

N° 693

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi,
adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de
simplification du droit de l'urbanisme et du logement,*

Par Mme Sylviane NOËL et M. Guislain CAMBIER,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1240, 1378 et T.A. 113

Sénat : 632, 684 et 694 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. LA COMPLEXITÉ DU DROIT DE L'URBANISME : L'UNE DES RACINES DE LA CRISE DU LOGEMENT.....	8
A. UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT DE LA CONSTRUCTION.....	8
B. L'INFLATION ET LA COMPLEXIFICATION DES NORMES PÉNALISENT LE SECTEUR	8
II. UN PROPOSITION DE LOI « PATCHWORK ».....	8
A. ASSOUPLIR LES RÈGLES DE PROCÉDURE ET DE FOND RELATIVES AUX DOCUMENTS D'URBANISME	9
1. <i>Faciliter et accélérer l'évolution des documents d'urbanisme</i>	9
2. <i>Élargir le champ des dérogations</i>	9
B. FACILITER LA GESTION PAR LES COLLECTIVITÉS DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER	10
C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME, NOTAMMENT POUR LES AMÉNAGEMENTS D'AMPLEUR.....	10
D. UNE MESURE ORPHELINE : FACILITER L'ACCUEIL DES SALARIÉS DANS LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE	11
III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENDRE LA MAIN AUX ÉLUS POUR ADAPTER LES RÈGLES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES	11
A. DES MESURES UTILES MAIS POINTILLISTES	12
1. <i>Une loi « logement » qui se fait toujours attendre</i>	12
2. <i>Une réforme manquée du code de l'urbanisme</i>	12
B. FACILITER L'ADAPTATION DES DOCUMENTS D'URBANISME SANS LES DÉVITALISER.....	12
1. <i>Faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme, tout en conservant certaines garanties</i> .	12
2. <i>Permettre une meilleure appréhension par les collectivités des outils disponibles</i>	13
C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA RÉALISATION DES PROJETS	13
1. <i>Amplifier les possibilités de déroger pour mieux s'adapter aux réalités locales</i>	13
a) <i>Des dérogations élargies pour faire face aux problématiques des milieux urbains comme des milieux ruraux</i>	13
b) <i>Sécuriser le pouvoir des élus locaux en matière d'urbanisme</i>	14
2. <i>Simplifier les procédures et lever les contraintes sur les porteurs de projets</i>	14

EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er} A</i> Généralisation de la procédure de modification pour l'évolution des documents d'urbanisme	17
• <i>Article 1^{er} B (nouveau)</i> Participation du public par voie électronique pour les projets de logement de grande ampleur dans les zones en déficit de logement	31
• <i>Article 1^{er}</i> Mesures de simplification de procédures d'urbanisme et de la gestion par les collectivités de leur patrimoine et de l'aménagement de leur territoire	34
• <i>Article 1^{er} bis AA (nouveau)</i> Transmission par l'administration fiscale de données liées au logement	48
• <i>Article 1^{er} bis A</i> Approbation des schémas d'aménagement régional (SAR) par arrêté préfectoral	52
• <i>Article 1^{er} bis B (supprimé)</i> Expérimentation de déclarations de projet pour les projets d'intérêt général en Guyane.....	55
• <i>Article 1^{er} bis C (supprimé)</i> Autorisation d'urbanisme unique en Guyane	58
• <i>Article 1^{er} bis D</i> Assouplissement des obligations de solarisation pour les parcs de stationnement existant	60
• <i>Article 2</i> Adaptation du régime des résidences hôtelières à vocation sociale et assouplissement des possibilités de déroger aux règles des PLU(i) pour la création de logements.....	65
• <i>Article 2 bis (supprimé)</i> Mesures relatives aux destinations en faveur de la mixité fonctionnelle des bâtiments.....	82
• <i>Article 2 ter</i> Assouplissement des conditions de modification des règles d'urbanisme contenues dans les documents des lotissements.....	87
• <i>Article 2 quater</i> Respect des règles de densité fixées par les PLU(i) dans les autorisations d'urbanisme.....	94
• <i>Article 2 quinquies</i> Réduction des obligations de stationnement de véhicule motorisé en cas de réalisation de places de stationnement pour vélos	97
• <i>Article 2 sexies A (nouveau)</i> Parkings des logements locatifs sociaux	103
• <i>Article 2 sexies B (nouveau)</i> Suppression de la possibilité pour le PLU(i) d'exempter les logements locatifs intermédiaires d'obligations en matière de stationnement	105
• <i>Article 2 sexies (supprimé)</i> Dérogation aux règles de hauteur du PLU(i) pour les projets industriels ou logistiques.....	107
• <i>Article 2 septies (supprimé)</i> Dérogation aux règles du PLU(i) pour les équipements liés au transport routier de marchandises ou aux activités logistiques	110
• <i>Article 2 octies (supprimé)</i> Procédure intégrée accélérée de mise en compatibilité du PLU(i) pour les projets de carrières	113
• <i>Article 3</i> Permis d'aménager multisites pour les lotissements	117
• <i>Article 3 bis A (supprimé)</i> Alignement de la durée de validité des diverses autorisations nécessaires à un projet sur celle du permis de construire	121
• <i>Article 3 bis BA (nouveau)</i> Certificat de projet pour les projets de logements	126
• <i>Article 3 bis B</i> Cristallisation des règles d'urbanisme applicables aux permis de construire modificatifs	128
• <i>Article 3 bis C (supprimé)</i> Mise en concordance des documents du lotissement avec les documents d'urbanisme postérieurs.....	132
• <i>Article 3 bis</i> Assouplissement des règles d'urbanisme pour les constructions et aménagements temporaires liés aux chantiers nucléaires	135
• <i>Article 4</i> Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme	142
• <i>Article 5 (supprimé)</i> Institution d'une procédure d'admission préalable pour l'ensemble des recours en matière d'urbanisme.....	143

• Article 6 (supprimé) Délai d’instruction réduit pour les demandes modificatives consécutives à un refus d’autorisation d’urbanisme	144
• Article 6 bis (nouveau) Dispense d’autorisation d’urbanisme pour les panneaux solaires	148
• Article 7 (supprimé) Raccourcissement de dix à six mois des délais de contentieux en matière de logement locatif social.....	150
 EXAMEN EN COMMISSION.....	151
 RÈGLES RELATIVES À L’APPLICATION DE L’ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L’ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	183
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	185
 LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	187
 LA LOI EN CONSTRUCTION	189

L'ESSENTIEL

La commission des affaires économiques a adopté, le 4 juin 2025, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

Déplorant un texte « patchwork », qui ne permet ni une réforme en profondeur du droit de l'urbanisme ni des mesures fortes en faveur du logement, la commission a cependant élargi et approfondi les mesures proposées, en restant particulièrement attentive à préserver les compétences des collectivités en la matière. Dans une logique de subsidiarité, elle a ainsi substitué aux dérogations de droit soit l'inscription de règles dérogatoires au sein des documents d'urbanisme, soit la possibilité pour le maire de déroger au cas par cas aux règles applicables. Elle a également sécurisé les dispositifs transitoires visant au logement des salariés des grands chantiers industriels et nucléaires.

Enfin, elle a enrichi le volet « amont », notamment en étendant le recours au numérique pour la consultation du public et en facilitant l'adhésion des communes aux établissements publics fonciers.

Trois articles de ce texte, relatifs au contentieux, ont été délégués au fond à la commission des lois.



**Part des collectivités
qui estiment
que le secteur
« construction,
logement
et urbanisme »
devrait prioritairement
faire l'objet
d'un élargissement
du pouvoir
de dérogation local¹**



**Augmentation
du volume
du code de l'urbanisme
depuis 20 ans
(en nombre de mots)**



**Évolution
des mises en ventes
de logements neufs
en 2024
par rapport à 2023²**

¹ [Rapport d'information](#) n° 346 (2024-2025) de M. Rémy Pointereau et Mme Guylène Pantel, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 13 février 2025.

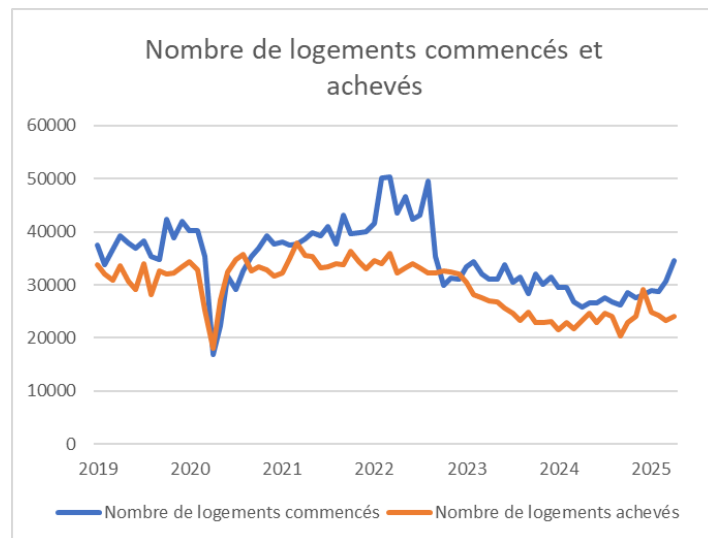
² <https://www.banquedesterritoires.fr/logement-neuf-desastre-en-2024-espoir-en-2025>.

I. LA COMPLEXITÉ DU DROIT DE L'URBANISME : L'UNE DES RACINES DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT DE LA CONSTRUCTION

Année après année, la crise du logement devient de plus en plus prégnante : 4 millions de personnes seraient mal logées en France en 2025, et le chiffre des demandes de logement social a atteint un nouveau record, à 2,8 millions.

Multifactorielle, cette crise du logement trouve entre autres ses racines dans la faiblesse de la production de nouveaux logements : malgré un très léger rebond au premier trimestre 2025, **le nombre de logements autorisés demeure inférieur d'environ 20 % aux chiffres pré-covid.**



B. L'INFLATION ET LA COMPLEXIFICATION DES NORMES PÉNALISENT LE SECTEUR

Le droit de l'urbanisme **tarde également à s'adapter aux nouvelles problématiques liées à la transition écologique** : des objectifs chiffrés contraignants et très ambitieux de réduction de l'artificialisation des sols et d'installation d'infrastructures de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments ont notamment été fixés dans la loi, **sans que collectivités et acteurs de la construction et les maîtres d'ouvrage disposent des ressources en ingénierie et des moyens juridiques et financiers de les mettre en œuvre dans les délais impartis.**

II. UN PROPOSITION DE LOI « PATCHWORK »

Malgré son titre ambitieux, le texte ne constitue **pas une réforme d'ampleur du droit de l'urbanisme et du logement, mais une collection d'ajustements** à des dispositifs déjà existants, trop contraignants ou mal calibrés.

