projets d'aménagement complexes et

stimuler la transformation de sites urbains et périurbains sous-utilisés ou fragmentés. **En limitant le risque contentieux, le PAMS peut également faciliter l’obtention des financements pour le porteur de projet, en permettant la prise en compte de l’équilibre économique d’ensemble du projet.**

Au-delà des centres-villes à revitaliser ou des projets d’aménagement spécifiques d’ampleur inscrits dans un PPA, il pourrait constituer une solution intéressante pour les projets complexes, fragmentés ou de grande envergure, qu’il est plus cohérent de concevoir et d’apprécier de manière globale et pour lesquels l’unité architecturale et paysagère est essentielle afin d’assurer la qualité et la réussite de l’aménagement, par exemple dans la **réorganisation d’une zone commerciale ou la restructuration d’un quartier d’habitat dégradé.**

**L’article 3 de la proposition de loi prévoit ainsi de généraliser la possibilité de recourir à un PAMS** à partir du moment où la demande est déposée par un demandeur unique, où le projet constitue un ensemble unique et cohérent et où l’unité architecturale et paysagère des sites est conservée.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l’article 3 modifié par deux amendements rédactionnels du rapporteur (CE69 et CE70).

\*  
\* \*

#### *Article 3 bis (nouveau)*

(articles L. 433-1, L. 433-2, L. 433-3, L. 433-4, L. 433-5 et L. 433-6 du code de l’urbanisme)

#### **Création d’un permis d’aménager précaire**

**Article créé par la commission**

L’article 3 *bis*, introduit à l’initiative de l’amendement CE44 de Mme Marie Lebec, crée un permis d’aménager précaire sur le modèle du permis de construire précaire.

### I. LE DROIT EN VIGUEUR : L’EXISTENCE D’UN PERMIS DE CONSTRUIRE PRECAIRE

Le chapitre III du titre III du livre IV du code de l’urbanisme contient les dispositions propres aux permis de construire délivrés à titre précaire. Il prévoit notamment que :

– l’arrêté accordant le permis de construire prescrit, aux frais du demandeur et par voie d’expertise contradictoire, l’établissement d’un état descriptif des lieux ;

– un délai peut être fixé, à l’expiration duquel la construction doit être enlevée (la fixation du délai est obligatoire dans certains secteurs protégés) ;

– le bénéficiaire du permis de construire (ou son ayant droit) doit enlever la construction et remettre en l’état le terrain à ses frais (à la date fixée par le permis, où la demande de la puissance publique si l’emplacement est réservé ou en cas d’expropriation) ;

– l’éventuel acte de vente de la parcelle concernée doit préciser le caractère précaire de la construction. En cas d’acquisition du terrain par une personne publique, il n’est pas tenu compte de la valeur des constructions (des fonds de commerce ou d’industrie qui y sont adossés) : les frais de démolition et de remise en l’état, s’ils n’ont pas eu lieu avant la vente, sont déduits du prix de vente (ou de l’indemnité d’expropriation) ;

– les titulaires de droits réels ou de baux sur les constructions précaires ne peuvent prétendre à une indemnité de la part de l’autorité qui a fait procéder à la remise en état de la parcelle.

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION : ETENDRE LE MODELE DU PERMIS DE CONSTRUIRE PRECAIRE AU PERMIS D’AMENAGER**

À l’initiative de Mme Marie Lebec (amendement CE44), la Commission a étendu le modèle du permis de construire précaire au permis d’aménager, notamment pour faciliter les aménagements nécessaires aux travaux de construction des centrales nucléaires.

\*

\* \*

#### Article 4

(articles L. 481-1 et L. 600-14 du code de l'urbanisme)

### **Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme**

Article adopté par la commission après modifications

L'article 4 crée une **amende de 30 000 euros en cas de travaux illégaux**. Il augmente de 500 à 1 000 euros par jour l'**astreinte journalière** prévue en l'absence de mise en conformité des travaux, constructions, démolitions ou aménagements, ou de leur régularisation par le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable. Il augmente de **25 000 à 100 000 euros le montant total des astreintes exigées**.

Il réduit le délai d'introduction d'un **recours administratif contre une décision d'urbanisme** de deux à un mois et **supprime la suspension en vigueur du délai de recours contentieux en cas de recours administratif**.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : DES OUTILS INSUFFISANTS POUR LUTTER CONTRE LA « CABANISATION » ET DES DÉLAIS DE PROCEDURE TROP IMPORTANTS**

##### **A. LES OUTILS POUR LES MAIRES CONTRE LES OPÉRATIONS ILLÉGALES**

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, en cas de **travaux** (installation, démolition, aménagement, construction) **illégaux, sans autorisation d'urbanisme** (ou sans non-opposition à une déclaration préalable) **ou qui ne sont pas conformes à l'autorisation d'urbanisme accordée**, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut aujourd'hui mettre en demeure le responsable de procéder à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux ou de régulariser la situation par une demande d'autorisation ou une déclaration préalable.

