



N° XXXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le xxxx 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI
**visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements
accessibles aux Français(n° 2336)**

PAR M. JEAN-LUC LAGLEIZE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
TITRE I^{ER} – CASSER L’ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX	9
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 3211-1, art. L. 3211-12 et art. L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques) : Interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier du domaine privé de l’État et des collectivités territoriales.....	9
<i>Article 2</i> (art. L. 329-1 du code de l’urbanisme) : Création d’organismes fonciers libres....	13
<i>Article 3</i> (art. L. 132-6 et L. 132-6-6 [nouveau] du code de l’urbanisme) : Mise en place d’observatoires fonciers locaux	17
<i>Article 4</i> (art. L.313-3 du code de la construction et de l’habitation) : Création d’un fonds pour la dépollution.....	20
TITRE II – LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L’OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DE LOGEMENT	25
<i>Article 5</i> (art. L. 1311-9 et L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de recourir à une expertise agréée pour les opérations de cession, vente et préemption décidées par les collectivités territoriales.....	25
<i>Article 6</i> (Articles L.151-2 et L. 152-6 du code de l’urbanisme) : Généralisation de dérogations au plan local d’urbanisme.....	27
<i>Article 7</i> (Art. L. 302-3 du code de la construction et de l’habitation) : Publication en conseil municipal d’un compte rendu annuel de la création de logements et lien entre PLH et PLU	30
<i>Article 8</i> : Article de gage.....	31

INTRODUCTION

Cette proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français résulte du rapport, réalisé par votre rapporteur dans le cadre d'une mission temporaire, ayant pour objet la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, remis au Gouvernement le 6 novembre 2019.

Cette mission temporaire a été confiée au rapporteur par le Premier ministre par courrier et décret en date du 4 avril 2019, quelques mois seulement après la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN).

– Cette loi avait pour objectif principal de construire plus, mieux et moins cher, de restructurer et renforcer le secteur du logement social, de répondre aux besoins de chacun, de favoriser la mixité sociale, d'améliorer le cadre de vie et de renforcer la cohésion sociale, mais n'abordait qu'à la marge l'enjeu de la régulation du prix du foncier.

Pourtant, la situation est critique, car le prix du foncier a augmenté de 71 % en 10 ans, pendant que le prix de construction global d'une maison augmentait de 24 % sur la même période, occasionnant des difficultés pour de nombreux Français à se loger dignement et librement, notamment dans les zones tendues.

Le poids moyen du foncier dans le bilan d'une opération d'aménagement atteint régulièrement 30, 40, voire 50 % dans les zones les plus tendues que sont la capitale, la région parisienne, les grandes agglomérations, les zones transfrontalières, mais aussi plus largement les villes et zones touristiques, particulièrement sur le littoral et la montagne, mais également outre-mer.

Le lien entre le coût du foncier et le pouvoir d'achat des Français, considérablement grevé par les dépenses liées au logement et à l'habitation, est donc clair, alors même que la part des dépenses contraintes dans le revenu des ménages est passée de 12 % dans les années 1960 à près de 30 % en 2017, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

– Parmi les dépenses contraintes, c'est surtout le logement qui plombe le pouvoir d'achat. Ces dépenses de logement n'ont quasiment jamais cessé de s'élever, du fait de la hausse des loyers et du prix du foncier et des logements, mais aussi du prix de l'électricité, du gaz et de l'ensemble des autres charges liées à l'habitation.

Or, la hausse des dépenses contraintes pèse sur les plus fragiles. Si l'on ajoute aux dépenses contraintes les dépenses incontournables en alimentation, en transport, en santé et en éducation, l'ensemble pèse 87 % des revenus des plus modestes, contre 65 % pour les plus aisés selon l'Observatoire des inégalités.

C'est le logement qui coûte le plus cher, puisque le taux d'effort net du logement (part des dépenses de logement une fois les aides déduites) atteindrait 42 % pour les 10 % les plus fragiles en 2013, contre 17,4 % en moyenne, selon l'enquête « Logement » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Au bout du compte, le « reste à vivre » demeure très inégal selon les ménages comme le note l'Observatoire des inégalités. Il reste par exemple 80 euros par mois au dixième le plus pauvre après ses dépenses contraintes et incontournables contre 1 474 euros au dixième le plus riche.

Cette question du coût du logement engendre un éloignement des classes moyennes des zones tendues et, en conséquence, une hausse importante des dépenses consacrées au transport, qui demeure souvent individuel.

Les 50 propositions que contient le rapport ayant pour objet la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction visent, *in fine*, à rendre plus de logements accessibles aux Français.

Afin de traduire certaines des 50 propositions de ce rapport, il a été décidé de rédiger une proposition de loi pour être en capacité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais certaines mesures phares, toujours dans l'objectif de réduire le coût du foncier et d'augmenter l'offre de logements accessibles aux Français. Ces mesures ont été pensées pour replacer les élus locaux au cœur de l'acte de construire la ville, en leur donnant des outils et des pouvoirs nouveaux et complémentaires.

Cette proposition de loi vise à assurer l'exemplarité des acteurs publics dans la cession du foncier public, à créer un droit de propriété supplémentaire fondé sur la dissociation entre le foncier et le bâti, à accroître la transparence au profit des élus locaux et des citoyens et à objectiver les évolutions du prix du foncier, à amorcer la dépollution des lieux en friche en faveur de la construction de logements et à accompagner les élus locaux dans leur politique du logement et d'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} vise à proscrire le recours à l'adjudication pour la cession de biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.

L'article 2 prévoit la création d'organismes fonciers libres, qui, élargissant le modèle des organismes fonciers solidaires, favoriseront les projets d'acquisition de logements fondés sur la dissociation de la propriété du foncier et du bâti.

L'article 3 propose la création d'observatoires fonciers locaux, qui permettront aux collectivités territoriales de disposer des informations et des capacités d'analyse nécessaires au pilotage de leur politique foncière.

L'article 4 instaure un fonds national pour la dépollution des zones urbaines et industrielles en friche.

L'article 5 permet aux collectivités territoriales, dans le cadre de leurs opérations de cessions et d'acquisitions immobilières, de recourir à l'avis d'experts privés en substitution des services de l'État.

L'article 6 propose de généraliser certaines possibilités de déroger au plan local d'urbanisme en zone tendue.