A. ASSOUPHIR LES RÈGLES DE PROCÉDURE ET DE FOND RELATIVES AUX DOCUMENTS D'URBANISME

1. Faciliter et accélérer l'évolution des documents d'urbanisme

Afin de permettre une meilleure adaptabilité des documents d'urbanisme aux priorités des politiques publiques nationales et locales, la proposition de loi :

- permet le recours à la **procédure de modification simplifiée des PLU(i) pour les majorations de construction jusqu'à 50 %** (contre 20 % actuellement) (**art. 1**) et en **réservant la procédure de révision** des documents d'urbanisme **aux changements des documents stratégiques** (**art. 1^{er} A**) ;
- supprime la **caducité automatique des Scot** (**art. 1^{er}**). L'Assemblée nationale a rétabli la caducité du Scot en portant le délai à **dix ans** et en permettant au préfet d'accorder un délai supplémentaire pour procéder à l'évaluation ;
- permet l'approbation des schémas d'aménagement régional (SAR) ultramarins par le préfet, et non plus par décret en Conseil d'État (**art. 1^{er} bis A**).

L'**article 2 ter** facilite la **modification des documents de lotissement** afin d'en permettre la densification « douce », notamment en **abaissant les majorités de colotis requises**.

2. Élargir le champ des dérogations

Le texte élargit les cas où l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut déroger aux règles du PLU(i) : **afin de favoriser la production de logements abordables, l'article 2 toilette la liste des communes où ces derniers peuvent bénéficier de dérogations** en matière de gabarit, hauteur, densité et places de stationnement, **pour l'aligner avec le zonage « A / B / C »** ; les **articles 2 sexies et septies** ouvrent la possibilité de dérogations au cas par cas pour les projets industriels et logistiques.

En vue de faciliter la requalification des **zones d'activité économique**, et notamment des zones commerciales d'entrée de ville, la proposition de loi propose que puisse être **dérogé, au cas par cas, aux règles du PLU(i) relatives aux destinations**, afin d'y créer des logements (**art. 2**). Afin de favoriser la mixité fonctionnelle, l'**article 2 bis** propose de **dispenser de toute autorisation d'urbanisme certains changements de destination**, et de permettre à un local d'avoir plusieurs destinations.

En vue d'assouplir les contraintes pesant sur les constructeurs, les députés ont également réaffirmé que les autorisations d'urbanisme étaient délivrées conformément aux règles de densité en vigueur (**art. 2 quater**). Ils ont

aussi permis de **substituer à l'obligation de réalisation de places de stationnement la réalisation de places de vélo (art. 2 quinquies) et assoupli les contraintes de solarisation pour les parkings existants (art. 1^{er} bis D).**

B. FACILITER LA GESTION PAR LES COLLECTIVITÉS DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER

Afin d'amplifier l'offre en ingénierie à disposition des collectivités, la proposition de loi permet à une commune d'**adhérer à un établissement public foncier local (EPFL), indépendamment de l'EPCI** dont elle est membre (art. 1^{er}). La procédure de modification du périmètre des EPF d'État a également été allégée par l'Assemblée nationale et **élargit les compétences des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA-IN) à la maintenance et à l'entretien (art. 1^{er}).**



Délai d'amortissement
de la solarisation
des bâtiments
existants, dans les cas
les plus défavorables

Enfin, la proposition de loi relevait à **1 100 m² d'emprise au sol le seuil d'assujettissement des bâtiments existants non résidentiels aux obligations de solarisation ou végétalisation en toiture à horizon 2028 (art. 1^{er}).**

C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME, NOTAMMENT POUR LES AMÉNAGEMENTS D'AMPLEUR

Afin de faciliter les opérations d'aménagement d'ampleur, l'**article 3** permet la délivrance de **permis d'aménager multisites** sous régime de lotissement et l'**article 3 bis dispense d'autorisation d'urbanisme et du respect des règles d'urbanisme de fond les aménagements temporaires liés aux chantiers** de construction des centrales **nucléaires**.

En outre, dans l'optique d'améliorer la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme, les députés ont proposé d'aligner la durée de validité des autorisations connexes sur celle du permis de construire (art. 3 bis A), de **cristalliser les règles applicables au permis modificatif pendant trois ans (art. 3 bis B)** et de recourir au permis modificatif pour présenter une nouvelle demande à la suite d'un refus d'autorisation, avec une durée d'instruction réduite (art. 6).

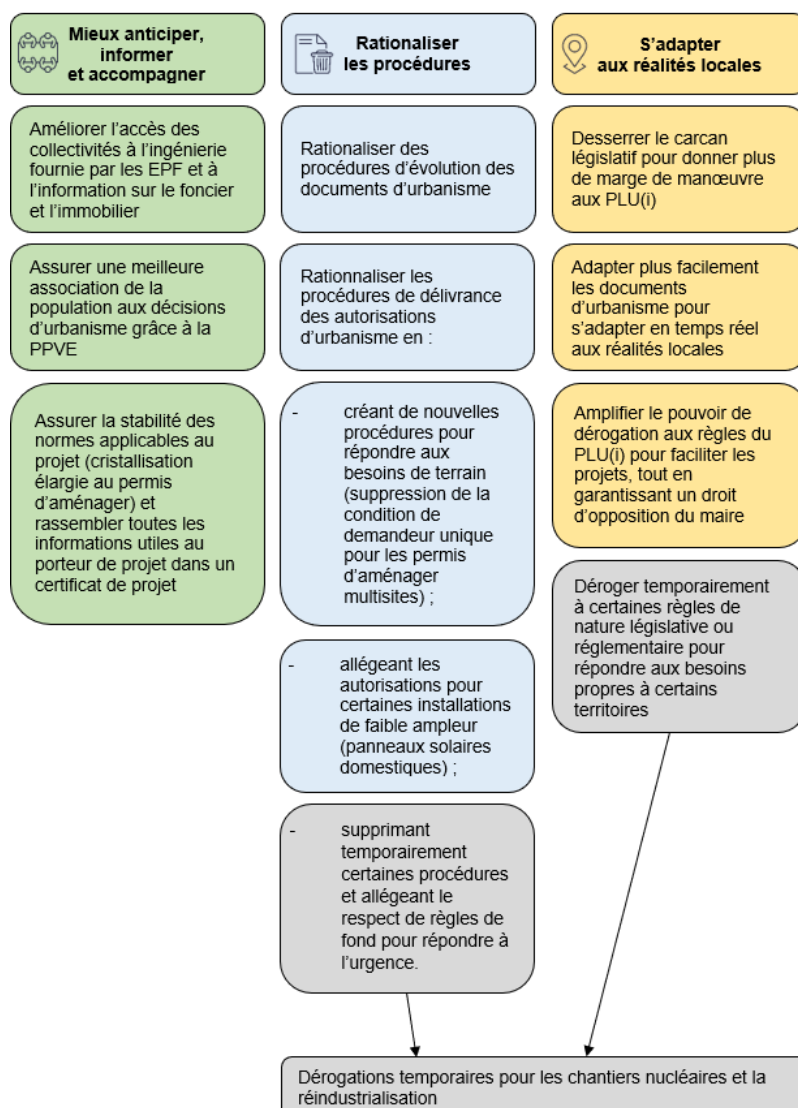
Afin de lutter contre la cabanisation sur le littoral guyanais, les **articles 1^{er} bis B et 1^{er} bis C** proposent d'**alléger les autorisations d'urbanisme en Guyane**.

D. UNE MESURE ORPHELINE : FACILITER L'ACCUEIL DES SALARIÉS DANS LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE

En dépit de l'intitulé du texte, l'unique disposition relative à l'amplification de l'offre de logement, qui figure à l'article 2, permet de déroger temporairement au seuil de 30 % de publics vulnérables accueillis dans les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) pour y loger des salariés, dans les territoires soumis à des enjeux de développement économique particuliers. En complément, l'article 3 *bis* dispense de toute formalité d'urbanisme et du respect des règles de fond les constructions pour loger les salariés des grands chantiers nucléaires.

III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENDRE LA MAIN AUX ÉLUS POUR ADAPTER LES RÈGLES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES

Les 3 piliers de la simplification



A. DES MESURES UTILES MAIS POINTILLISTES

1. Une loi « logement » qui se fait toujours attendre

En dépit de son intitulé, le texte ne comporte **aucune disposition structurelle relative à l'augmentation de l'offre de logement**, les dispositions relatives aux RHVS et aux chantiers nucléaires ne présentant qu'un **caractère ciblé, temporaire et dérogatoire**.

Le texte **manque ainsi sa cible**, et les rapporteurs déplorent qu'il ne permette pas de répondre aux attentes légitimes sur ce sujet crucial pour chacun de nos concitoyens et pour la cohésion de notre société.

« À quand une grande loi sur le logement ? »

Sylviane Noël, rapporteure

2. Une réforme manquée du code de l'urbanisme

Alors que la réforme des procédures d'urbanisme fait l'objet d'attentes fortes de la part de l'ensemble des acteurs, la commission regrette que là aussi le caractère « patchwork » du texte, **au champ à la fois très divers et trop ciblé**, ne permette pas d'engager des chantiers structurants, comme la réforme des procédures de déclaration d'intérêt général et de mise en compatibilité. Elle s'interroge d'autant plus sur le calendrier resserré d'examen du texte que la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a engagé une **mission d'information sur la simplification des règles d'urbanisme et du logement, dont les conclusions auraient utilement pu enrichir les débats sur le texte**.

B. FACILITER L'ADAPTATION DES DOCUMENTS D'URBANISME SANS LES DÉVITALISER

1. Faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme, tout en conservant certaines garanties

La rationalisation des procédures d'évolution des documents d'urbanisme doit être soutenue. Elle permettra d'accélérer les modifications les moins impactantes et apportera de la lisibilité et de la sécurité juridique aux élus.