**Le non-respect de la mise en demeure peut conduire à une astreinte de 500 euros par jour de retard, pour un montant total des sommes résultant de l'astreinte ne pouvant pas dépasser 25 000 euros.**

Sans préjudice de cette action administrative pouvant être mise en œuvre par le maire (ou toute autre autorité compétente en matière d'urbanisme), **l'intéressé est exposé à des poursuites pénales : amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder 6 000 euros par mètre carré de**

surface prise en compte **ou un montant de 300 000 euros** pour les personnes physiques, ces montants étant multipliés par cinq pour les personnes morales <sup>(1)</sup>. **En cas de récidive, un emprisonnement de six ans peut être prononcé.**

## B. LES DÉLAIS DE RECOURS TROP IMPORTANTS

Les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme peuvent être contestées par un recours administratif (le recours gracieux permet de saisir le maire, tandis que le recours hiérarchique permet de saisir le préfet dans une commune sans document d'urbanisme où le maire délivre le permis au nom de l'État) ou un recours contentieux.

Conformément au droit commun <sup>(2)</sup>, le **recours administratif** doit être déposé dans le délai imparti pour l'introduction du recours contentieux, **soit un délai de deux mois** : l'introduction d'un tel recours administratif dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux **interrompt le délai applicable à ce dernier, qui recommence à courir à la date où le recours administratif a été rejeté**. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'administration concernée vaut décision de rejet. <sup>(3)</sup>

Dans les faits, l'articulation entre le délai de recours contentieux et le recours administratif peut conduire à repousser de quatre mois minimum après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme (ou la non-opposition à la déclaration préalable) le terme de la période où recours contentieux peut être déclenché.

### Présentation d'un cas type

Un porteur de projet obtient au 1<sup>er</sup> janvier un permis de construire. Le délai de recours contentieux est normalement de deux mois (échu au 1<sup>er</sup> mars). Mais un tiers introduit le 15 janvier un recours gracieux, qui suspend ce délai de recours contentieux. L'autorité compétente ne donne pas suite au recours gracieux de ce tiers. Le délai de recours contentieux reprend donc au 15 mars (deux mois après la date du recours gracieux). Le tiers pourra donc encore déposer un recours contentieux contre l'autorisation jusqu'à la fin du mois d'avril. **Un recours contentieux pourra donc être déposé jusqu'à quatre mois après l'obtention du permis.**

**À ces délais, il faut évidemment rajouter les délais liés à la procédure contentieuse**, étant rappelé que les maires, dans l'immense majorité des cas, ne donnent pas suite aux recours administratifs, ces derniers étant suivis, le plus souvent, du dépôt d'un recours contentieux. Si, en droit, les recours n'ont pas d'effet suspensif sur les décisions d'urbanisme sauf en cas de référé-suspension, **les porteurs de projets (aménageurs, promoteurs) prennent rarement le risque de**

---

(1) Article 131-38 du code pénal.

(2) Article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

(3) Article L. 411-7 du CRPA.

## **débuter des opérations lourdes et coûteuses, le temps que les délais de recours soient purgés.**

Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logement abordable, le délai moyen de traitement des contentieux de l'urbanisme par les juridictions serait de **quatre ans** (48 mois), les délais pouvant même atteindre 54 mois en cas de pourvoi en seconde cassation, bien que de nombreuses réformes depuis dix ans ont visé à simplifier le contentieux de l'urbanisme.

### **Des réformes importantes de la loi « Elan »**

À la suite de la remise du rapport *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* au ministère de la cohésion des territoires en 2018, la loi « Elan » et le décret du 17 juillet 2018 qui a suivi <sup>(1)</sup> ont procédé à plusieurs modifications du droit en vue de supprimer les barrières à la mise en œuvre des projets de travaux, par la poursuite de quatre objectifs :

- sécuriser les autorisations de construire notamment en cas d'annulation des documents d'urbanisme ;
- lutter contre les recours abusifs ;
- accélérer les délais de jugement en urbanisme ;
- modifier le champ de l'action en démolition.

En ce qui concerne l'accélération des délais de jugement en urbanisme, les principales mesures suivantes peuvent être citées :

- l'obligation de contester une mesure de régularisation d'une autorisation initiale dans le cadre de l'instance en cours contre cette dernière (article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme) ;
- la cristallisation des moyens deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense (article R. 600-5 du code de l'urbanisme) ;
- la fixation d'un délai de 10 mois pour le jugement en première instance ou en appel contre les permis de construire portant sur un bâtiment de plus de deux logements ou un permis d'aménager portant sur un lotissement (article R. 600-6 du code de l'urbanisme) ;
- le désistement de la requête en annulation ou réformation d'une autorisation lorsque la requête en référé-suspension a été rejetée pour absence de doute sérieux sur la légalité de la décision, dans un délai d'un mois après la notification de la décision de rejet en l'absence de confirmation de la requête (article R. 612-5-2 du code de l'urbanisme).