L'article 7 renforce les mesures de transparence en matière de construction de logements dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat.

L'article 8 gage les éventuelles dépenses et pertes de recettes pour l'État et les collectivités territoriales occasionnées par les dispositions de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

Article 1^{er}

(art. L. 3211-1, art. L. 3211-12 et art. L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques)

Interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales

1. L'état du droit

L'État et les collectivités territoriales disposent de biens immobiliers qu'ils peuvent céder lorsque ces biens sont reconnus inutiles à l'exercice de leurs missions. L'adjudication n'est qu'une des modalités possibles pour la cession.

a. Les règles concernant la valeur de cession

La valeur de cession d'un bien ne peut être inférieure à sa valeur vénale. Il s'agit d'un principe à valeur constitutionnelle, à la suite de la décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, qui considère que : « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêts privés pour des prix inférieurs à leur valeur* ».

Plus récemment, la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 relative au transfert à l'agence pour la formation professionnelle des adultes des biens domaniaux mis à sa disposition par l'État a rappelé que le principe d'égalité et la protection du droit de propriété de l'État et des autres personnes publiques font obstacles à ce que des biens faisant partie du patrimoine des personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêts privés sans contrepartie appropriée, compte tenu de la valeur réelle de ce patrimoine.

Prévu à l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales, l'avis obligatoire des services de la direction de l'immobilier de l'État pour toutes les ventes ou acquisitions immobilières des collectivités territoriales vise notamment à garantir ce principe (voir *supra* le commentaire de l'article 5 de la proposition de loi).

Toutefois, l'État peut procéder à des cessions immobilières à des prix inférieures à la valeur vénale sur le fondement de motifs suffisants d'intérêt

général. L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques instaure un système de décotes permettant à l'État de procéder à l'aliénation de terrains relevant de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale afin de favoriser la réalisation de programmes de logements sociaux.

b. Les modalités de cession

Sauf exception, l'État et les collectivités sont libres de choisir le mode de cession de leur patrimoine immobilier. La cession peut intervenir par adjudication publique ou à l'amiable.

L'article L. 3211-1 du même code fixe le cadre général des cessions d'immeubles relevant du domaine privé de l'État. L'État est libre de les vendre dès lors qu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire ou l'un de ses établissements publics. Les modalités de vente sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'article R. 3211-2 du même code prévoit que « *l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'État est consentie avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable* ». Les ventes à l'amiable s'effectuent soit avec publicité et mise en concurrence (le plus fréquemment sur appel d'offres pour les grands projets, ou bien dans le cadre de ventes notariales interactives), soit de gré à gré.

Le préfet autorise l'adjudication publique (article R. 3211-3) et annonce par avis la cession à l'amiable, qui fixe notamment les modalités de présentation des offres (article R. 3211-4). Ces dispositions sont complétées, en particulier, par des dispositions traitant spécifiquement des conditions de cession des emprises relevant de la défense nationale.

Certains bien dits « isolés », font l'objet de dispositions législatives particulières, dont relèvent par exemple les maisons forestières, les maisons éclusières, ou encore des lots isolés de copropriété. Ils n'entrent pas dans le champ de la présente proposition de loi.

En 2018, l'État et ses établissements ont procédé à 80 cessions en faveur du développement de l'offre de logements, portant un objectif de réalisation de 8 205 logements, dont 3 828 logements sociaux. Parmi elles, 18 cessions ont fait l'objet d'une décote et 96 % des cessions se sont concentrées en zones tendues.

L'État recourt très majoritairement à la vente de gré à gré, qui s'effectue à prix fixe, sur le fondement d'un projet. Les ventes par adjudication ne représentent que 9 % du nombre de cessions. Le tableau ci-dessous décrit la répartition des ventes de l'État en 2018, selon la procédure retenue, en fonction du nombre et de la valeur des opérations.

CESSIONS DE BIENS RELEVANT DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT

(en %)

Procédure	Part du type de procédure – nombre de cessions	Part du type de procédure – valeur des cessions
Gré à gré (droit de priorité, etc...)	71,8	46,3
Appel d'offres et vente notariale interactive	15,7	29,1
Adjudication	9,0	8,1
Échange et non renseigné	3,5	16,5
TOTAL GÉNÉRAL	100,0	100,0

Source : direction de l'immobilier de l'État

Si la proportion de ventes de biens de l'État par adjudication est relativement limitée sur l'ensemble du territoire, c'est **localement** que l'impact de la suppression de ce mode de cession devra être analysé, ces ventes ayant souvent une influence sur des quartiers entiers situés en zones tendues.

Les collectivités territoriales relèvent d'un régime comparable. L'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, « *dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales* », qui décrit les modalités de cession, et notamment les procédures et actes de publicité auxquels les collectivités doivent se soumettre pour précéder aux ventes. Les articles L. 2241-6 et L. 2241-7 du code général des collectivités territoriales traitent particulièrement des procédures d'adjudication.

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités de vendre des terrains à un prix minoré afin d'encourager le développement économique.

Il n'existe pas à ce jour de statistiques consolidées décrivant le taux de recours par les collectivités territoriales à la vente par adjudication. D'après les estimations mises en avant au cours des auditions, il semblerait néanmoins qu'il soit comparable à celui de l'État, avec des impacts similaires dans les quartiers sur lesquels les ventes sont conduites.

2. L'article 1^{er} de la proposition de loi

Cet article modifie les conditions de vente de foncier public par l'État ou les collectivités territoriales. Il proscrie le recours à la vente par adjudication afin de prévenir les achats purement spéculatifs du foncier issus de leur domaine privé en favorisant une approche par projet.

Le 1^o porte sur l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui régit les cessions d'immeubles du domaine privé de l'État. Il modifie son premier alinéa en limitant à deux alternatives les modalités

de cession. Elles pourraient intervenir à l'amiable ou bien par « *concours à prix fixe* ». Ce concours porterait sur les critères suivants : programme, architecture, qualités innovantes et réponse aux enjeux locaux durables du porteur du projet.

La référence aux « cessions amiables » renvoie à une notion identifiée dans le code, et notamment à l'article R. 3211-2. En revanche, la référence aux « *concours à prix fixe* » introduit une nouvelle notion qu'il conviendrait de préciser sur le plan réglementaire. Elle vise à traduire en droit l'une des pratiques possibles, qui inverse la logique de l'adjudication en conditionnant la cession au mieux disant sur le plan qualitatif.

