

N° 603

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juin 2012

PROPOSITION DE LOI

tendant à abroger la majoration automatique des droits à construire,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre JARLIER, Joël GUERRIAU, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Françoise FÉRAT, MM. Jean-Jacques LASSERRE, Marcel DENEUX, Christian NAMY, Mme Jacqueline GOURAULT, MM. Vincent DELAHAYE et Gérard ROCHE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire prévoit une majoration automatique des droits à construire (coefficient d'occupation des sols lorsqu'il y en a un, hauteur, gabarit, emprise au sol) de 30 % :

- pour la construction ou l'agrandissement de bâtiments, à usage d'habitation ;

- dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols ou dans les établissements publics à coopération intercommunale compétents en matière de PLU qui en ont élaboré un (le document d'urbanisme doit être en vigueur au 20 mars 2012) ;

- pour les permis et déclarations déposés avant le 1^{er} janvier 2016.

Cette majoration ne s'applique pas lorsque la commune ou l'établissement public à coopération intercommunale a délibéré avant le 20 mars 2012 pour instituer la majoration prévue à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, issu de la loi dite MOLLE, qui permet de majorer jusqu'à 20 % (30 % avec la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire) ces droits à construire dans les zones U des plans locaux d'urbanisme (hors zone de plans d'exposition au bruit (PEB) par une procédure de modification simplifiée.

Il est possible pour la collectivité ou l'établissement public à coopération intercommunale compétent de délibérer pour écarter cette mesure ou la sectoriser mais auparavant elle doit mettre à la disposition du public une note d'information présentant la mesure d'augmentation des droits à construire dans le document d'urbanisme.

Cette note d'information présentant les conséquences du dispositif, au regard notamment des grands objectifs de développement durable assignés

aux documents d'urbanisme, doit être élaborée et mise à disposition du public pendant un mois et doit être élaborée avant le 20 septembre prochain.

Sur la base de cette consultation, l'ensemble des communes et établissements publics de coopération intercommunale concerné doit ainsi délibérer avant le 20 décembre 2012, à défaut de quoi la majoration entrera en vigueur automatiquement sur l'ensemble de la commune.

Si la majorité des élus partage l'objectif de la nécessaire densification et de l'augmentation de la production de logements, il n'en demeure pas moins que l'outil qui a été voté dans des conditions trop expéditives en mars dernier n'y répond pas en l'état.

Pour que la densification constitue une réponse adaptée au principe de libre administration des collectivités, elle doit respecter le plein exercice de leur compétence en matière de droit des sols ainsi que le projet urbain défini par les élus.

Par ailleurs, selon les professionnels de l'immobilier, accroître les droits à construire sur un terrain ne peut que mécaniquement en augmenter le prix. Par exemple, dans certaines agglomérations de la région parisienne qui subissent une pression foncière très forte, le coût moyen de la construction neuve a atteint un niveau extrêmement élevé avec un prix du foncier pouvant représenter jusqu'à 50 % du montant de l'opération.

On peut donc s'interroger sur la légitimité de cette loi et sur sa capacité à atteindre l'objectif de réduction du prix du foncier et de développement de l'offre de logements, notamment dans les secteurs les plus tendus.

L'organisation de la mise à disposition de la note, la réalisation de la synthèse, ou encore les obligations de publication engendrent également des coûts inutiles qui peuvent se révéler importants, sans compter les frais de contentieux qui ne manqueront pas d'incomber à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en raison de l'insécurité juridique du dispositif adopté. En effet, le contenu minimum

de la note d'information reste trop imprécis pour les collectivités qui par manque de temps et de moyens risquent de produire un document incomplet, fragilisant ainsi la procédure.

Cette loi est aussi applicable de façon arbitraire à l'ensemble du territoire, ignorant ainsi les spécificités locales. Or, il est bien évident que la question du logement se pose en des termes très contrastés selon que l'on se trouve en zone tendue ou en zone de décroissance.

En outre, les collectivités récalcitrantes à la densification en zone tendue peuvent délibérer contre alors qu'elles devraient être prioritairement ciblées. Le texte adopté impose, en revanche, à celles qui y ont déjà réfléchi au travers de leur document de planification, d'élaborer une note d'information soumise à la consultation du public avant tout débat sur l'adaptation de la mesure de densification à la spécificité et aux contraintes de leur projet urbain.

Ce point est particulièrement vrai pour les collectivités en cours de révision de leur document d'urbanisme, notamment pour intégrer les préconisations du Grenelle de l'environnement en matière de développement durable.

Le droit existant à l'article L. 123-1-11 issu de la loi dite MOLLE du 25 mars 2009 offre par ailleurs déjà aux collectivités la possibilité de majorer les droits à construire mais la démarche est inverse puisque c'est à l'initiative de la collectivité, lui permettant ainsi d'inscrire ce bonus de constructibilité de façon ciblée dans son projet urbain. La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire a porté de 20 à 30 % le plafond de cette possibilité de majoration ce qui peut s'avérer une bonne chose dans certaines hypothèses, d'où la proposition de maintenir cette augmentation.

Enfin, il est utile de rappeler que la majoration automatique des droits à construire ne manquera pas de provoquer des conflits d'intérêts liés à l'exercice du droit des tiers entraînant des risques de contentieux tout autant préjudiciables à la construction de nouveaux logements puisque les permis de construire seront dans ce cas retardés.

Pour toutes ces raisons, il convient de procéder à l'abrogation de l'article L. 123-1-11-1 et du deuxième alinéa de l'article L. 128-3 du code de l'urbanisme. Aux deuxième et troisième phrases du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 du même code, le taux de 30 % est maintenu.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 123-1-11-1 est abrogé ;
- ③ 2° Le second alinéa de l'article L. 128-3 est supprimé.