En revanche, il demeure essentiel de **garantir l'adhésion de la population aux évolutions structurantes de documents qui modèlent leur cadre de vie**. C'est pourquoi, en accord avec les associations d'élus, la commission a **modulé la hausse du seuil d'augmentation de la**

constructibilité au-dessus duquel une enquête publique est obligatoire, pour le porter de 20 à 30 %.

C'est aussi pourquoi, tout en ouvrant **la possibilité de recourir à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) à la place de l'enquête publique**, pour accélérer les procédures d'évolution des documents d'urbanisme, la commission a précisé qu'un dossier papier devrait obligatoirement être mis à disposition en mairie.

2. Permettre une meilleure appréhension par les collectivités des outils disponibles

Compte tenu du coût et des délais d'élaboration des documents d'urbanisme, la commission a **rétabli la caducité automatique des Scot**, tout en maintenant une obligation d'évaluation périodique du Scot, et elle a ouvert la voie à une **fusion des Scot et PLU(i) de périmètres identiques** en un même document, afin de mutualiser les procédures et les coûts.

En outre, pour faciliter l'accès des communes, y compris les plus petites, aux outils d'ingénierie et de portage foncier que constituent les EPF, la commission a **ouvert la possibilité aux communes non compétentes en matière de document d'urbanisme de se voir couvertes par un EPF d'État, permis aux communes d'adhérer de manière autonome à un EPFL dès sa création et supprimé le droit d'opposition du préfet à la création ou à la transformation d'un EPFL.**

Par ailleurs, afin de mieux préparer et cibler les opérations d'aménagement et de requalification urbaine, les services fiscaux pourront **transmettre aux collectivités, mais aussi aux services de l'État et à ses opérateurs compétents une liste élargie d'informations relatives au logement et à l'immobilier.**

C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA RÉALISATION DES PROJETS

1. Amplifier les possibilités de déroger pour mieux s'adapter aux réalités locales

a) Des dérogations élargies pour faire face aux problématiques des milieux urbains comme des milieux ruraux

Afin de répondre aux demandes récurrentes des associations d'élus, la commission a **étendu à l'ensemble des communes les possibilités de dérogations au cas par cas aux règles du PLU(i).**

Soutenant l'ambition de requalifier à grande échelle les zones commerciales d'entrée de ville (la « France moche »), la commission a **enrichi le texte pour le rendre plus opérant**, en permettant de déroger au cas par cas aux règles d'urbanisme de fond applicables dans ces zones, en vue de

permettre l'application de règles adaptées à des bâtiments d'habitation, et en permettant également **l'implantation à titre dérogatoire d'équipements publics, afin d'approfondir la mixité fonctionnelle** de ces nouveaux quartiers. Elle a en outre précisé les conditions dans lesquelles les dérogations aux règles de destination pourraient être refusées.

Afin de permettre la valorisation d'un patrimoine bâti, souvent de qualité, et de contribuer à la redynamisation des campagnes, la commission a également **élargi les possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles et forestiers désaffectés dans les zones « NAF » à la création de tous types d'activités**, y compris pour les bâtiments non « pastillés » dans le PLU(i).

Sur le sujet sensible des places de stationnement, la commission a **supprimé les dispositions d'application générale de l'article 2 quinquies au profit de l'inscription dans le PLU(i) de règles adaptées** en matière de stationnement, notamment pour le logement social.

b) Sécuriser le pouvoir des élus locaux en matière d'urbanisme

Alors que les cas de dérogation aux règles d'urbanisme locales se multiplient, la commission a **sécurisé l'accord du maire sur ces dérogations, dans les cas où il ne possède pas la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme** : cette disposition vaudra pour toutes les dérogations au cas par cas prévues par le code de l'urbanisme, ainsi que pour le cadre dérogatoire prévu à l'article 3 *bis* pour les logements et autres infrastructures liées aux chantiers nucléaires.

Afin de **préserver l'équilibre des compétences tant des autorités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme que de celles chargées de la délivrance des autorisations**, la commission a également supprimé toutes les mesures de dérégulation excessives, notamment celles qui supprimaient de manière indifférenciée les autorisations d'urbanisme, ou qui permettaient au maire de déroger seul aux règles du PLU(i) pour des projets de très grande ampleur.

« Je suis un partisan de la subsidiarité : il faut s'adapter aux réalités locales. »

Guislain Cambier, rapporteur

2. Simplifier les procédures et lever les contraintes sur les porteurs de projets

Afin d'accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme pour certains projets structurants, la commission a permis **l'utilisation de la PPVE pour les projets de logements en zone tendue** et a supprimé l'obligation de déclaration préalable pour l'installation de panneaux solaires domestiques.

Elle a également **approuvé la qualification automatique de projet d'intérêt majeur (PIG) des gros réacteurs nucléaires**, afin d'accélérer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

La commission a également procédé à des simplifications des règles de fond, pour lever la contrainte économique et juridique sur les porteurs de projet : **les obligations de solarisation** des bâtiments existants seront désormais strictement calquées sur le droit européen (« dé-surtransposition »). En outre, **la condition de demandeur unique pour les permis d'aménager multisites a été levée**.

Compte tenu de leur caractère temporaire et ciblé, la commission a également approuvé la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme de fond pour les projets liés aux chantiers nucléaires (tout en sécurisant la procédure), **ainsi qu'aux seuils de logements réservés aux publics vulnérables dans les RHVS** - disposition qu'elle a par ailleurs élargie aux travailleurs saisonniers et en mobilité.

En outre, considérant que **la concertation, l'information et la sécurisation** quant aux règles applicables de l'ensemble des acteurs en amont des procédures administratives est **un facteur clé de l'accélération des projets**, la commission a créé un **nouveau certificat de projet**, rassemblant l'ensemble des informations nécessaires à la réalisation d'un projet, à destination des porteurs de projets de création de logements, et a **élargi la cristallisation des règles applicables au permis modificatif au permis d'aménager**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

Généralisation de la procédure de modification pour l'évolution des documents d'urbanisme

L'article 1^{er} A, introduit en commission à l'Assemblée nationale, fait de la modification la procédure d'évolution de droit commun pour les documents d'urbanisme, réservant la procédure de révision aux changements portant sur les documents stratégiques (orientations définies par le projet d'aménagement stratégique dans le cas des schémas de cohérence territoriale et par le projet d'aménagement et de développement durable dans le cas des PLU(i)).

La commission a ouvert la possibilité de recourir à la participation du public par voie électronique, dans le cadre des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme et inscrit dans la loi les cas d'exemption de droit de l'évaluation environnementale, en cas de modification du PLU(i).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les procédures complexes d'évolution des documents d'urbanisme grèvent l'adaptabilité de ces derniers aux priorités des politiques publiques

A. Les documents d'urbanisme sont composés de plusieurs documents stratégiques et normatifs, dont la portée est différenciée

• Les plans locaux d'urbanisme (PLU(i)), qui ont remplacé en 2000¹ les anciens « plans d'occupation des sols » (POS), ont vocation à traduire, à l'échelon d'une commune ou d'une intercommunalité, les règles d'aménagement et d'utilisation des sols, conformément à un projet global d'aménagement et d'urbanisme.

Le PLU(i) est élaboré à l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), compétent de plein droit en la matière depuis le 1^{er} janvier 2021 aux termes de la loi Alur de 2014², ou, par les communes, lorsque celles-ci ne font pas partie d'un EPCI, ou qu'elles ont refusé le transfert de la compétence à l'EPCI³.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

³ Art. L. 153-8 CU.

Le PLU(i) est composé¹ :

- d'un rapport de présentation, qui explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, sur la base d'un diagnostic territorial² ;
- d'un **projet d'aménagement et de développement durables (PADD), document stratégique qui fixe les orientations générales du PLU(i)** en matière d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que d'habitat, de transports et déplacements, de réseaux d'énergie, de développement des énergies renouvelables, de développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique et de loisirs³ ;
- d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui définissent des projets d'aménagement d'ensemble, en cohérence avec le PADD, dont la mise en œuvre est déclinée dans le règlement⁴ ;
- d'un règlement, qui délimite les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) ainsi que les zones naturelles (N) ou agricoles (A) et forestières à protéger), et fixe l'ensemble des règles applicables, concernant l'affectation des sols, ainsi que la nature, la destination et les caractéristiques des aménagements et constructions autorisés⁵ ;
- d'annexes⁶.

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent en matière d'habitat ou qui est autorité organisatrice des mobilités, le PLU(i) peut en outre tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de mobilité⁷, auquel cas il comporte un programme d'orientations et d'actions (POA), qui comprend l'ensemble des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports⁸.

¹ Art. L. 151-2 CU.

² Art. L. 151-4 CU.

³ Art. L. 151-5 CU.

⁴ Art. L. 151-6 à 7-2 CU.

⁵ Art. L. 151-9 à 16 CU.

⁶ Art. L. 151-43 CU.

⁷ Art. L. 151-44 CU.

⁸ Art. L. 151-45 CU.

• **Les schémas de cohérence territoriaux (Scot)** ont été également créés par la loi SRU de 2000¹. Leur périmètre et leur contenu ont été révisés par l'ordonnance du 17 juin 2020 de modernisation des Scot.

Ils visent à **planifier l'aménagement d'un territoire à l'échelle intercommunale, à horizon d'une vingtaine d'années**. Document intégrateur, le Scot sert de cadre de référence pour plusieurs politiques sectorielles (urbanisme et aménagement, notamment aménagement commercial, logement, mobilités, environnement, énergie, climat...). Intégrant les dispositions des documents de planification de niveau supérieur, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), il sert d'intermédiaire, dans la hiérarchie des normes, entre ces derniers et le PLU(i), qui doivent être compatibles avec lui².

Le Scot est élaboré à l'initiative des EPCI ou des groupements de collectivités territoriales compétentes (« établissements publics porteurs de Scot »)³. Son projet de périmètre est déterminé par l'organe délibérant du ou des EPCI compétents, puis arrêté par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis du ou des départements concernés⁴.

Le Scot est composé :

- d'un **projet d'aménagement stratégique (PAS), qui définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire, sur la base d'un diagnostic territorial**⁵ ;
- d'un document d'orientation et d'objectif (DOO), qui détermine les conditions d'application du PAS et définit, de manière localisée, et possiblement chiffrée, des orientations générales sur les sujets :
 - de développement économique, agricole et commercial ;
 - de logement, de mobilités, d'équipements et de services ;
 - de transition écologique et énergétique⁶ ;
- **de diverses annexes**⁷.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Art. L. 142-1 CU.