Le 2° introduit une modification de conséquence à l'article L. 3211-12 du même code, qui porte sur les conditions dans lesquelles un acquéreur défaillant doit s'acquitter de dommages et intérêts. Il est proposé d'y supprimer les dispositions spécifiques aux ventes par adjudication, rendues caduques par les dispositions du 1°.

Le 3° vise à proscrire le recours à la vente par adjudication pour les collectivités territoriales. À cette fin, il complète l'article L. 3211-14 en limitant les possibilités de cessions immobilières des collectivités aux seules modalités de cession fondées sur des « *charges foncières fixes* » et rend donc le recours à l'adjudication inopérant. Cette disposition soulève néanmoins plusieurs interrogations. Outre une difficulté liée à son placement, elle s'appuie sur la notion de « charges foncières fixes », qui n'est pas identifiée préalablement dans le code. Divergeant de la notion de « prix fixe » proposée au 1°, elle pourrait introduire une forme de confusion. Il conviendrait également de tirer les conséquences de cette interdiction aux articles L. 2241-6 et L. 2241-7 du même code, qui traitent des procédures d'adjudication par les collectivités.

3. La position de votre rapporteur

Si les dispositions proposées à cet article visent à proscrire indistinctement le recours à l'adjudication pour les cessions de l'État et des collectivités territoriales, votre rapporteur considère que, dans certaines circonstances précises, ce mode de cession doit pouvoir être maintenu. Mais il ne devra être utilisé que par défaut, lorsqu'une cession à prix fixe fondée sur un projet n'a pas été possible ou pertinente. Il sera également nécessaire de prévoir un calendrier de mise en œuvre permettant à l'État et aux collectivités d'adapter les projets et procédures.

Article 2

(art. L. 329-1 du code de l'urbanisme)

Création d'organismes fonciers libres

Sur le modèle du portage proposé par les offices fonciers solidaires, la dissociation de la propriété du foncier et du bâti peut constituer une réponse efficace à la hausse des coûts du foncier, en préservant la capacité d'accès à la propriété de logements intermédiaires. Cet article propose donc la création d'organismes fonciers libres visant à assurer le développement de ce type de portage.

1. L'état du droit

La création d'organismes fonciers libres (OFL) permettrait de favoriser la dissociation de la propriété du foncier et du bâti, qui est reconnue en droit et doit être développée. Ces OFL viendraient compléter les dispositifs existants en permettant aux élus locaux de limiter l'impact des prix du foncier dans les projets immobiliers d'intérêt général.

a. Le droit français permet la séparation du foncier et du bâti dans les transactions immobilières

Le droit français prévoit plusieurs types de baux de longue durée permettant la cession du droit réel de propriété en séparant la propriété du bâti et celle du foncier.

Le **bail emphytéotique**, prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, peut être consenti pour une durée de 18 à 99 ans. Il confère un droit réel de propriété contre le paiement d'une redevance. Le **bail à construction** et le **bail à réhabilitation** s'appuient sur le dispositif du bail emphytéotique qu'ils complètent par des obligations particulières :

– dans le cadre du bail à construction, le preneur s'engage à construire sur le terrain qui lui a été attribué ;

– le bail à réhabilitation est, quant à lui, réservé à des organismes HLM, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou à des collectivités territoriales. Il est associé à une obligation d'engagement à réaliser des travaux d'amélioration de l'immeuble du bailleur et à sa conservation pendant une durée limitée (article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le **bail réel immobilier de longue durée** ou BRILO a été introduit par l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire. Le preneur s'y engage, sur toute la durée du bail, à ce que les occupants du bien construit ou réhabilité respectent les plafonds de ressources et des plafonds de loyer ou de vente.

Enfin, le **bail réel solidaire (BRS)**, sur lequel s'appuient les organismes de foncier solidaire (OFS), a été introduit par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire dans le code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 255-1 à L. 255-19. Il permet aux seules OFS de céder des droits réels sur le foncier à des familles répondant à des conditions de ressources qui se portent acquéreurs du bâti à titre de résidence principale. La durée de validité des BRS peut varier entre 18 et 99 ans. Le BRS garantit au preneur un droit réel sur la propriété pour toute la durée du bail. L'acquisition d'un BRS permet de bénéficier d'un taux réduit de TVA et, si l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le décide, d'un abattement de taxe foncière.

Le BRS se distingue des autres baux emphytéotiques en cela qu'il comporte des droits « rechargeables » automatiquement : en cas de cession du bien, les droits réels attachés sont renouvelés à hauteur de la durée initialement consentie. De plus, les conditions de revente du bien et de cession du bail sont encadrées et ces opérations ne peuvent intervenir qu'à un prix plafonné et au profit d'un ménage répondant aux mêmes critères de ressources.

Ces aménagements au droit de la propriété sont recevables du point de vue constitutionnel car ils se fondent sur un motif suffisant d'intérêt général, à savoir l'encouragement à l'accession sociale à la propriété.

b. Les organismes fonciers solidaires

Afin de favoriser spécifiquement l'accession sociale à la propriété, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a instauré les organismes fonciers solidaires (OFS), définis à l'article L. 329-1 du code de la construction et de l'habitation. Les OFS sont des organismes de portage qui se portent acquéreurs de terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs dans le cadre de la politique d'aide au logement, prévue à l'article L. 2301-1 du même code.

Sur agrément du préfet de région, la mission d'OFS peut être assurée par les seuls organismes sans but lucratif et les organismes d'habitations à loyer modéré ainsi que les SEM de construction et de gestion de logements sociaux.

Grâce aux BRS, ces organismes assurent un portage original : ils sont propriétaires de terrains sur lesquels ils consentent des droits réels à des preneurs en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités de délivrance et de suspension de l'agrément ainsi que de contrôle.

Le dispositif des OFS a connu un véritable essor au cours des dernières années, comme l'atteste le tableau ci-après, avec, à ce jour, 19 organismes agréés et 135 BRS signés.