---

(1) Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

## II. LE DROIT PROPOSÉ : DES SANCTIONS PLUS DISSUASIVES, LE RACCOURCISSEMENT DU DÉLAI DE RECOURS GRÂCIEUX

### A. LA CRÉATION D'UNE AMENDE ADMINISTRATIVE ET LE RENFORCEMENT DE L'ASTREINTE

Les élus locaux regrettent l'absence systématique de poursuite pénale en cas de plainte déposée pour des travaux illégaux et malgré la transmission au Procureur de la République des procès-verbaux constatant l'infraction aux règles d'urbanisme.

**Ce constat est d'autant plus alarmant que les élus locaux font remonter une multiplication des « cabanisations » (implantations illégales) notamment dans les zones agricoles ou forestières.** Dans ces zones, ces implantations illégales engendrent des dégradations environnementales et des risques en matière de salubrité.

**Les conséquences de cette cabanisation sont délétères :** danger des occupants en les exposant à des risques naturels ou sanitaires, pollution des sites, dégradation des paysages, absence de perception des taxes par la collectivité, des conflits de voisinage, *etc.*

**Dans ce contexte, un alourdissement des sanctions s'impose :** le 1<sup>o</sup> de l'article 4 de la proposition de loi crée une amende administrative de 30 000 euros au maximum en cas de construction illégale et relève le montant de l'astreinte de 500 à 1 000 euros par jour de retard, le montant total de l'astreinte pouvant atteindre 100 000 euros, au lieu de 25 000 euros dans le droit existant.

**La création d'une amende administrative, alors qu'une amende pénale existe déjà, ne se heurte pas ici au principe du *non bis in idem*.**<sup>(1)</sup>

### B. LA RÉDUCTION DU DÉLAI DU RECOURS ADMINISTRATIF

Le 2<sup>o</sup> de l'article 4 de la proposition de loi réduit le délai du recours administratif de deux à un mois et supprime son effet suspensif. **Le gain de temps (jusqu'à deux mois)** permettra de limiter les coûts liés à l'incertitude des recours et aux délais supplémentaires pour les porteurs de projet.

**Revenir sur le caractère suspensif de ces recours se justifie également par le très faible nombre de recours administratifs qui donnent lieu à une décision favorable du maire. Dans l'immense majorité des cas, les requérants,**

---

(1) *Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il « ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. » Or, la sanction pénale et la sanction administrative nouvellement créée sont ici de nature différente. Peine d'emprisonnement en cas de récidive, montant de l'amende pénale nettement plus élevée que l'amende administrative, les mêmes faits font bien l'objet de sanctions de nature différente.*

Cf. décisions n° 2016-621 QPC du 30 mars et n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021.

**n'ayant pas obtenu gain de cause par leur recours administratif, saisissent le tribunal administratif d'un recours contentieux.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

La commission adopte l'article 4 modifié par trois amendements rédactionnels du rapporteur (CE71, CE72 et CE73).

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de ses réunions du mercredi 7 mai 2025 à 9 heures 30 et à 15 heures, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (n° 1240) (M. Harold Huwart, rapporteur).*

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

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

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

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Si le droit de l'urbanisme n'est pas le seul facteur de la crise du logement en France, il y joue néanmoins un rôle déterminant. En vingt ans, sous l'effet d'une inflation normative, le volume du code de l'urbanisme a été multiplié par quatre. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été généralisés et intercommunalisés ; ils ont été rendus conformes aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et à plusieurs schémas régionaux, dont le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). De ces documents d'aménagement, on a voulu faire des documents d'orientation, ainsi que des instruments de démocratie locale. Contrairement à celui

de plusieurs de nos voisins européens, notre droit de l'urbanisme n'interdit formellement que très peu de choses. Cependant, il entoure les projets d'un luxe de précautions, de consultations et d'autorisations qui contribuent à un allongement significatif des délais, qui deviennent déraisonnables.