³ Art. L. 143-1 CU ; le cas échéant, sous la forme d'un syndicat mixte (2° et 3° de l'art. L. 143-16 CU).

⁴ Art. L. 143-4 à 5 CU.

⁵ Art. L. 141-3 CU.

⁶ Art. L. 141-4 CU.

⁷ Art. L. 141-15 CU.

B. Plusieurs procédures d'évolution des documents d'urbanisme coexistent, suivant l'ampleur et la nature des évolutions envisagées

1) Plusieurs procédures d'évolution des documents d'urbanisme coexistent, dont le délai varie de plusieurs années à un mois

Les **procédures régissant l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme** sont encadrées par le droit, dans le **double objectif d'assurer l'information du public et la non-régression des protections édictées. Plusieurs procédures d'évolution des documents d'urbanisme coexistent, suivant l'ampleur et la nature des évolutions envisagées.**

Les procédures actuelles résultent des dispositions de l'ordonnance de 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme¹, prise sur le fondement du 1° de l'article 25 de la loi « Grenelle II »².

Aux termes du droit actuel, **l'évolution des documents d'urbanisme peut ainsi, pour les Scot comme pour les PLU(i), prendre la forme :**

- **d'une révision³, qui peut être dans certains cas « allégée » pour les PLU(i)⁴ ;**
- **ou d'une modification⁵, cette dernière pouvant dans certains cas être allégée, sous la forme d'une « modification simplifiée »⁶.**

La procédure de révision est identique à la procédure d'élaboration du document⁷. L'élaboration d'un PLU(i), comme celle d'un Scot, nécessite plusieurs délibérations et débats au sein du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent, à divers stades de la procédure⁸, ainsi que la consultation des personnes et organismes intéressés⁹ et une enquête publique¹⁰. Selon les informations fournies par le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, le **délai total d'élaboration d'un PLU(i) est d'environ 3 à 5 ans.**

¹ Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

L'ordonnance de n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, prise en application de l'article 171 de la loi Alur a en effet simplement procédé à une codification à droit constant des dispositions de la partie législative du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 143-29 à 31 et L. 153-31 à 35 CU.

⁴ Art. L. 153-34 CU.

⁵ Art. L. 143-32 à 39 et L. 153-36 à 48 CU.

⁶ Art. L. 143-27 à 39 et L. 153-45 à 48 CU.

⁷ Art. L. 143-30 et L. 153-33 CU.

Le débat sur les orientations du PADD peut toutefois avoir lieu lors de la mise en révision, et non préalablement par une délibération distincte (mêmes références).

⁸ Art. L. 153-8 à 11, L. 153-12 et 13, L. 153-14 et L. 153-21 et 22 CU ; art. L. 143-17 et 18 et L. 143-23 CU.

⁹ Art. L. 132-7 et L. 132-9 à 11, ainsi que L. 153-16 à 18 CU ; art. L. 143-20 CU.

¹⁰ Art. L. 153-19 et 20 CU ; art. L. 143-22 CU.

La **procédure de modification** permet de **supprimer la phase de concertation préalable du public et de simplifier les modalités d'association des personnes publiques associées (PPA)** afin d'accélérer la procédure. Selon les informations fournies par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, une procédure de modification peut être menée dans un délai de **9 à 12 mois si le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale**. La procédure de modification simplifiée, **qui permet de remplacer l'enquête publique par une simple mise à disposition du public des documents pertinents du public**, est quant à elle susceptible d'aboutir en 1 mois. France Urbaine estime pour sa part que le délai moyen de révision est de 18 mois à 3 ans, et le délai moyen de modification de droit commun de 6 mois à 1 an.

Selon la Fédération des Scot, la durée moyenne de la révision d'un Scot est de 3,5 à 4 ans et celle d'une modification de 1 à 2 ans. Les services du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation évoquent pour leur part des durées moyennes de 5 à 6 ans pour les procédures d'élaboration et de révision, de 2 ans pour les modifications de droit commune, et de 6 mois pour les procédures de modification simplifiée (1 an si cette dernière fait l'objet d'une évaluation environnementale).

Étapes des différentes procédures d'évolution des PLU(i)

Révision	Révision allégée	Modification	Modification simplifiée
Prescription par l'organe délibérant de l'EPCI		• Prescription par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal de la modification obligatoire <i>uniquement</i> pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (facultative dans les autres cas) • <i>Ou</i> prescription par le maire ou le président de l'EPCI [à la fin de la phase d'études]	
Notification aux personnes publiques associées (PPA) de la prescription			
Études environnementales (plus ou moins longues selon la nécessité de les réaliser, après diagnostic)			
Phase de concertation (obligatoire)		• Phase de concertation obligatoire <i>uniquement</i> si la modification est soumise à évaluation environnementale (<i>sinon</i> facultative)	

Bilan de la concertation et arrêt du projet de révision par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal		Bilan de la concertation par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal	
Notification aux PPA, qui doivent répondre dans un délai de trois mois	Réunion d'examen conjoint avec l'État et les PPA	Simple notification aux personnes associées	
Enquête publique (30 à 45 jours minimum en théorie)			Mise à disposition du public (1 mois)
Approbation par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal			Bilan de la mise à disposition du public et adoption de la modification simplifiée par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal

La palette des procédures disponibles pour faire évoluer les documents d'urbanisme s'est étoffée au fil du temps. Si les procédures de révision et de modification du PLU(i) ont été prévues dès leur création¹, la procédure de modification simplifiée a été créée seulement en 2009², uniquement pour les cas d'erreur matérielle ou les modifications portant sur des éléments mineurs, dont la liste était alors fixée par décret en Conseil d'État³.

Pour les Scot, la procédure de modification a été créée en 2003⁴ et la procédure de modification simplifiée en 2013⁵.

2) L'utilisation des différentes procédures d'évolution des documents d'urbanisme est différenciée selon la nature et l'ampleur des modifications envisagées

Globalement, **la procédure de révision**, la plus lourde et qui nécessite à la fois une procédure de concertation préalable, une enquête publique et l'association des PPA tout au long de la procédure, **est réservée aux changements les plus impactant.**

¹ Art. 4, dans un article L. 123-13 du code de l'urbanisme aujourd'hui abrogé.

² Art. 2 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

³ Ancien article R. 123-20-1 CU, abrogé en 2013.

⁴ Art. 8 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁵ Art. 2 de l'ordonnance de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanismes.

Ainsi, aux termes de la loi SRU, la procédure de modification du PLU(i) était réservée aux changements n'ayant pas pour effet de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou ne comportant pas de grave risque de nuisance, ou bien ne portant que sur la réduction des obligations imposées en matière d'aires de stationnement¹.

Au cours des deux dernières décennies, **les cas d'usage des différentes procédures d'évolution des documents d'urbanisme se sont multipliés et complexifiés, au gré des priorités politiques, notamment pour favoriser la création de logements** (obligation d'utiliser la procédure de modification de droit commun avec enquête publique au lieu de la modification simplifiée pour les diminutions de droits à construire (2017)², possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée pour prévoir dans le règlement des majorations de volume constructible pour le logement (2019)³, et pour délimiter les secteurs dans lesquels les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale (2024)⁴ **et les actions en faveur de la transition écologique** (possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée pour changer les orientations du PADD lorsque les changements ont pour objet de soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables (2023)⁵). Les dispositions qui résultent de ces modifications successives sont particulièrement complexes, notamment pour les PLU(i) (cf. tableau ci-dessous)⁶.

¹ Art. L. 123-13 CU tel que résultant de la loi « SRU » (abrogé).

² Art. 97 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

³ Art. 17 de 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.

⁴ Art. 5 de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

⁵ Art. 15 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENR).

⁶ Ces multiples modifications nuisent en outre à la lisibilité du code, certains cas d'usage de la modification simplifiée du PLU ayant par exemple été très récemment inscrits au II et III de l'article L. 153-31 du code (dispositions relatives au développement de la production d'énergies renouvelables, créées par la loi ENR de 2023 et à la délimitation de secteurs réservant les constructions nouvelles de logements à usage de résidences principales, créées par la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale), dont l'objet est la procédure de révision, et non dans la section dédiée à la modification simplifiée.

Cas d'utilisation des différentes procédures d'évolution des PLU(i) actuellement prévus par le code de l'urbanisme

Révision	Révision simplifiée	Modification	Modification simplifiée
Changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ¹	Pas de changement des orientations définies par le PADD et :	Modification des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou le programme d'orientations et d'actions (POA) ou le règlement ² , lorsqu'elle a pour effet :	
		- de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;	- de majorer les droits à construire, y compris de plus de 20 %, lorsque sont mobilisées les dispositions des PLU relatives permettant de déroger à ces règles pour favoriser la densification aux fins de production de logements³ ; - tous les autres cas qui ne relèvent pas explicitement de la modification de droit commun⁴
		- de diminuer les possibilités de construire ;	
		- de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ;	
		- d'appliquer la législation relative aux objectifs de taux de logements sociaux.	

¹ 1° du I de l'article L. 153-31 CU.

² Art. L. 153-36 CU.

³ 2° de l'art. L. 153-45 CU.

⁴ 1° de l'art. L. 153-45 CU.

Révision	Révision simplifiée	Modification	Modification simplifiée
Réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ¹ , sauf lorsque la modification a pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables ²	- uniquement réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ³ ;		Réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière lorsque la modification a pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables ⁴
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 ⁵	- uniquement réduction une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ⁶ ;		
Ouverture 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 ⁷			

¹ 2° du I de l'article L. 153-31 CU.

² II de l'art. L. 153-31 CU.

³ 1° de l'art. L. 153-34 CU.

⁴ II. de l'art. L. 153-31 CU.

⁵ 3° du I de l'article L. 153-31 CU.

⁶ 2° de l'art. L. 153-34 CU.

⁷ 4° du I de l'article L. 153-31 et L. 153-45 CU.

Révision	Révision simplifiée	Modification	Modification simplifiée
Création d'orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ¹	- uniquement création d'aménagement et de programmation valant création d'une zone d'aménagement concerté ² ;		
	- lorsque la révision est de nature à induire de graves risques de nuisance ³		
			Délimitation des secteurs dans lesquels les constructions nouvelles sont soumises à une servitude de résidence principale ⁴
			Rectification d'erreur matérielle
			Introduction de certaines évolutions fixées par la loi (par exemple les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience) ⁵

¹ 5° du I de l'article L. 153-31 CU.