DÉVELOPPEMENT DES OFS ET BRS DEPUIS 2018

Les organismes de foncier solidaire					
	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'OFS prévus	8	5	15		
Nombre d'OFS agréés	9	17			
Les logements sous bail réel solidaire (BRS).					
	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de BRS signés	15	135	698	1 160	1 705

Source : Rapport au Premier ministre de M. Jean-Luc Lagleize, député, sur la Maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, 6 novembre 2019

Les OFS de Lyon, Rennes et Nantes prévoient un rythme annuel de mise sur le marché de l'ordre de 300 logements. En 2024, le parc de logements sous BRS devrait être supérieur à 8 000. Pour dynamique qu'il soit, ce dispositif demeure néanmoins très marginal rapporté au million de transactions immobilières intervenant chaque année.

c. Établissements publics fonciers (EPF) et établissements publics fonciers locaux (EPFL)

Les établissements publics fonciers (EPF) peuvent être créés par l'État dans les territoires où les enjeux d'intérêt général le justifient. Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser le foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain, pour permettre la réalisation de logements, notamment sociaux. Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail.

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial définis à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme. Ils sont créés en fonction d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des stratégies foncières et sont compétents pour réaliser pour leur compte, pour celui de leurs membres ou pour une autre personne publique, des acquisitions immobilières en vue de la constitution de réserve foncière ou de la réalisation d'opérations d'aménagement au sens du L. 300-1 du même code. Ces opérations doivent préalablement obtenir l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

2. L'article 2 de la proposition de loi

Sur le modèle des OFS, cet article 2 instaure les organismes fonciers libres dans le code de l'urbanisme.

Le 1^o de l'article introduit le nouveau dispositif dans le chapitre IX du titre II du livre III du code de l'urbanisme, au côté des OFS existants. La formulation proposée peut porter à confusion en laissant entendre qu'elle instaure des « organismes de foncier et de foncier solidaire ». Une modification

réactionnelle pourra clarifier l'ensemble en mentionnant les « organismes de foncier libre » d'une façon distincte des OFS.

Le 2° définit les organismes de foncier libre à l'article L. 329-1, jusqu' alors consacré aux seuls OFS.

Son *a* insère un I consacré aux OFL, et dont la construction juridique s'inspire largement des dispositions relatives aux OFS.

Ces organismes ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, « *pour toute ou partie de leur activité* », en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. À la différence des OFS, leur activité n'est donc pas assujettie aux objectifs de la politique d'aide au logement. Il s'agit en effet d'ouvrir les avantages de la séparation des droits de propriété entre le foncier et le bâti à d'autres ménages, afin notamment de favoriser l'accès au logement intermédiaire.

Au même titre que pour les OFS, la création des OFL sera subordonnée à l'agrément du représentant de l'État dans la région. Le présent *a* ne précise pas la nature juridique ou capitaliste des organismes pouvant y prétendre. Votre rapporteur considère qu'il sera néanmoins nécessaire de garantir que le capital d'un OFL soit majoritairement public. Il s'agit d'une garantie indispensable pour se prémunir dans la durée de toute dérive spéculative.

Le portage est similaire à celui proposé par les OFS dans le cadre social. Ils pourront ainsi consentir au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements à usage d'habitation principale, ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale. À la différence des OFS, l'accès aux services des OFL ne sera pas soumis à des conditions de plafond de ressources.

Cette disposition devra nécessairement être complétée, afin de prévoir un nouveau type de bail emphytéotique, dont les droits seraient automatiquement rechargés à chaque cession. Il conviendra également de préciser le champ et les bénéficiaires de ce dispositif ainsi que les conditions de cession des droits réels attachés à ces baux.

Le *b* insère un II à l'article L. 329-1 précité pour y regrouper les dispositions en vigueur relatives aux OFS. Des dispositions de conséquence seront à prévoir afin d'assurer la correspondance avec celles relatives au BRS au sein du code de la construction et de l'habitation.

Le *c* de l'article insère un III au même article qui, conformément à la rédaction en vigueur, prévoit que les conditions d'application de l'article sont fixées par décret en Conseil d'État.

3. La position de votre rapporteur

Compte tenu de l'utilité avérée des OFS, votre rapporteur souhaite qu'une nouvelle étape puisse être franchie, avec la mise en place des OFL proposée par cet article, sous réserve des nécessaires précisions et compléments juridiques, et notamment de la mise en place d'un bail emphytéotique adapté.

*

* *

Article 3

(art. L. 132-6 et L. 132-6-6 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Mise en place d'observatoires fonciers locaux

1. L'état du droit

La mise en place de stratégies de maîtrise des prix du foncier par les collectivités territoriales suppose qu'elles disposent de données fiables en la matière, actualisées et consolidées à l'échelle du bassin de vie.

Plusieurs dispositifs, de natures législative ou réglementaire, ont été mis en place à cette fin, sans être parvenus pour autant à offrir systématiquement la capacité d'information et d'expertise dont les élus locaux ont besoin dans ce domaine.

- Prévues à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, les **agences d'urbanisme** assurent des missions de réflexion, d'étude et d'accompagnement des collectivités territoriales. Ces missions peuvent comprendre, entre autres, « *le développement de l'observation territoriale* ». Elles peuvent être créées par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, ou d'autres collectivités territoriales, en partenariat avec l'État et les établissements publics contribuant à l'aménagement des territoires.

Il existe aujourd'hui 50 agences d'urbanisme, présentes dans 14 régions sur 18, 27 départements et 11 pôles métropolitains. Près de 40 millions d'habitants vivent sur un territoire couvert par l'une de ces agences. C'est en raison de ce maillage que la proposition de loi envisage d'insérer les dispositions relatives aux observatoires du foncier dans le prolongement des missions de ces agences, prévues à l'article L. 132-6.

- Mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et établi de manière obligatoire par chaque EPCI, le **programme local de l'habitat** (PLH) comporte une mission d'observation de l'habitat et du foncier. Le PLH doit notamment inclure un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, à l'appui d'une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation. Les établissements

publics fonciers et les établissements publics fonciers locaux peuvent appuyer les EPCI dans cette mission.

À titre d'illustration, l'EPF de Normandie propose aux acteurs territoriaux de conduire des études, produire des données et participer à des groupes de travail au travers de deux types d'entités : un observatoire foncier régional et des observatoires fonciers locaux.