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

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

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

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

Au fil du temps, les recours gracieux, auxquels nous sommes tous attachés, ont fini par devenir moins une occasion de dialogue et d'évitement du contentieux qu'une manœuvre dilatoire qui ne fait que retarder un contentieux de plus en plus systématique. Tout en conservant les garanties apportées par le juge administratif, nous vous proposons de raccourcir le délai pour introduire ce recours et de lui

donner un caractère non suspensif, afin de gagner quelques mois sur la procédure. Ces délais sont à l'origine de surcoûts. Pour une petite communauté de communes, la modification d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) coûte au moins deux cent mille euros. En tant qu'élu local, je n'ai jamais pu expliquer ces surcoûts à mes concitoyens ou aux autres élus. Des territoires qui, pour avoir manqué le moment de la révision du SCoT, ont été contraints par la loi d'en faire un nouveau, ont dû verser entre trois cent mille et quatre cent mille euros. Nous ne vous proposons pas d'affaiblir le SCoT, mais, au contraire et avec l'accord de la Fédération nationale des SCoT (très demandeuse de cette disposition), de faire en sorte que le SCoT bénéficie, comme le PLUI, d'un régime pérenne.

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

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

Au-delà des problèmes de surcoût et de délai, il y a dans nos codes certaines interdictions injustifiées. Je voudrais insister sur l'accès aux établissements publics fonciers (EPF). La Banque des territoires fait le tour du pays en préconisant des solutions de portage foncier pour reconvertir des friches et soutenir des projets immobiliers dans les centres-bourgs, les centres-villes et les entrées de ville. Or, sur 40 % de notre territoire, il n'y a pas de solution de portage accessible, ni par une société d'économie mixte ni par un établissement public foncier. La loi interdit à une commune seule qui aimerait adhérer à un établissement public foncier de le faire, réservant cette possibilité aux groupements de communes, lesquels y sont la

plupart du temps défavorables, dans la mesure où cette adhésion implique de lever une taxe d'aménagement vis-à-vis de laquelle la majorité des communes, notamment rurales, sont réticentes. Nous souhaitons qu'une commune puisse adhérer à un établissement public foncier sans que cela emporte l'adhésion de l'ensemble du territoire du groupement de communes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le groupe Ensemble pour la République tient à saluer la volonté du groupe LIOT – et la vôtre en particulier, monsieur le rapporteur : votre proposition de loi relève de la même démarche que le projet de loi de simplification, que nous soutenons, et va dans le bon sens. Nous connaissons trop bien la lourdeur des procédures administratives, les contraintes disproportionnées, les délais qui freinent des projets essentiels. Dans ma circonscription, les élus locaux subissent à la fois une pression démographique forte, des contraintes concernant la construction et des

démarches très lourdes. Que les territoires soient denses ou non, pour eux, cela devient « une montagne » de construire (et la question dépasse celle du logement social).

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

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

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

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

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

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

fin de mois. Une expulsion, ce n'est pas juste un chiffre ou une ligne sur un tableau Excel : c'est la détresse d'un père, d'une mère, la honte, l'humiliation des enfants qui se trouvent dépossédés de l'un des droits les plus fondamentaux, celui au logement.

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

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

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

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

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

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

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

Nous proposerons ainsi de réserver la procédure la plus lourde et coûteuse pour les collectivités territoriales à la seule évolution des documents structurants qui fixent la vision globale du développement durable d'un territoire, à savoir les projets d'aménagement stratégique (PAS) des SCoT et les projets d'aménagement de développement durable (Padd) des PLU, des PLUI et des plans locaux

d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUIHD). La procédure de modification de droit commun deviendra la procédure standard pour toutes les autres évolutions de ces documents, à l'exception de celles pour lesquelles une modification simplifiée est déjà possible.

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

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

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

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

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

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

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

Notre groupe votera pour cette proposition de loi.

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

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

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

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

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

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

Au fond, cette proposition de loi promet un urbanisme de court terme qui risque d'affaiblir durablement les moyens d'action des maires et des territoires, dont l'urbanisme est une prérogative essentielle. Vous proposez une simplification à marche forcée et l'effacement des garde-fous, de la concertation et de la

planification : tout le contraire de ce dont nous avons besoin. Le groupe Écologiste et social votera résolument contre la proposition de loi.

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

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

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

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

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

En conclusion, cette proposition de loi représente une avancée significative pour simplifier et sécuriser les projets de construction et d'aménagement. Elle permettra de répondre de manière concrète aux attentes des élus locaux confrontés à la crise du logement, à la complexité et à la durée des procédures. Toutefois, nous

devons nous interroger sur la nécessité d’aller encore plus loin. Si ce texte contient des mesures bienvenues pour que le traitement soit plus rapide, les délais d’instruction des dossiers d’urbanisme gagneraient, eux aussi, à être raccourcis. Trop souvent, les délais théoriques ne correspondent plus à la réalité du terrain, ce qui pèse sur la réalisation des projets. Comment pouvons-nous garantir une application plus effective de ces délais, afin que la simplification annoncée se traduise réellement en gains de temps concrets pour les porteurs de projet et les collectivités ?