² 3° de l'art. L. 153-34 CU.

³ 4° de l'art. L. 153-34 CU.

⁴ III de l'art. L. 153-31 et 153-45 CU.

⁵ Art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Cas d'utilisation des différentes procédures d'évolution des Scot actuellement prévus par le code de l'urbanisme

Révision	Modification	Modification simplifiée
Changement des orientations définies par le projet d'aménagement stratégique (PAS) ¹ , sauf lorsque la modification a pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables ²		Lorsque la modification du PAS ou du DOO a pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables ³
Changement portant sur les éléments du DOO relatifs : - à l'artificialisation des sols, à la qualité paysagère, à la biodiversité et à la transition énergétique et climatique⁴, sauf lorsque la modification a pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables⁵ ; - à la politique de l'habitat, en lien avec les orientations de la politique de mobilité visant à diminuer l'usage individuel de l'automobile, lorsqu'en découle une réduction de l'offre de logements⁶.	Tous les autres cas de modification du DOO ⁷	
		Rectification d'erreur matérielle
		Introduction de certaines évolutions fixées par la loi (par exemple des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience) ⁸

¹ 1° du I de l'article L. 143-29 CU.

² II du même art. L. 143-29 CU.

³ II. de l'art. L. 143-29 CU.

⁴ 2° du I de l'article L. 143-29 CU.

⁵ II du même article L. 143-29 CU.

⁶ 3° du I de l'article L. 143-29 CU.

⁷ Art. L. 143-32 et 34 CU.

⁸ Art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Limiter le recours à la procédure de révision aux changements portant sur les documents stratégiques des documents d'urbanisme

Par l'adoption, avec avis favorable du rapporteur, de l'amendement CE34 du groupe Socialistes et apparentés, **la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a limité l'utilisation de la procédure de révision aux évolutions touchant les documents stratégiques, à savoir le PAS pour les Scot (1° du I) et le PADD pour les PLU(i) (1° du II).**

Ainsi :

- en ce qui concerne les PLU(i) : l'ensemble des changements qui relèvent actuellement de la procédure de révision ou de révision allégée relèveront désormais de la procédure de modification de droit commun (1° du II) ;
- en ce qui concerne les Scot : les changements portant sur les éléments du DOO relatifs à l'artificialisation des sols, à la qualité paysagère, à la biodiversité et à la transition énergétique et climatique, et à la politique de l'habitat pourront désormais se faire par procédure de modification simplifiée.

Les autres cas de recours à la procédure de modification et de modification simplifiée demeurent inchangés sur le fond, mais font l'objet d'aménagements rédactionnels, aussi bien pour les Scot (respectivement 2° et 3° du I) que pour les PLU(i) (3° et 4° du II).

Enfin, en conséquence de la suppression des cas de recours à la révision allégée du PLU(i), l'article supprime les articles L. 153-34 et 35 du code de l'urbanisme, qui précisent la procédure de révision allégée et son articulation avec la procédure de révision de droit commun (2° du II).

En séance, les députés ont adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

III. La position de la commission - Une rationalisation bienvenue des procédures d'évolution des documents d'urbanisme

A. Ouvrir la possibilité de recourir à la participation du public par voie électronique

Par l'adoption des deux amendements identiques COM-19 des rapporteurs et COM-107 de la commission des lois, la commission a **ouvert la possibilité** à l'autorité compétente pour ouvrir et pour organiser l'enquête publique prévue **dans le cadre des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme de recourir, en lieu et place de l'enquête publique, à la participation du public par voie électronique (PPVE)** prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement, en vue de **faciliter et d'accélérer cette phase de consultation, source d'importants délais, non pas**

temps en raison de la durée de la consultation elle-même, qui est très similaire, que des délais préparatoires et de restitution.

En effet, l'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours ou, lorsque le projet ne fait pas l'objet d'une évaluation environnementale, à quinze jours¹. En outre, le public doit être informé de l'ouverture de l'enquête au moins quinze jours avant cette dernière². Le commissaire enquêteur dispose ensuite d'un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête pour rendre son rapport et ses conclusions³. En outre, s'ajoutent à ces délais, en amont, ceux nécessaires à la désignation du commissaire enquêteur, normalement fixée à quinze jours à compter de la demande adressée par l'autorité compétente au président du tribunal administratif⁴.

La PPVE, si sa durée minimale est également fixée à 30 jours, ne nécessite ni commissaire enquêteur, ni commission d'enquête, ce qui permet **de réduire les délais préparatoires à la tenue de la consultation elle-même**. Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés et, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale, quinze jours avant l'ouverture de la PPVE⁵.

La possibilité, toujours optionnelle, pour les maires et présidents d'EPCI concernés, de recourir à cette modalité de participation du public, permettrait d'accélérer les procédures, en tirant parti de la diffusion des moyens de communication numérique. Néanmoins, **afin de se prémunir contre le risque que l'illectronisme exclue une partie de la population de ces procédures**, la commission a souhaité qu'en cas de recours à la PPVE, un **dossier papier** soit également **systématiquement mis à disposition en mairie** – comme c'est du reste le cas en cas d'enquête publique.

B. Inscrire dans la loi les cas d'exemption de droit d'évaluation environnementale

Par l'adoption des amendements identiques COM-20 des rapporteurs et COM-108 de la commission des lois, la commission a **inscrit à l'article L. 104-3 du code de l'urbanisme les cas d'exemption de droit de l'évaluation environnementale, en cas de modification du PLU(i) uniquement pour rectification d'erreur matérielle ou réduction d'une zone urbaine ou à urbaniser.**

Ce même article L. 104-3 dispose actuellement que **toutes les évolutions de documents d'urbanisme sont soumises à évaluation environnementale, sauf dans le cas où ils ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, un décret en Conseil d'État précisant dans quel cas il est procédé à un**

¹ Art. L. 123-9 du code de l'environnement.

² Art. L. 123-7 du code de l'environnement.

³ Art. L. 123-15 du code de l'environnement.

⁴ Art. R. 123-5 du code de l'environnement.

⁵ Art. L. 123-19 du code de l'environnement.

examen au cas par cas. En application de cette disposition, actuellement l'évaluation environnementale est obligatoire (sous la forme d'une évaluation ou d'une actualisation de l'évaluation déjà effectuée) :

- en cas de révision du PLU(i) : lorsqu'il y a changement des orientations du PADD ou lorsque la révision permet des travaux susceptibles d'affecter un site Natura 2000, ainsi que dans tous les autres cas de révision, sauf pour les changements relatifs à des zones limitées du territoire (1 millième, dans la limite de 5 ha), où l'évaluation environnementale est faite au cas par cas, uniquement en cas de risque d'atteinte à l'environnement¹ (R. 104-11 CU) ;

- en cas de modification : dans les cas où la modification emporte les mêmes effets qu'une révision et en cas de risque d'atteinte à un site Natura 2000. Dans tous les autres cas, l'examen se fait au cas par cas. Il n'y a pas d'évaluation environnementale quand le seul objet de la modification est de réduire la surface d'une zone U ou AU ou la rectification d'une erreur matérielle².

La commission souligne la **charge importante que représente pour les collectivités la constitution des dossiers nécessaires à l'examen au cas par cas** par l'autorisation environnementale de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, au moment où les procédures d'évolution sont appelées à se multiplier, et regrette que le cadre européen en la matière ne permette pas d'intervenir plus avant sur le sujet³.

La commission a également adopté trois amendements COM-17, COM-18 et COM-21 des rapporteurs, qui procèdent à des coordinations et à des modifications rédactionnelles et de coordination.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Art. R. 104-11 CU.

² Art. R. 104-12 CU.

³ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le Conseil d'État a sanctionné deux fois (CE, 19 juillet 2017, req. n°400420 et CE, 26 juin 2019, n°414931) le code de l'urbanisme pour cause d'insuffisance de transposition de la directive, ce qui a conduit à la réforme de 2021 (adoption d'une part des dispositions de l'article 40 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2022 d'accélération et de simplification de l'action publique et d'autre part du décret n° 2021-135 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale de documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles), qui transposait a minima la directive.

Article 1^{er} B (nouveau)

Participation du public par voie électronique pour les projets de logement de grande ampleur dans les zones en déficit de logement

L'article additionnel permet de recourir à la participation du public par voie électronique pour les projets de logements dans les zones en déficit de logement.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Les projets soumis à évaluation environnementale font normalement l'objet d'une enquête publique, ce qui peut induire des délais de réalisation supplémentaires

Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, font l'objet d'une **enquête publique** tous les **projets de travaux, ouvrages ou aménagements** soumis à évaluation environnementale (1°), ainsi que **tout plan, schéma, programme ou autre documentation** faisant l'objet d'une **évaluation environnementale** (2°).

Certains projets, plans ou programmes sont cependant soumis, de **manière dérogatoire, à la procédure dématérialisée de participation du public** prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement (participation du public par voie électronique, dite « PPVE »). D'une durée de 30 jours, cette dernière ne nécessite ni commissaire enquêteur ni commission d'enquête. Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés et, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique du public pour les plans, programmes et projets¹. Le public conserve la possibilité de demander communication du dossier sur support papier².

Cette procédure spécifique de participation du public **s'applique notamment déjà pour les projets de création d'unités touristiques nouvelles** soumis à autorisation³. Elle a également été utilisée pour les opérations nécessaires à la réalisation des infrastructures olympiques de Paris 2024⁴. La loi « 3DS » a également prévu qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans, pour tout plan, toute opération d'aménagement ou tout projet de construction situé dans les périmètres de l'OIN de Guyane, l'obligation de

¹ Article L. 123-19 du code de l'environnement.

² Article D. 123-46-2 du code de l'environnement.

³ Article L. 122-22 du code de l'urbanisme.

⁴ Article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

réaliser une enquête publique au titre du code de l'environnement soit remplacée par la procédure de participation du public par voie électronique¹.

Plus récemment, la loi « Rénovation de l'habitat dégradé » a permis l'utilisation de la PPVE pour les projets situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU) et qui répondent aux objectifs de cette opération², et la loi d'urgence pour la reconstruction de Mayotte a permis de recourir temporairement à la même modalité, pour accélérer les reconstructions nécessitées par le passage du cyclone Chido³.