- En complément, la direction générale des finances publiques (DGFIP) collecte des données sur le marché du foncier français. Dans le cadre de la stratégie « *open data* » du Gouvernement, elle rend publiques, depuis 2018, ces informations dans la base de données « Demandes de valeurs foncières », qui permet de connaître les transactions immobilières réalisées au cours des cinq dernières années. Conformément aux dispositions du décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018, ces informations incluent, pour chaque mutation : la date et nature de l'opération, le prix, l'adresse, les références cadastrales et, s'il est disponible, le descriptif du bien.

Ces éléments attestent de l'existence d'informations et de structures utiles mais dispersées. Votre rapporteur considère qu'il est nécessaire d'instaurer une fonction d'observatoire du foncier local qui collecterait, analyserait et exploiterait l'ensemble des informations disponibles en matière foncière, idéalement au niveau de l'intercommunalité ou de la métropole. Quel qu'en soit le portage, cette mission devra être mise en œuvre sur le fondement d'un projet local, de façon progressive, à partir d'un canevas et d'une méthodologie partagés sur le plan national.

2. L'article 3 de la proposition de loi

Cet article 3 instaure les observatoires du foncier.

Le 1^o modifie l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme relatif aux agences d'urbanisme pour confier à celles d'entre elles se trouvant en zones tendues, la mission d'observation foncière. La mise en place des observatoires fonciers locaux devra intervenir d'ici au 1^{er} janvier 2021.

Cette disposition vise à garantir le déploiement des observatoires fonciers locaux dans les zones dites « tendues ». Cette référence présente toutefois des fragilités. Sans mention juridique particulière, elle peut être assimilée à celle utilisée dans le cadre de certains dispositifs (prêt à taux zéro, éligibilités aux dispositifs d'incitations fiscales à l'investissement locatif, etc). Ce zonage est actualisé par voie réglementaire et ne paraît pas tout à fait correspondre à la géographie ni aux modes d'organisation des organismes ou collectivités susceptibles de porter la mission d'observation. Il pourrait être envisagé, par exemple, de se fonder sur une référence à l'article 232 du code général des impôts, qui se réfère à un zonage concernant « *les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où 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, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».

Le 2° insère au code l'urbanisme un article L. 132-6-1 [nouveau], qui instaure les observatoires fonciers locaux et définit leurs principales missions. Il est inséré à la section 3 du chapitre II du titre III du livre I^{er} du code de l'urbanisme, dévolue aux agences d'urbanisme.

L'article L. 132-6-1 décrit les cinq principales missions des observatoires, à savoir :

– réaliser des études économiques portant sur les prix, les charges foncières et leurs évolutions ;

– estimer la surface potentiellement réalisable par surélévation des immeubles, dans les limites définies par le plan local d'urbanisme ;

– recenser les friches urbaines et publier, le cas échéant, des rapports précis sur la pollution de ces sites. Cette disposition doit être interprétée comme un objectif à terme, sa mise en œuvre nécessitant d'importants moyens d'investigation et d'analyse ;

– proposer aux autorités compétentes « *pour délivrer le permis de construire* » un prix de vente maximum des logements sociaux, intermédiaires et en accession social, neufs ou à construire. Cette disposition pourrait utilement être reformulée afin de ne pas lier les conditions de délivrance des permis de construire aux analyses des observatoires ;

– et, enfin, déterminer les périmètres territoriaux susceptibles de donner lieu à un portage public ou semi-public du foncier. Il s'agit, en particulier, de déterminer l'articulation entre les OFS et les OFL, prévus à l'article 2 de la proposition de loi.

L'observatoire foncier local est donc défini à travers ses seuls objectifs, sans plus de précision sur son portage ni son mode de fonctionnement. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle structure mais bien d'une mission, qui peut être librement organisée par les EPCI ou les collectivités.

3. L'avis de votre rapporteur

L'accès à une information fiable et complète est indispensable pour permettre aux décideurs locaux de lutter efficacement contre la spéculation foncière et mettre en place des stratégies foncières efficaces. La création des observatoires fonciers locaux va dans ce sens.

Votre rapporteur considère que la rédaction de cet article 3 pourrait être modifiée afin de la mettre en cohérence le dispositif d'observation foncière avec celui prévu à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation au titre du PLH, en le rénovant et en renforçant le périmètre et la finalité de cette mission d'observation foncière.

*

* *

Article 4

(art. L.313-3 du code de la construction et de l'habitation)

Création d'un fonds pour la dépollution

Cet article vise à créer un fonds pour la dépollution des friches urbaines et industrielles, bien souvent situées dans des zones à forte demande foncière et immobilière. Malgré un cadre juridique exigeant, les projets de reconversion se heurtent souvent à des obstacles, notamment économiques, qu'un tel fonds permettrait de lever.

1. L'état du droit

Les friches urbaines et industrielles sont des biens et droits immobiliers, de natures variées, ayant perdu leur affectation et pouvant être affectées à un autre usage. Leur réaffectation se heurte bien souvent aux difficultés liées au coût de la dépollution, gelant inutilement d'importants gisements de fonciers dans des zones en forte demande.

Le droit français de la dépollution des friches est fondé sur le principe général « **pollueur-payeur** » et c'est l'exploitant d'un site qui doit assumer la prévention, la réduction **et la réparation** des pollutions engendrées par ses installations. Si des tempéraments sont prévus, dans le cas notamment d'une insolvabilité de l'exploitant responsable de la pollution, il n'a pas été prévu de fonds spécifique pour traiter de cette question.

a. La mise en œuvre du principe pollueur-payeur

- Les friches urbaines et industrielles polluées relèvent de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). L'article L. 511-1 du code de l'environnement en définit le périmètre comme incluant « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations (...) qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients (...) soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages* ». Trois catégories d'ICPE existent, selon la nature de l'exploitation, soumise à autorisation, enregistrement ou à simple déclaration. Que le site relève de l'une ou l'autre de ces catégories, le principe général « pollueur-payeur » s'applique de la même façon.

L'article L. 512-6-1 du même code prévoit qu'au terme de son exploitation, la dépollution d'une installation classée ICPE soumise à autorisation est assumée par son dernier exploitant, qui doit, *a minima*, rétablir le site dans son état antérieur à l'exploitation. Lorsqu'il décide de mettre fin à son activité afin de la transformer ou de céder le site, l'exploitant doit en informer le préfet ainsi que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme (article R. 512-38-2 du code de l'environnement).