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

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

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

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

Ce texte va aussi sécuriser les maires, que notre droit place souvent en situation de vulnérabilité juridique. Raccourcir les délais de contentieux permet d’activer les constructions. Lors de votre présentation, vous avez aussi parlé à bon droit des friches commerciales, des reconversions de bureaux et de logement social. Quitte à être « hors sujet », je profite de cette discussion pour évoquer un thème qui me tient à cœur et que vous avez abordé à propos des établissements publics fonciers : la requalification du bâti ancien dans les bourgs ruraux, qui offrirait une possibilité de créer des logements. Cette politique publique doit être accompagnée de mesures de redéploiement de l’emploi dans les territoires ruraux et les villes moyennes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je partage totalement votre préoccupation concernant les résidences hôtelières à vocation sociale. Nous avons discuté du projet avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et différents partenaires. Notre idée était de mobiliser du logement social existant et vacant au bénéfice d'un besoin ponctuel... et de le faire

de façon transitoire : il ne s'agit pas de détricoter un modèle qui bénéficie à des personnes défavorisées. J'accueillerai favorablement l'amendement de restriction qui protège les RHVS existantes et ouvre la possibilité de créer de nouvelles résidences dans un cadre différent quand le besoin en est constaté.

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

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

*Amendement CE34 de M. Pierre Pribetich*

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

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

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

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

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

**M. Julien Brugerolles (GDR).** Nous sommes opposés au passage de cinq cents à mille cent mètres carrés du seuil d'emprise au sol des bâtiments ou parties de bâtiments, qu'ils soient privés ou publics, déclenchant l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de végétalisation. L'article ne se contente pas d'assouplir le dispositif : il en réduit drastiquement l'ambition, au risque de diminuer très fortement la surface des installations photovoltaïques en milieu artificialisé – ce qui est pourtant une priorité en matière de politique énergétique. Ce relèvement très marqué des seuils nous inquiète.

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

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

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

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

**Mme Sandra Marsaud (EPR).** Nous nous opposons à l'idée de supprimer d'emblée cet article, même si nous sommes prêts à faire évoluer les dispositifs

proposés. Il est amusant de recevoir des leçons de la part de ceux qui n'ont pas voté pour la loi Aper. Moi qui l'avais approuvée, je n'étais pas forcément pour la généralisation de la solarisation, estimant que la réflexion sur l'aménagement équilibré des territoires n'était pas aboutie. Mes amendements n'avaient pas été retenus – c'est le jeu. Quoi qu'il en soit, les leçons, ça va bien !

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** J'espère que nous aurons l'occasion de débattre de la solarisation et de la végétalisation sur la base de chiffres très précis. J'aimerais cependant répondre à madame Laernoes sur la règle et les moyens. Affirmer une règle sans donner aux acteurs les moyens de l'appliquer, c'est compromettre l'objectif que l'on se fixe et fragiliser l'autorité des lois dont nous sommes les garants. Je comprends votre raisonnement, mais je n'y adhère pas : si vous êtes attachée à cette législation, vous ne devriez pas multiplier les motifs de son inapplicabilité... jusqu'à susciter une levée de boucliers contre les dispositions que vous soutenez.

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

*La commission rejette les amendements.*

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

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

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

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** Le texte contrevient doublement aux objectifs de transition énergétique que nous avons nous-mêmes fixés : il rehausse de cinq cents à mille cent mètres carrés le seuil d'emprise au sol à partir duquel

l'obligation s'applique pour les bâtiments existants ; il reporte l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2028.

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

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

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

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

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

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

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

La commission a débattu, il y a quelques semaines, de l'encadrement de l'agrivoltaïsme pour préserver les terres agricoles. Si l'on y ajoute le recul sur la

solarisation des toitures, n'est-ce pas le signe que l'on renonce à développer le photovoltaïque dans notre pays ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je n'engagerai pas le débat sur la politique énergétique – on peut en effet regretter certaines décisions – mais je ne souhaite pas que les porteurs de projet, notamment les collectivités locales, *a fortiori* celles dont les moyens financiers sont les plus limités, soient les otages et les victimes de cette disposition devenue contraignante et inapplicable.

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

*Amendement CE7 de M. François Piquemal*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Romain Daubié (Dem).** Il y a des zones dans lesquelles la révision n'est pas justifiée, puisqu'il n'y a pas de changements notables. Le rapporteur a rappelé

le coût d'élaboration d'un nouveau SCoT. C'est de l'argent public : on ne peut pas à la fois demander la réduction des dépenses publiques et ajouter des obligations coûteuses.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

des documents de planification et les réponses à la crise du logement et à la crise écologique.

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

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

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

Il serait plus raisonnable de recourir à la procédure de modification dite « simplifiée », prévue à l'origine pour ce type d'évolution, et qui inclut une participation du public sous la forme d'une mise à disposition du dossier après délibération. On ne pourra pas densifier les villes sans donner aux collectivités et aux maires les moyens de faire évoluer ces possibilités de construction.