La procédure de participation par voie électronique peut également, de manière dérogatoire, être utilisée lors de procédures de mise en compatibilité de documents d'urbanisme et de planification régionale :

- **pour les infrastructures olympiques** précitées, pour la consultation unique nécessaire lorsqu'un document d'urbanisme ou de planification ou un plan ou projet doit être mis en compatibilité, par le biais de la procédure intégrée⁴ ;
- **pour les « projets industriels d'intérêt national majeur »** créés par la loi relative à l'industrie verte d'octobre 2023⁵, *via* la procédure *ad hoc* figurant désormais à l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

II. La position de la commission – Recourir à la PPVE pour accélérer les projets de création de logements

S'inspirant des assouplissements introduits pour accélérer la réalisation des infrastructures nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris en 2024⁶, mais aussi, plus récemment, pour les projets menés dans le cadre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme⁷ – notamment au bénéfice des 22 « Territoires engagés pour le logement » désignés par le Gouvernement en février 2024 pour être les laboratoires d'un « choc d'offre » dans le secteur du logement –, **la commission a permis, dans les territoires où l'accès au logement est particulièrement difficile (zones tendues et communes en forte**

¹ Article 258 de la 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.

² Art. 50 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

³ Art. 15 de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

⁴ Art 12 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁵ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁶ Art. 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁷ Art. 50 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

croissance démographique), que soit fait usage de la procédure de PPVE, en lieu et place de l'enquête publique, lorsque la consultation du public est requise au titre du code de l'environnement. Elle a pour cela adopté les amendements identiques COM-23 des rapporteurs et COM-109 de la commission des lois.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 1^{er}

**Mesures de simplification de procédures d'urbanisme
et de la gestion par les collectivités de leur patrimoine
et de l'aménagement de leur territoire**

L'article 1^{er} prévoit plusieurs mesures visant à accélérer les procédures d'urbanisme et à lever certaines contraintes pesant sur les collectivités en matière de construction et d'aménagement pour :

- simplifier la réglementation relative aux documents d'urbanisme en :

- supprimant la caducité automatique des schémas de cohérence territoriale (Scot) lorsque ce dernier n'a pas fait l'objet d'une évaluation et d'un maintien exprès, au bout de six ans (1° du II) ;

- augmentant de 20 % à 50 % le plafond de majoration de construction en deçà duquel la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU(i)) peut être employée en lieu et place de la procédure de modification de droit commun (2° du II) ;

- faciliter la gestion par les collectivités de leur patrimoine immobilier en :

- portant de 500 à 1 100 m² le seuil à partir duquel s'appliqueront, à partir de 2028, des obligations de solarisation et de végétalisation des bâtiments existants (I et III) ;

- élargissant les missions des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (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 (5° du II) ;

- ouvrir la possibilité pour les communes membres d'un EPCI d'adhérer à un établissement public foncier local (EPFL) indépendamment de l'EPCI (3° et 4° du II).

La commission a rétabli la suppression de la caducité automatique des Scot, supprimée à l'Assemblée nationale, et assoupli les modalités de création et d'adhésion des EPF, en permettant à une commune non compétente en matière de document d'urbanisme d'être couverte par un EPF d'État et en supprimant la possibilité pour le préfet de s'opposer à la création ou à l'extension d'un EPFL. La commission a également abaissé à 30 % le relèvement du plafond de majoration de construction en-dessous duquel la modification du PLU(i) peut se faire sans enquête publique, et a ouvert la possibilité d'élaborer un unique document valant à la fois Scot et PLU(i) pour les EPCI exactement couverts par l'un et l'autre document.

Elle a également rétabli l'assouplissement des obligations de solarisation des bâtiments existants, en se calquant sur la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Diverses dispositions contraignantes en matière d'urbanisme restreignent les possibilités pour les collectivités de créer du logement

A. Un assouplissement des obligations de solarisation et de végétalisation des bâtiments existants

Afin de favoriser le déploiement d'infrastructures de production d'énergie renouvelable, tout en limitant, la consommation d'espace, des obligations d'installation de telles infrastructures de production ont progressivement été introduites et renforcées.

La loi « Énergie-climat » de 2019¹ a fixé l'obligation pour les constructions nouvelles de plus de 1 000 m² à usage commercial (commerces de détail, ensembles commerciaux et *drives*), industriel ou artisanal, hangars et parcs de stationnement couverts accessibles au public, de l'installation, sur au moins 30 % de leur surface de toiture ou d'ombrières, de panneaux solaires ou de toits végétalisés².

La loi Climat-résilience de 2021³ a renforcé ces obligations à compter du 1^{er} juillet 2023 en :

- abaissant le seuil d'application de 1 000 à 500 m² ;
- incluant dans son périmètre les constructions destinées au commerce de gros de plus de 500 m² et en les appliquant également aux bâtiments à usage partiel ou exclusif de bureaux de plus de 1 000 m² ;
- les étendant aux extensions et rénovations lourdes de bâtiments dépassant ces seuils⁴ ;
- créant en outre une obligation de couverture des parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m² associés aux bâtiments ou parties de bâtiments concernés par l'obligation mentionnée ci-dessus, ainsi que des nouveaux parcs de stationnement extérieurs ouverts aux publics de plus de 500 m².

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

² Art. L. 111-18-1 CU, aujourd'hui abrogé, ces dispositions ayant été transférées par la loi « Climat-résilience » (art. 101) à l'article L. 171-4 CCH.

³ Art. 101.

⁴ Ces différentes dispositions ont été transférées de l'article L. 111-18-1 CU, abrogé, à l'article L. 171-4 du CCH.

Avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions créées par la loi Climat-résilience, le 1^{er} juillet 2023, l'article 41 de **la loi « Énergies renouvelables » de 2023¹ a modifié ces dispositions** en :

- abaissant le seuil à 500 m² pour les bâtiments de bureaux ;
- fixant une augmentation progressive des pourcentages de surface concernée, jusqu'à atteindre 50 % en 2027.

En outre, **l'article 43 de la même loi a créé une obligation similaire pour les bâtiments existants, à compter de 2028²** : aux termes de ce nouvel article, codifié dans un nouvel article L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation, **les bâtiments existants 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 **ayant une emprise au sol au moins égale à 500 mètres carrés devront intégrer soit un procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation, sur une part de leur surface de toiture fixée par décret.**

Cette obligation **ne sera pas applicable lorsque des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales s'y opposent.** Le décret d'application précisant les critères d'exemption n'a pas encore été publié, mais a fait l'objet d'une concertation avec les acteurs du bâtiment en mars 2024, selon les services du ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation.

Introduite à l'initiative du rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au Sénat, cette disposition **visait à anticiper les orientations qui devaient découler de la révision alors à venir de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB)**, qui selon les orientations indiquées alors par la Commission européenne, auraient pu exiger l'installation de panneaux solaires sur tous les bâtiments publics et commerciaux existants de surface utile supérieure à 250 m².

B. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) deviennent automatiquement caducs s'ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation au bout de six ans

Les Scot sont **élaborés à l'initiative des EPCI ou des groupements de collectivités territoriales compétentes (« établissements porteurs de Scot »)³.** Leur projet de périmètre est déterminé par l'organe délibérant du ou des EPCI

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

² Pour les bâtiments existants (au 1^{er} juillet 2023) ou dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée entre le 10 mars 2023 (date de promulgation de la loi) et le 1^{er} juillet 2023, cette obligation s'applique à compter du 1^{er} juillet 2028.

³ Art. L. 143-1 CU ; le cas échéant, sous la forme d'un syndicat mixte (2° et 3° de l'art. L. 143-16 CU).

compétents, puis arrêté par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis du ou des départements concernés¹. L'élaboration d'un Scot est soumise à consultation des personnes et organismes intéressés² et à enquête publique³. Selon les informations fournies par le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, le délai total d'élaboration d'un Scot est d'environ 3 à 5 ans.

Le Scot **peut être modifié par diverses procédures**, dont la mise en œuvre est plus ou moins facile et rapide⁴. Le schéma peut ainsi :

- **être révisé**, lorsque les changements envisagés portent sur les orientations définies par le PAS ou sur les dispositions du document d'orientations et d'objectif (DOO) relatives à la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique, énergétique et climatique (excepté lorsqu'ils ont pour objet de soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables), ou bien ayant pour effet de diminuer l'objectif d'offre de nouveaux logements⁵. La procédure est la même que pour l'élaboration du schéma⁶ ;
- **être modifié** (procédure de modification de droit commun), lorsque la modification concerne les orientations générales du DOO ou ses dispositions relatives aux activités économiques, agricoles, commerciales et logistiques, les dispositions relatives aux zones de montagne et la plupart de celles relatives aux zones littorales, mais que la procédure de révision n'est pas requise⁷. Cette procédure ne dispense pas d'enquête publique⁸ ;
- **faire l'objet d'une procédure de modification simplifiée** dans tous les autres cas, ou lorsque les modifications ont pour objet de soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables, ou encore ont pour unique objet la rectification d'une erreur matérielle⁹. Dans ce cas, il n'y a pas d'enquête publique, mais une simple mise à disposition du public du dossier pendant un mois¹⁰.

¹ Art. L. 143-4 à 5 CU.

² Art. L. 143-20 CU.

³ Art. L. 143-22 CU.

⁴ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1^{er} A.

⁵ Art. L. 143-29 CU.

⁶ Art. L. 143-20 CU.

⁷ Art. L. 143-32 CU.

⁸ Art. L. 143-33 et 34 CU.

⁹ Art. L. 143-37 CU.

¹⁰ Art. L. 143-38 CU.

L'article L. 143-28 du code de l'urbanisme dispose en outre que **six ans au plus tard après l'approbation du Scot, ou sa dernière révision complète ou la dernière décision de son maintien en vigueur**, ce dernier fait **obligatoirement** l'objet d'une **évaluation** des résultats de son application. **L'établissement public porteur du Scot délibère alors sur le maintien en vigueur du schéma ou sa révision.** Lorsque le périmètre d'un Scot est identique à celui d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), l'analyse porte en outre sur l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma aux territoires limitrophes.

À défaut d'une telle délibération, le Scot devient automatiquement caduc.