Toutefois, le même article L. 512-6-1 prévoit que le préfet peut constater qu'une simple remise à l'état antérieur ne suffirait pas à rendre le terrain compatible avec son usage futur, compte tenu notamment des documents d'urbanisme en vigueur. **Il peut alors fixer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes** « *permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme* ».

L'article L. 512-7-6 du même code prévoit des dispositions similaires pour les installations classées ICPE soumises à enregistrement.

En revanche, le régime juridique est moins contraignant s'agissant des installations ICPE soumises à simple déclaration. L'article L. 512-12-1 du même code prévoit également qu'au moment de l'arrêt définitif de l'exploitation, « *l'exploitant place le site dans un état tel (...) qu'il permette un usage futur comparable à la dernière période d'activité de l'installation* ». Le code ne prévoit pas que le préfet puisse fixer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes.

En cas de risque pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement, l'article L. 556-3 du code de l'environnement confère aux autorités titulaires du pouvoir de police la faculté de faire exécuter d'office des travaux de dépollution du site avec consignation des ressources correspondantes entre les mains d'un comptable public.

b. Les tempéraments à ce principe

- Le code de l'environnement prévoit donc une mise en œuvre raisonnée du principe « pollueur-payeur » : l'exploitant doit financer non pas la dépollution complète du site mais **sa remise en état en fonction de son usage futur**. Nonobstant ces aménagements, dans un contexte de transformations économiques et urbaines, le coût de la dépollution a conduit de nombreux acteurs à préférer conserver la propriété d'une friche plutôt que d'engager sa cession au prix d'une dépollution préalable parfois très coûteuse.

Pour faire face à cette difficulté, l'article 173 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a mis en place le dispositif de « **tiers demandeur** », qui permet à un tiers de se substituer à l'ancien exploitant du site ou au maître d'ouvrage pour en assurer la réhabilitation. Cette disposition est avant tout destinée à des aménageurs à qui elle permet

d'assumer directement le coût de la dépollution du site dont ils se portent acquéreurs. Elle peut s'appliquer dans le cas où l'exploitant a disparu ou n'est pas en état d'assumer l'opération de remise en état. Le principe « pollueur-payeur » s'applique ainsi indirectement, ce qui facilite le pilotage des autorités territoriales et déconcentrées qui disposent d'un interlocuteur supplémentaire pour la valorisation des friches.

- Il existe pourtant des situations de blocage consécutives à la défaillance de l'exploitant et à l'absence d'un tiers demandeur disposé à prendre en charge la remise en état de la friche, en raison d'une mise en faillite en encore d'un défaut d'information sur la situation du site et sur le coût que représenterait la dépollution.

Pour y remédier, l'article L. 541-3 du code de l'environnement, prévoit que « *si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'État peut (...) confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)* ». Missionnée par arrêté du préfet, l'ADEME peut ainsi assurer la prise en charge ou l'avance de frais d'études visant à définir les conditions techniques et financières de réalisation de travaux.

Il s'agit d'un dispositif utile mais qui ne permet pas de lever l'ensemble des situations de blocage, liées au coût trop important de la dépollution pour le vendeur – y compris l'État – ou pour le tiers demandeur. C'est pour y faire face que votre rapporteur propose de créer un fonds national destiné à accompagner certaines opérations de dépollution des friches.

2. L'article 4 de la proposition de loi

Cet article 4 traduit une proposition de votre rapporteur de créer un fonds pour la dépollution des friches urbaines et industrielles.

Le I crée un fonds libellé « fonds pour la dépollution des friches ». Il prévoit que le groupe Action Logement sera chargé de sa gestion. Organisme paritaire, Action Logement gère depuis 1953 le « 1 % patronal », contribution légale des employeurs prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et fixée à 0,45 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés et plus.

Pour assurer sa mission, ce groupe dispose d'un réseau national structuré, fort de ses antennes dans chaque département, et d'une véritable expertise dans le dialogue avec les collectivités territoriales et l'accompagnement de leurs projets dans le domaine du logement. Conformément à la volonté des partenaires sociaux, il conduit désormais des politiques de soutien et à la valorisation des territoires, comme en atteste, par exemple, le programme « Action Cœur de ville » qui vise à accompagner la revitalisation de centres de villes moyennes.

Cet article prévoit de conférer au groupe la gestion du fonds. Cette proposition soulève une difficulté juridique, puisque seules les sociétés composant le groupe Action Logement pouvant conduire des activités de gestion. Il conviendrait donc, *a minima*, de viser l'une de ces entités, par exemple la société Action Logement services, mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation.

Cet article prévoit, en conséquence, d'allouer une partie des ressources d'Action Logement pour assurer cette mission. C'est l'objet du **IV** de l'article qui modifie l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation à cette fin, sans préciser le niveau de ressources affectées.

La vocation du fonds sera de permettre la valorisation de friches en assurant leur dépollution, en fonction de leurs nouveaux usages (**II**). Toutefois, en l'état, cette rédaction peut porter à confusion. Elle prévoit que le fonds « libère » ces sites et leur donne « *de nouveaux usages* ». Il conviendrait plutôt de préciser qu'il *contribue* à libérer ces sites en accompagnant leur dépollution, *en fonction* du nouvel usage envisagé, mais sans les acquérir.

Afin d'en contrôler le fonctionnement, le **III** prévoit qu'un rapport décrivant l'activité du fonds sera remis annuellement au Parlement au plus tard le 30 avril.

Une fois fixé ce cadre législatif, il reviendra au pouvoir réglementaire d'en définir précisément les modalités d'intervention et de gestion.

3. La position de votre rapporteur

Le portage proposé dans cet article se fonde sur les travaux menés par votre rapporteur dans le cadre son rapport au Premier ministre. La nécessité de mettre en place un tel fonds lui semble acquise. Toutefois, le cadre fixé par l'article 40 de la Constitution a contraint la rédaction de cette proposition de loi et votre rapporteur est conscient de la nécessité d'examiner plus avant les conditions de portage, de financement et de fonctionnement de ce fonds. Il conviendra donc d'échanger avec le Gouvernement sur l'ensemble de ces points.

TITRE II

LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L'OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DE LOGEMENT

Article 5

(art. L. 1311-9 et L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité de recourir à une expertise agréée pour les opérations de cession, vente et préemption décidées par les collectivités territoriales

Cet article vise à permettre aux collectivités territoriales de choisir entre le recours à l'expertise de la direction de l'immobilier de l'État et le recours à une expertise privée pour l'évaluation de leurs projets d'acquisition, de vente ou de cession amiable en matière immobilière.