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

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

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE33 de M. Pierre Pribetich*

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE63 de M. Harold Huwart*

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE51 de Mme Géraldine Grangier*

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE64 de M. Harold Huwart*

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE54 de M. Karim Benbrahim*

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

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

*L'amendement est retiré.*

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

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mme Julie Laernoes (EcoS).** La simplification est à la mode. Pourtant, quand on parle d'urbanisme, il est logique que les procédures soient lourdes : personne, à commencer par les élus locaux, n'a envie que tout se fasse n'importe comment et que les habitants soient exposés à des pollutions.

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

*La commission adopte les amendements.*

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

*Amendement de suppression CE28 de Mme Julie Laernoes*

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

L'article 2 assouplit les règles applicables aux résidences hôtelières à vocation sociale pour proposer une offre de logement temporaire dérogatoire. C'est une dérogation au principe même du droit au logement. De plus, comme l'a dit mon collègue communiste, si l'idée de convertir des friches en logements dans des zones

tendues est louable, on voit bien que ce n'est pas compatible avec certaines activités économiques et qu'il manque tous les services publics de proximité qui vont normalement de pair avec la construction de logements. Nous sommes très défavorables à cet article.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ne s'agit pas de dégrader les conditions de logement. La résidence hôtelière à vocation sociale peut être un immeuble collectif de petite taille qui serait remis en activité par une association gestionnaire pour répondre aux besoins ponctuels d'une entreprise ; l'association verserait un loyer au bailleur social, lequel réduirait ainsi sa vacance et percevrait une ressource supplémentaire. Cela peut également être un hôtel Formule 1 qui serait réaménagé, plutôt que des préfabriqués, des logements improvisés ou un long trajet quotidien pour les salariés. Cette proposition ne s'adresse pas à des salariés précaires, mais aux ingénieurs en mobilité, aux apprentis ou aux intérimaires qui n'ont pas vocation à rester sur place.

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

sous les applaudissements de la salle ; deux mois plus tard, il n'était plus ministre du logement.

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Je vous rassure : mon amendement à venir restreint aux résidences hôtelières futures la possibilité de déroger au seuil minimal de 30 %. Il n'y a aucune remise en cause du modèle existant. Les résidences hôtelières à vocation sociale sont des locations meublées d'une durée maximale d'un an ; cela n'a rien à voir avec l'hébergement d'urgence classique.

Je persiste à croire que l'applicabilité de cette disposition aux besoins que j'ai décrits nécessite de déroger, sous certaines conditions, au modèle strict des résidences hôtelières à vocation sociale. Je vous serais très reconnaissant de voter la possibilité d'appliquer ce modèle dans les conditions souhaitables en permettant

de déroger aux 30 %. L'expérience m'a convaincu de la nécessité d'apporter une réponse à ces besoins.

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

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

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

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

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

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

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE48 de Mme Marie-Noëlle Battistel*

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Cet amendement de repli tend à garantir une concertation obligatoire avec les autorités chargées d'élaborer les documents de programmation, afin d'éviter des phénomènes de déport non régulés

des publics non pris en charge, dont les besoins de logement devront *in fine* être satisfaits.

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

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

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

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE65 de M. Harold Huwart*

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE49 de M. Jérôme Nury*

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Avis favorable. Les besoins pour lesquels nous nous sommes mobilisés concernaient principalement le logement des

travailleurs de l'industrie. Toutefois, les salariés sont égaux entre eux et une solution doit être apportée à tous en cas de besoin.

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Les RHVS se distinguent en effet, monsieur le rapporteur, des logements sociaux classiques. Vers elles sont orientés par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ce qu'on appelle les « publics préfet », pour des durées de séjour variant d'une journée à plusieurs mois. Elles ont vocation à offrir des solutions d'urgence à des personnes confrontées à une précarité absolue, pour lesquelles la seule alternative est la rue.

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

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

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

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

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

Par ailleurs, vous ne pouvez pas nier la mobilité qu'exigent certaines formes de travail. Il m'est arrivé de négocier à l'arraché avec le préfet un hébergement en meublé pour un jeune en insertion, appelé à ne rester qu'un temps dans telle commune dans le cadre de son apprentissage. Je crois profondément en la pertinence

des dispositions que nous proposons. En l'occurrence, il me semble utile d'adopter cet amendement qui prend en compte, même en termes flous, des besoins autres que ceux de la réindustrialisation.

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Après la crise industrielle et la crise du logement, évoquons la crise démocratique. Cette multiplication de dérogations nous

pousse à nous interroger sur le crédit que vous accordez aux procédures démocratiques que beaucoup d'élus prennent soin de mettre en œuvre pour élaborer les PLU, notamment en mobilisant, souvent avec peine, les habitants lors de réunions de quartier. Voilà qui menace la solidité de ces documents de planification et le consentement aux règles.