C. Les procédures d'évolution des PLU(i) ne sont pas adaptées à l'urgence de l'amplification de l'offre de logements

1) Les PLU(i) peuvent faire l'objet de différentes procédures d'évolution plus ou moins rapides, selon la nature et l'ampleur des changements envisagés

Les procédures régissant l'élaboration et l'évolution des documents de planification et d'urbanisme sont encadrées par le droit, dans le double objectif d'assurer l'information du public et la non-régression des protections édictées. Sauf cas particulier, l'évolution des documents d'urbanisme, notamment des PLU(i) se fait à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent. Selon la nature et l'ampleur des changements envisagés, elle peut prendre la forme d'une révision¹, qui peut être dans certains cas « allégée »² ou d'une modification³, cette dernière peut même dans certains cas être allégée, sous la forme d'une « modification simplifiée »⁴.

Les procédures de modification permettent notamment de **supprimer la phase de concertation préalable du public et des personnes publiques pertinentes, et, dans certains cas, de remplacer l'enquête publique par une simple mise à disposition du public**, afin d'accélérer la procédure⁵.

2) L'évolution d'un PLU(i) pour augmenter les capacités de construction au-delà de 20 % nécessite de passer par la procédure de modification de droit commun mais la procédure de modification simplifiée peut déjà être employée au-delà de ce seuil en vue de la production de logements dans certains cas

En règle générale, l'augmentation des capacités de construction au-delà de 20 % nécessite le recours à la procédure de modification de droit commun. **La procédure de modification simplifiée peut déjà être utilisée dans certains cas pour majorer de plus de 20 % les droits à construire,**

¹ Art. L. 153-31 à 35 CU.

² Art. L. 153-34 CU.

³ Art. L. art. L. 153-36 à 48 CU.

⁴ Art. 153-45 à 48 CU.

⁵ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1 A.

lorsque cette majoration découle de la mobilisation de la possibilité, prévue à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, **pour le PLU(i) :**

- **d'augmenter la densité, dans certains secteurs particuliers, pour favoriser la création de logements abordables** *via* :
 - la délimitation de zones dans lesquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé, dans la limite de 20 %, et sous réserve que l'application de ces règles ne conduise pas à l'augmentation de plus de 20 % de la surface de plancher existante (pour les agrandissements)¹ ;
 - la majoration du volume constructible pour les programmes de logements comportant des logements sociaux, dans la limite de 50 % et du rapport entre le nombre de logements sociaux et le nombre total de logements de l'opération² ;
 - la majoration du volume constructible pour les programmes de logements comportant des logements intermédiaires, dans la limite de 50 % et du rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération³ ;
- **dans l'ensemble des zones urbaines ou à urbaniser, d'autoriser un dépassement des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale**, dans la limite d'un dépassement de 30 %⁴.

D. La réglementation relative aux établissements publics fonciers locaux (EPFL) exclut l'adhésion autonome de communes appartenant à des EPCI

1) Rôle et modalités d'action des EPFL

Créés par la loi d'orientation pour la ville de 1991⁵ et réformés par la loi SRU⁶, les EPFL ont pour objet **d'aider les collectivités territoriales ou toute autre personne publique dans leurs actions d'aménagement foncier**. Créés *« en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable »*⁷, ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier.

Ces stratégies, qui visaient historiquement l'ensemble des opérations d'aménagement et la protection des espaces naturels, ont ensuite été **orientées**

¹ 1° de l'art. L. 151-28 CU.

² 2° de l'art. L. 151-28 CU.

³ 3° de l'art. L. 151-28 CU.

⁴ 4° de l'art. L. 151-28 CU.

⁵ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

⁶ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁷ Al. 1 de l'art. L. 324-1 CU.

prioritairement vers la réalisation de logements, et notamment de logements sociaux¹. Elles peuvent cependant aussi contribuer au développement, au maintien ou à la transformation des activités économiques, notamment industrielles et commerciales². Elles contribuent également à la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, et à l'adaptation au recul du trait de côte³, ainsi qu'à la limitation de l'artificialisation des sols⁴.

Dans le cadre de leurs missions, les EPFL peuvent :

- réaliser, pour leur compte, pour celui de leurs membres ou pour le compte de toute personne publique, **des acquisitions foncières ou immobilières afin de constituer des réserves foncières en vue de permettre des actions ou opérations d'aménagement ;**

- réaliser ou faire réaliser **toute action de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers et immobiliers acquis⁵.**

Afin de mettre en œuvre ces actions, les EPFL peuvent mobiliser de nombreux outils juridiques, notamment certains droits de préemption⁶.

Les EPFL ont le statut d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial⁷.

2) Procédure de création et d'adhésion

Les EPFL sont **créés par le préfet de région (ou le cas échéant, des préfets des différentes régions concernées), sur délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, des communes non membres de ces EPCI qui souhaitent en faire partie⁸.** Les départements et les régions concernées peuvent également y adhérer.

Le préfet peut refuser la création d'un EPFL au motif de l'existence effective ou à venir d'EPFL ou de Scot, et d'une 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. Le périmètre d'intervention d'un établissement public foncier d'État (EPFE) peut néanmoins, en droit, recouvrir partiellement ou en totalité celui d'un EPFL⁹.

L'extension du périmètre d'un EPFL est également arrêtée par le préfet de région, au vu des délibérations concordantes de l'EPCI ou du conseil

¹ Art. 146 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR »).

² Art. 3 et 22 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

³ Art. 225 de la loi Climat-résilience.

⁴ Art. L. 324-1 CU.

⁵ Al. 4 de l'art. L. 324-1 CU.

⁶ Art. L. 324-1 CU.

⁷ Art. L. 324-1 CU.

⁸ Al. 1 de l'art. L. 324-2.

⁹ Art. L. 324-2 CU.

municipal de la commune concernée et de celle de l'EPFL. Elle peut être refusée par le préfet dans les mêmes conditions que la création d'un EPFL.

En l'état actuel du droit, **les communes membres d'un EPCI ne peuvent pas adhérer à un EPFL de manière autonome.**

E. Les sociétés publiques locales d'aménagement locales ou d'intérêt national (SPLA et SPLA-IN) ne peuvent actuellement être chargées que d'actions d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, mais pas de la maintenance et de l'entretien des équipements

Aux termes de l'article L. 327-3 du code de l'urbanisme, l'État ou l'un de ses établissements publics peut créer, avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), dont ils doivent ensemble détenir la totalité du capital, la part des collectivités ou de leurs groupements au capital devant s'élever à au moins 35 %.

Ces SPLA-IN, créées par la loi de 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain¹, puis modifiées par la loi 3DS², sont notamment utilisées dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN) pour permettre à l'État et aux collectivités d'intervenir de concert, simplifiant la gouvernance et la gestion financière, et limitant les risques financiers pour les collectivités, alors que les collectivités, bien qu'associées à la gouvernance des établissements publics d'aménagement intervenant sur les OIN, ne peuvent être associées à leur capital.

Les SPLA-IN sont compétentes pour :

- organiser, réaliser ou contrôler des **actions ou opérations d'aménagement relevant de la compétence de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;**
- organiser, réaliser ou contrôler des **actions ou opérations de construction ou réhabilitation d'équipements d'intérêt collectif et de services publics**, relevant de la compétence d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales actionnaires de la société. Cette extension des missions des SPLA-IN à la construction et à la réhabilitation d'équipement publics découle de l'article 192 de la loi « 3DS » de 2022³, introduit lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale par amendement gouvernemental ;

¹ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

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.

³ 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.

- **réaliser des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), constituer des réserves foncières, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la mise en œuvre d'actions ou opérations d'aménagement**, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme¹ (ces compétences sont partagées avec les SPLA locales, qui ne sont pas qualifiées d'intérêt national).

Il existe actuellement **9 SPLA-IN, localisées à Marseille et en Île-de-France**. Elles sont principalement chargées d'opérations d'aménagement et de renouvellement urbain d'ampleur.

II. Le dispositif envisagé – Cinq modifications ciblées du droit de l'urbanisme

A. Un assouplissement des obligations de solarisation et de végétalisation à venir pour les bâtiments existants

Le I et le III relèvent le seuil de surface au sol à partir duquel s'appliqueront en 2028 les obligations de solarisation et de végétalisation sur les bâtiments existants, de 500 à 1 100 m².

B. La fin de la caducité automatique des Scot

Le 1° du II supprime le dernier alinéa de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, supprimant ainsi la caducité des Scot en l'absence de délibération de l'établissement porteur de Scot sur son maintien ou son évolution.

C. La possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée du PLU pour les majorations des possibilités de construction jusqu'à 50 %

Le 2° du II **porte à 50 % (au lieu de 20 % actuellement) la majoration des possibilités de construction** qui peut être réalisée *via* la procédure de modification simplifiée du PLU(i).

D. La possibilité pour une commune membre d'un EPCI d'adhérer à un EPFL même si l'EPCI dont elle est membre n'y adhère pas

Le 3° et le 4° du II visent à faciliter la mise en place d'EPFL en :

- supprimant la nécessité de recourir à un arrêté de création conjoint lorsque les communes membres appartiennent à plusieurs régions (a) du 3° du II) ;
- ajoutant parmi les critères de motivation du refus du préfet de créer un EPFL les données locales relatives aux périmètres

¹ Art. L. 327-1 CU.

existants ou proposés d'EPF d'État, et non plus des seuls EPFL locaux (b) du 3° du II) ;

- **ouvrant la possibilité à une commune membre d'un EPCI mais compétente en matière de document d'urbanisme d'adhérer individuellement à un EPFL**, après avis de l'EPCI dont elle est membre (4° du II).

E. Élargissement des missions des SPLA-IN à la maintenance et l'entretien des équipements

Le 5° du II complète le 2° de l'article L. 327-3 du code de l'urbanisme afin de **donner aux SPLA-IN la compétence pour réaliser ou pour confier des missions globales de conception, de construction, de réhabilitation, d'entretien, et notamment de gros entretien, ou de maintenance d'équipements d'intérêt collectif et de services publics** relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - La suppression de l'assouplissement des obligations de solarisation pour les bâtiments existants et le rétablissement de la caducité automatique des Scot

A. Sur l'assouplissement des obligations de solarisation et de végétalisation à venir pour les bâtiments existants

La disposition n'a pas été modifiée en commission.

En séance, les députés ont supprimé cette disposition, par adoption des amendements identiques n°s 55 (groupe Écologiste et social), 65 (groupe LFI-NFP) et 83 (groupe Socialistes et apparentés), avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement.