1. L'état du droit

L'article L.1311-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets immobiliers des collectivités territoriales sont conditionnés, avant toute entente amiable, à une demande d'avis préalable du service compétent de l'État, c'est-à-dire des services de la direction de l'immobilier de l'État (ancien « service des Domaines »). Cette direction dispose de services déconcentrés maillant l'ensemble du territoire national et fournit aux collectivités un avis gratuit sur leurs projets immobiliers. Cet avis constitue une garantie importante, diminuant le risque de transactions de complaisance ou menées à un prix défavorable aux intérêts de la collectivité. Il se fonde généralement sur une méthode de calcul synthétisant les opérations assimilables intervenues au cours des années précédentes, pondérée de la valeur d'usage du bien.

Cette obligation de consultation vaut également pour les groupements et les établissements publics des collectivités territoriales.

De trois ordres, les opérations concernées sont décrites à l'article L. 1311-10 du même code et couvrent un périmètre important :

– baux, accords amiables et conventions ayant pour objet la location d'immeubles, le seuil du loyer annuel étant déterminé par voie réglementaire ;

– acquisition à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution d'immeubles ou de parties d'immeubles, le seuil de valeur au-dessus duquel s'applique cette disposition étant fixé par voie réglementaire ;

– acquisition poursuivie par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article L. 1311-11 dudit code apporte des **garanties de transparence** en prévoyant que la décision d'engager ou non l'opération immobilière est prise dans le cadre d'une **délibération de la collectivité au vu de l'avis délivré par les services de l'État**. Dans la pratique, il est possible de déroger à cet avis et, lorsque le prix de la transaction diverge significativement de l'estimation, il revient à l'autorité délibérante de motiver sa décision.

Dans les faits, l'adaptation à la situation réelle du marché des méthodes d'évaluation des services de l'État est parfois remise en cause par les élus. Avec des retours relativement hétérogènes sur le territoire, elle ne tiendrait pas toujours suffisamment compte des évolutions très récentes des marchés, ni ne pondérerait suffisamment la valeur d'usage des biens.

2. L'article 5 de la proposition de loi

Cet article 5 propose de permettre aux collectivités de choisir entre le recours à l'avis des services de la direction de l'immobilier de l'État et celui d'une expertise privée, sous réserve qu'elle soit agréée pour cette mission.

Le 1^o modifie l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales afin d'introduire ce droit d'option entre « *l'autorité compétente de l'État* » mentionnée dans la rédaction en vigueur et « *un expert agréé* ». La consultation préalable à la transaction demeure obligatoire et concerne toujours les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et établissements publics. Il est proposé que cet agrément soit obtenu selon les modalités définies en Conseil d'État.

Le 2^o, symétriquement, prévoit que la délibération de la collectivité mentionnée à l'article L. 1311-11 du même code, se fondera sur l'avis de l'autorité compétente de l'État ou bien de l'expert agréé.

Cette disposition fait suite aux demandes de nombreuses collectivités de pouvoir disposer d'un tel droit d'option. Dans cette rédaction, la mise en œuvre de cette disposition pourrait néanmoins être d'une grande complexité. Créer un corps d'experts sur agrément pourrait en effet être assimilé à la mise en place d'une profession réglementée, dont le cadre juridique est régi par le droit européen et notamment la directive « Services » ⁽¹⁾, ce qui impliquerait notamment de justifier de l'opportunité de son instauration. Cette hypothèse est susceptible de retarder et de fragiliser la mise en place de ce droit d'option.

3. L'avis de votre rapporteur

Compte tenu des difficultés liées à la rédaction de cet article, votre rapporteur proposera par amendement de permettre aux collectivités de recourir

(1) Directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

non pas à un corps d'experts qu'il conviendrait de créer, mais aux experts immobiliers agréés près des tribunaux et cours d'appel.

*

* *

Article 6

(Articles L.151-2 et L. 152-6 du code de l'urbanisme)

Généralisation de dérogations au plan local d'urbanisme

Cet article propose d'inverser le principe de la règle et de l'exception dans l'application des règles du plan local d'urbanisme pour certaines opérations de construction et d'aménagement en zones dites tendues.

1. L'état du droit

Instauré par la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 (SRU), le plan local d'urbanisme (PLU) fixe, pour une commune ou un groupement de communes, les orientations et normes locales en matière d'urbanisme. Il définit les règles applicables à l'utilisation des sols en fonction de la zone où ils se situent.

Le projet de PLU est arrêté par le conseil municipal ou, lorsqu'il en a la compétence, par le conseil de l'EPCI. L'article L. 152-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'il contient les éléments suivants : un rapport de présentation ; un projet d'aménagement et de développement durables ; des orientations d'aménagement et de programmation ; un règlement et des annexes. **Le projet d'aménagement et de développement durables**, dont le contenu est défini à l'article L. 152-5 du même code, fixe les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels ainsi que celles concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs.

Si le PLU fixe des règles générales, il peut être ponctuellement nécessaire de prévoir des dérogations à certaines de ses règles afin de favoriser tel ou tel projet ou pour tenir compte de la spécificité d'une opération. L'article L. 152-6 du même code prévoit des possibilités de dérogation au PLU applicables dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou dans celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance. Sur décision motivée, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, c'est-à-dire le maire ou le président de l'intercommunalité (voire le préfet dans certains cas), peut déroger à certaines règles d'urbanisme fixées dans le PLU dans cinq grands cas de figure ayant trait à la construction de logements ou à l'aménagement d'espaces destinés à l'habitation.

Elle peut tout d'abord déroger aux règles touchant à la **hauteur maximale des constructions destinées principalement à l'habitation** (1° de l'article). Ces constructions doivent cependant ne pas dépasser la hauteur de la construction contiguë existante et les nouvelles constructions doivent s'intégrer harmonieusement au milieu urbain environnant.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière d'aires de stationnement lorsqu'elle autorise :

– la **surélévation d'une construction** achevée depuis plus de deux ans visant à permettre la construction de logements ou à accroître la surface de logement (2° de l'article) ;

– la **transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant** par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % de l'immeuble existant (3° de l'article).