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

*La commission rejette les amendements.*

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

*Amendement CE5 de Mme Sandra Marsaud*

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

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

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

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

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

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

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

*Elle adopte l'article 2 modifié.*

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

*Amendement CE17 de Mme Sandra Marsaud*

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

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

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

*L'amendement est retiré.*

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

*Amendement CE52 de Mme Géraldine Grangier*

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

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

*L'amendement est retiré.*

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

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

### **Après l'article 3**

*Amendement CE44 de Mme Marie Lebec*

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

Nous avons eu ce débat ce matin : les chantiers d'envergure comme le grand chantier EPR 2 nécessitent la mise en place d'infrastructures réversibles

dimensionnantes, comme des parcs de stationnement et des logements temporaires. L'amendement vise à faciliter la réalisation de ces chantiers.

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Avis favorable.

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Le texte étend les possibilités de dérogation au PLU tout en limitant le droit au recours. Je ne sais pas d'où vous

sortez ces pourcentages ; il ne nous appartient pas de juger de la légitimité de ces recours, mais seulement de garantir ce droit au recours pour l'ensemble des citoyens. Quand une personne s'oppose à un projet qui altère son cadre de vie et qu'elle estime nuisible, deux mois, c'est déjà serré pour préparer un recours. Réduire ce délai tout en créant des dérogations supplémentaires ne simplifiera pas les choses et ne fera que créer de nouvelles situations de conflit.

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

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

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

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

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

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

Vous nous reprochez de faire le jeu des promoteurs immobiliers, mais je rappelle que la majorité des projets qui sont bloqués par des recours abusifs, mobilisant toutes les possibilités ouvertes par la loi – demandes d'études, appels,

etc. –, frappent d’abord les logements sociaux. Dans certaines zones, des projets de logements sociaux sont bloqués depuis quinze ans – ils sont généralement abandonnés. Je vous invite à le prendre en considération.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE12 de Mme Claire Lejeune*

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Nous ne mettons pas en cause l’habitat léger, qui répond à des règles plus souples que les habitats non temporaires et les constructions lourdes. Le but est de faire respecter la loi. Face à une construction illégale, la responsabilité d’un maire est d’aller voir le propriétaire ou l’occupant et de l’inciter à déposer une demande de régularisation. Bien souvent, ce dernier assure qu’il a reçu l’autorisation orale d’un maire précédent – généralement décédé depuis ! – et la mise en demeure n’aboutit à rien. Bref, on a fait semblant d’accorder une prérogative à la collectivité sans lui donner les moyens de la faire appliquer. Ce n’est pas sain.

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

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

*La commission rejette l’amendement.*

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

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

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

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

*La commission adopte l'amendement CE71.*

*En conséquence, l'amendement CE36 tombe.*

*Amendement CE56 de M. Frédéric-Pierre Vos*

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** D'expérience, je peux affirmer que les juges correctionnels ne comprennent rien au droit de l'urbanisme ! Ils s'en rapportent le plus souvent aux « petites dames » de la préfecture, généralement des cadres de catégorie B montées en catégorie A et qui n'y comprennent rien non plus... Le résultat, ce sont des jugements pleins d'amendes baroques. Je ne sais pas ce qui se passera si nous en augmentons massivement le montant. Les dispositions en vigueur doivent être maintenues : en l'espèce, la loi est bien rédigée.

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

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

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

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** Ce n'est pas seulement un problème de riches, monsieur le rapporteur. Beaucoup de gens n'ont pas les moyens de déclarer et construisent de façon extensive, en zone rurale ou périphérique. Les taxes locales

d'équipement ou autres sont de plus en plus élevées. Il faut s'acquitter de sommes astronomiques pour avoir le droit de construire un garage ou d'agrandir sa maison parce qu'on espère avoir un enfant. Effectivement, certains bricolent et transforment leur garage en chambre – un changement de destination, c'est grave ! Ils doivent alors payer une énorme amende. Il faut penser aux petites gens.

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

**M. Frédéric-Pierre Vos (RN).** L'obtention du dossier de permis de construire peut prendre huit à quinze jours, voire plus, en fonction du degré de mauvaise volonté de la mairie concernée – sachant que le projet n'est pas consultable avant la délivrance de l'autorisation. L'analyse de ces dossiers demande souvent beaucoup de temps et l'avocat a d'autres obligations professionnelles en parallèle.

Le requérant ou son avocat font donc bien souvent un recours gracieux pour gagner du temps et se laisser la possibilité d'analyser le dossier. Comme la cristallisation des moyens n'intervient pas à ce stade (je vous renvoie à l'arrêt *Société Intercopie*), il suffit d'un tel recours soulevant un ou deux moyens du genre

« *Je ne suis pas content parce que le sapin va être coupé.* » ou « *La décision n'a pas été signée par la bonne personne.* ». Toutefois, si les parties procèdent ainsi, c'est parce qu'elles n'ont pas assez de temps sinon pour étudier la légalité de l'autorisation délivrée – sauf pour les dossiers les plus simples. Voilà ce qui me gêne dans ces alinéas 11 à 13.