Elle peut, en outre, permettre de déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements, pour un projet de **construction de logements situé à moins de 500 mètres** d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre (4° de l'article).

Enfin, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement au milieu urbain environnant et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente peut également autoriser un projet de construction destinée principalement à l'habitation à **déroger aux règles de retrait** fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives (5° de l'article).

2. L'article 6 de la proposition de loi

Cet article 6 vise à **inverser le principe de la règle et de l'exception dans les opérations de construction et d'aménagement** en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

Le **I** retient le périmètre en vigueur à savoir les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou dans celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance. Il les exempte de certaines règles d'urbanisme dans cinq cas de figure qui correspondent aux dérogations possibles dans la rédaction en vigueur. Il ne s'agit donc plus de permettre aux autorités compétentes pour délivrer le permis de construire de décider des dérogations décrites dans l'article mais bien de prévoir que ces possibilités ne relèvent plus de la dérogation et deviennent la règle de droit commun.

Ainsi, le **1°** exempte ces communes du respect des règles encadrant la hauteur pour les constructions destinées principalement à l'habitation. Il maintient néanmoins les tempéraments de la rédaction actuelle, à savoir l'impossibilité de

dépasser la hauteur de la construction contiguë ainsi que la nécessité que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant.

Le 2° lève les obligations relatives à la densité et en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque ladite surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Des précisions particulières sont apportées s'agissant des opérations de surélévation d'un bâtiment contigu à une autre construction : si ces projets ne sont pas tenus de s'astreindre à des règles de gabarit, la construction d'ensemble ne doit pas dépasser le bâtiment contigu.

Le 3° lève les obligations relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la **transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant** par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % de l'immeuble existant.

Le 4° met fin aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements, **lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres** d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre

Enfin, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant, et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, le 5° dispense les projets de constructions destinées principalement à l'habitation **des règles de retrait** fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives

Le II, permettant au maire des communes concernées de « déroger » à ces dérogations, peut sembler superfétatoire.

3. L'avis de votre rapporteur

Si cet article envoie un signal très favorable aux communes, sa rédaction soulève d'importantes difficultés : en généralisant les régimes de dérogation, elle pourrait contredire la force obligatoire de nombreuses dispositions du PLU. Or, votre rapporteur constate que les possibilités juridiques d'accompagnement et de soutien aux projets de densification sont déjà trop peu utilisées. Il faudrait donc, avant toute chose, favoriser une véritable sensibilisation des maires à ces possibilités, en diffusant plus généralement une véritable « culture du foncier ». Il compte sur le développement des observatoires locaux du foncier, prévus à l'article 3, pour y pourvoir, à la faveur notamment des améliorations qu'il entend proposer à ce dispositif.

Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur proposera la suppression de cet article 6.

*

* *

Article 7

(Art. L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation)

Publication en conseil municipal d'un compte rendu annuel de la création de logements et lien entre PLH et PLU

1. L'état du droit

L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délibèrent au moins une fois par an sur l'état de réalisation de leur programme local de l'habitat et de son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique (cf. commentaire de l'article 3).

L'EPCI communique pour avis un bilan de la réalisation du PLH au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Ce bilan est réalisé trois ans après l'adoption du plan ainsi qu'à l'issue de chacune des années de réalisation.

La délibération annuelle constitue un gage de transparence dans la mise en œuvre du plan. Elle pourrait cependant gagner encore en contenu si elle prévoyait explicitement une mise en perspective avec les objectifs en construction de logements, avec une déclinaison débattue au niveau des conseils municipaux. Cette démarche permettrait de mieux articuler la politique locale du logement avec les projets d'aménagement du territoire. Les élus anticiperaient davantage les contraintes et finalités des projets de construction ou d'aménagement menés le plus souvent sur le moyen terme.

2. L'article 7 de la proposition de loi

Cet article modifie l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation.

Le 1° modifie le premier alinéa de cet article L. 302-3. Il prévoit que la délibération annuelle de l'EPCI portant sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à la situation sociale ou démographique se fasse « *conformément aux conclusions de l'observatoire foncier local* ». Cette disposition vise à mettre en cohérence les orientations du PLH avec les objectifs assignés aux observatoires par la présente PPL.

Il s'agit d'une intention louable mais dont la rédaction, en l'état, peut sembler perfectible. Cette rédaction conduit en effet à restreindre les données prises en compte dans la délibération aux seules orientations produites par les observatoires. Une modification rédactionnelle serait nécessaire afin de préciser

que les travaux des observatoires du foncier viendront en simple appui à la délibération.

Le 2° prévoit de rendre public en conseil municipal un compte rendu annuel de la construction de logements. Ce compte rendu se fondera sur la délibération du conseil de l'EPCI relative à la mise en œuvre du PLH. Il présentera les écarts entre les objectifs annuels du PLH et leur exécution, c'est-à-dire le nombre de logements effectivement construits. Il s'agit d'une démarche de transparence et de pédagogie qui permet aux conseils municipaux de prendre précisément connaissance de la réalisation des objectifs décidés au niveau de l'EPCI. Le contenu de la communication prévue dans ce 2° ne doit pas être entendu de façon limitative : il pourra naturellement inclure des éléments sur les délivrances de permis de construire, les mises en chantier, les destructions de logements, etc. Il pourra aussi contenir des éléments techniques et juridiques expliquant les raisons d'éventuels retards.

Il s'agit d'une véritable avancée en termes de démocratie locale, qui pourra toutefois être complétée en élargissant l'obligation de publicité aux conseils métropolitains et intercommunaux.

Le 3° porte sur le second alinéa de l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation. Il prévoit de subordonner aux dispositions du PLU la communication du bilan de réalisation du PLH au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Cette disposition est inopérante : si le PLU doit être conforme au PLH intercommunal, son contenu, à l'inverse, n'a pas vocation à régir les modalités d'information de l'État sur la réalisation du PLH. Il conviendrait donc de supprimer ce 3°.

3. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur se réjouit des avancées portées par cet article. Sous réserve d'ajustements rédactionnels, il souhaite l'adoption de ses 1° et 2°.

*

* *

Article 8

Article de gage

Cet article vise à gager les charges pour l'État d'une part (I) et les collectivités territoriales d'autre part (II), pour satisfaire aux obligations constitutionnelles de recevabilité des propositions de loi.