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

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

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

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

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

*La commission rejette les amendements.*

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

*Amendement CE37 de M. Pierre Pribetich*

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Je propose de réduire à quinze jours le délai applicable pour un recours gracieux contre une décision de non-opposition. Sans remettre en cause la possibilité de recours contentieux devant les tribunaux, il s'agit

de considérer que la ville a eu suffisamment de temps pour se déterminer sur le projet et peut donc répondre rapidement. Bien souvent, les deux mois sont simplement utilisés pour gagner du temps.

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

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 4 modifié.*

#### **Après l'article 4**

*Amendement CE45 de Mme Marie Lebec*

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

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

**Mme Claire Lejeune (LFI-NFP).** Mesurons la gravité d'une telle proposition, qui vise des catégories si larges de projets qu'on peut tout y mettre. Elle

s'ajoute aux attaques frontales que subit le droit au recours dans le projet de loi de simplification de la vie économique. L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement, mais aussi des citoyennes et des citoyens habitant à proximité des sites concernés, est profondément miné. L'enjeu, au-delà des questions constitutionnelles, est donc aussi démocratique. Nous vivons dans un pays où l'on a encore le droit de considérer que la multiplication des entrepôts Amazon ne va pas dans le sens de l'intérêt général !

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE61 de M. Frédéric-Pierre Vos*

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE58 de M. Frédéric-Pierre Vos*

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

**M. Harold Huwart, rapporteur.** Il n'est pas conforme à l'esprit du droit administratif de devoir être assisté par un avocat pour introduire un recours. C'est l'honneur de notre État de prendre en compte toutes les demandes, quelle que soit leur forme : peu de formalités sont exigées et c'est une chance pour nos concitoyens – une requête peut être écrite à la main sur un simple bout de papier. L'obligation

du ministère d’avocat s’impose pour les procédures de dommages en responsabilité, aux implications financières lourdes, mais il ne me semble pas pertinent de l’étendre, d’autant que cela constituerait une charge supplémentaire pour la puissance publique.

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

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendement CE59 de M. Frédéric-Pierre Vos*

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

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

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

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendement CE60 de M. Frédéric-Pierre Vos*

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

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

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*Par ordre chronologique*

### **Table ronde avec les représentants des acteurs publics et privés de l'aménagement, de la promotion et de la construction :**

#### **Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI)\***

M. Didier Bellier-Ganière, Délégué général

Mme Bérengère Joly, directrice juridique

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

#### **Fédération des élus des Entreprises Publiques Locales (FedepL)**

M. Benjamin Gallepe, directeur général

M. Léopold Sanchez-Villaescusa, responsable des affaires législatives et réglementaires

Mme Camille Combes, responsable du département aménagement

#### **Fédération Française du Bâtiment (FFB)\***

M. Stéphane Chenuet, chef du service urbanisme

M. Yann Le Corffec, délégué national à l'aménagement et au foncier du pôle-habitat

Mme Léa Lignères, chargée d'études

#### **Fédération des Entreprises Immobilières (FEI)\***

M. Thierry Herrmann, président de la commission « Logement »

M. Julien Drouaud, directeur du pôle « Résidentiel », Covivio

Mme Delphine Charles-Péronne, déléguée générale

#### **Union Nationale des Aménageurs (UNAM)\***

M. Charles-Henri Du Boisberranger, délégué général

**Table ronde :**

**Union Sociale pour l’Habitat (USH)\***

M. Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

M. Boris Pétric, directeur des études juridiques et fiscales

**CDC Habitat\***

Mme Anne-Sophie Grave, présidente

**Table ronde avec les représentants des communes et groupements de communes :**

**Association des Maires de France (AMF)**

M. Jean-François Vigier, vice-président et maire de Bures-sur-Yvette

**Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**

M. Sébastien Gouttebel, président de la commission urbanisme et habitat de l’AMRF, président de l’AMR63 et vice-président du CEREMA en charge de la ruralité

M. Charlie Fournier, chargé de mission juridique et suivi des travaux parlementaires

**Intercommunalités de France**

Mme Carole Ropars, responsable du pôle environnement et aménagement

**France urbaine**

M. Baptiste Bossard, conseiller logement, politique de la ville et urbanisme

M. Jean-Sébastien Sauvourel, conseiller en charge de la transition écologique, de l’énergie et de l’urbanisme durable

**Fédération nationale des SCOT**

M. Michel Heinrich, président

*\* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d’intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d’intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*