B. Sur la caducité des Scot

En commission, les députés ont adopté, avec avis favorable du rapporteur, l'amendement CE32 du groupe Socialistes et apparentés, qui modifie le 1° du II pour **revenir sur la suppression de la caducité du Scot** en l'absence de délibération sur l'actualisation du Scot dans un délai de six ans après son approbation. Ils ont dans le même temps introduit la **possibilité pour le préfet, une fois ce délai échu, de mettre en demeure l'établissement porteur de Scot de procéder à ladite délibération dans un délai d'un an, voire dix-huit mois** lorsque ce délai supplémentaire d'un an expire dans les dix mois précédant les élections municipales.

En séance, le délai de caducité a été allongé de six à dix ans, par l'adoption de l'amendement n° 40 de Mme Sandra Marsaud et trois de ses collègues (EPR), avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement.

Les députés ont également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

C. Sur les EPF

En commission, les députés ont adopté deux amendements du rapporteur relatifs aux EPF.

L'amendement CE63 vise à **ouvrir également l'adhésion autonome à un EPFL d'une commune membre d'un EPCI aux communes ayant délégué leur compétence en matière de document d'urbanisme** à l'EPCI, et non plus seulement à celles qui ont conservé cette compétence.

L'amendement CE64 modifie la **procédure de modification du périmètre des EPF d'État en prévoyant la possibilité, en plus de la procédure existante, de modifier le périmètre d'un EPF d'État par un décret simple** et non plus seulement par décret en Conseil d'État¹.

Il s'agit d'une **généralisation de la procédure simplifiée de modification de périmètre des EPF d'État, créée par l'article 112 de la loi 3DS² pour les communes et EPCI co-signataires d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou concernés par une opération de revitalisation du territoire (ORT), avec cependant la suppression :**

- de la condition de non-appartenance de la commune ou de l'EPCI à laquelle / auquel le périmètre de l'EPF d'État est étendu à un EPFL ;
- de l'avis conforme des communes membres de l'EPCI auquel le périmètre de l'EPF d'État est étendu, si ce dernier n'est pas compétent en matière de document d'urbanisme.

En outre, le même amendement CE64 **permet**, par parallélisme à la disposition figurant dans le texte initial de l'article, concernant des EPFL, **l'extension d'un EPF d'État soit à une commune compétente en matière de document d'urbanisme, y compris si elle est membre d'un EPCI non couvert par ledit EPF, soit à un EPCI** (qu'il soit compétent ou non en matière de document d'urbanisme).

IV. La position de la commission – Revenir à l'esprit initial de la proposition de loi en simplifiant et allégeant les procédures

A. Sur l'assouplissement des obligations de solarisation et de végétalisation à venir pour les bâtiments existants

Selon les chiffres fournis par la DHUP, il existerait actuellement en France métropolitaine environ 489 000 bâtiments de plus de 500 m² d'emprise

¹ I. de l'art. L. 321-2 CU.

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.

au sol, représentant 845 millions de mètres carrés au total¹. Parmi eux figurent de nombreux bâtiments publics.

Les services du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation estiment que si, dans le cas de bâtiments neufs, l'intégration de panneaux solaires ne conduit pas à des **surcoûts** de construction significatifs², ces derniers sont **nettement plus importants pour une installation sur les bâtiments existants** (entre 15 000 et 30 000 € en général pour les études, et jusqu'à près de 100 000 € dans certains cas, ainsi que des coûts de renforcement des structures qui se situent généralement entre 0 et 50 €/m² en fonction de la situation initiale, mais peuvent être dans certains cas beaucoup plus élevés). Dans les cas les plus défavorables, il est estimé que l'amortissement de l'investissement, par la vente d'électricité, n'intervient qu'après une vingtaine d'années. L'association des maires de France, interrogée par les rapporteurs, estime pour sa part le coût de solarisation des toitures existantes à 700 à 1 000 €/m², le coût total pour la solarisation d'un bâtiment public comme une école pouvant par conséquent aisément atteindre le million d'euros. **Ces coûts supplémentaires sont difficilement soutenables pour les collectivités.**

Par ailleurs, la commission observe que la directive sur la performance énergétique des bâtiments retient finalement un seuil d'assujettissement, pour les bâtiments existants, à seulement 2 000 m² de surface de plancher utile (soit 1 100 m² d'emprise au sol) au 1^{er} janvier 2028³. Par conséquent, par l'adoption de l'amendement COM-24 des rapporteurs, la commission a procédé à la « **dé-surtransposition** » de cette disposition, en **relevant à 1 100 m² d'emprise au sol le seuil d'assujettissement au 1^{er} janvier 2028**, et en **calquant le champ d'application sur celui de la directive, plus réduit** que celui actuellement prévu dans la loi française, puisqu'il ne concerne que les bâtiments ouverts au public.

La commission observe toutefois que la directive prévoit un durcissement progressif de ces seuils au 1^{er} janvier 2029 puis au 1^{er} janvier 2030. La transposition devra être effective au plus tard en mars 2026, et pourrait prendre la forme d'un vecteur dédié (« Ddadue »).

B. Sur les Scot

Par l'adoption des amendements identiques COM-27 des rapporteurs et COM-110 de la commission des lois, la commission a **rétabli la suppression de la caducité automatique des Scot** à défaut de délibération de l'établissement public porteur de Scot sur son maintien en l'état ou sa modification. L'obligation de bilan périodique demeurera donc, mais sans la sanction de caducité automatique, excessivement pénalisante pour les

¹ Total qui devrait monter à environ 925 millions de mètres carrés d'ici à 2028, compte tenu des constructions nouvelles réalisées d'ici là.

² 4 à 10 €/m² pour le renforcement des structures afin qu'elles puissent porter les panneaux solaires.

³ Art. 10 de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments.

communes qui se voient alors soumises à un strict principe d'urbanisation limitée¹. 15 cas de caducité ont été recensés depuis la création des Scot, dont plusieurs cas de caducité « accidentelle »².

La commission relève en outre que la caducité ainsi survenue oblige à relancer l'intégralité de la procédure d'élaboration, longue et coûteuse pour les établissements porteurs de Scot. Enfin, elle note qu'une telle sanction de caducité automatique n'existe pas pour les autres documents d'urbanisme.

Pour alléger la charge sur ces structures, la commission a en revanche **conservé l'allongement de la périodicité du bilan du Scot de 6 à 10 ans**, considérant que rien n'empêchait la réalisation de bilans intermédiaires, et que l'accélération du rythme de modification des documents d'urbanisme obligerait probablement dans tous les cas à des bilans plus fréquents.

Par l'adoption des amendements identiques COM-28 des rapporteurs et COM-111 de la commission des lois, la commission a en outre **ouvert la possibilité pour les EPCI couverts par un Scot qui recouvre exactement le périmètre de leur PLU(i) (environ 390) de les fusionner en un document unique**, ce qui permettrait de mutualiser les procédures d'élaboration et d'évolution, et d'en améliorer l'articulation. Une telle mesure contribuerait également utilement à la **lisibilité** des orientations et règles en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme **pour les populations**. Les dispositions procédurales seront fixées par décret en Conseil d'État.

C. Sur la possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée du PLU pour les majorations des possibilités de construction jusqu'à 50 %

Quoique sensible à l'objectif d'accélération porté par la proposition de loi, concernant le seuil de majoration des constructions dans une zone donnée du plan local d'urbanisme au-delà duquel il est nécessairement recouru à une enquête publique lors de la procédure de modification de ce dernier, la commission a adopté deux amendements identiques COM-26 des rapporteurs et COM-112 de la commission des lois, qui **ramènent le nouveau seuil à 30 % au lieu de 50 %**. En effet, les associations d'élus interrogées ont fait part de leur circonspection quant à la possibilité d'exempter d'enquête publique des **modifications si structurantes**, notamment en milieu déjà très urbanisé, et ont exprimé leurs craintes qu'une telle disposition puisse venir **grever l'acceptabilité des projets** ainsi rendus possibles.

D. Sur les EPF

En ce qui concerne les EPFL, la commission a **approuvé l'ouverture de la possibilité aux communes d'adhérer de manière autonome à un EPFL**, remarquant que de nombreuses demandes en ce sens émanaient, notamment, de communes impliquées dans des programmes de revitalisation comme

¹ Art. L. 142-4 CU.

² Exemple du Scot du Sundgau (68), composé de 108 communes et 71 000 habitants, en 2024.

« Petites Villes de Demain » ou « Villages d'Avenir », qui n'intéressent pas forcément l'ensemble de l'EPCI dont elles sont membres.

Les rapporteurs ont également proposé à la commission de **supprimer la possibilité pour le préfet de s'opposer à la création d'un EPFL**, en en faisant une compétence liée, dès lors que les collectivités concernées ont délibéré en ce sens - ce qui est d'ailleurs déjà le cas pour l'extension de ces derniers. La commission l'a accepté et a adopté l'amendement COM-30 des rapporteurs en ce sens.

En ce qui concerne les EPF d'État, la commission a souhaité, par l'adoption de l'amendement COM-31 des rapporteurs, **prolonger les dispositions introduites à l'Assemblée nationale, en ouvrant la possibilité d'être couvertes par ces derniers non seulement à des communes compétentes en matière de document d'urbanisme, mais aussi aux autres**. En effet, tous les types de collectivités et de territoires ont besoin d'appui et d'accompagnement pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques foncières, *a fortiori* dans un contexte de crise du logement, de politique de réindustrialisation et de raréfaction du foncier. Il s'agit d'ailleurs d'une demande récurrente des associations d'élus.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis AA (nouveau)

Transmission par l'administration fiscale de données liées au logement

Introduit par un amendement de M. Patrick Chaize, cet article additionnel élargit la liste des données pouvant être transmises par l'administration fiscale aux collectivités et services et agences de l'État compétents en matière de logement, afin de mieux les outiller dans leurs diagnostics territoriaux, dans l'élaboration de leurs stratégies notamment de lutte contre les logements et commerce vacants, et dans la mise en œuvre de ces stratégies.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

I. La situation actuelle – Les collectivités et certains services et agences de l'État bénéficient de la transmission par l'administration fiscale d'informations relatives à la vacance des locaux, aux fins de lutte contre cette dernière

L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales pose le principe d'une transmission par l'administration fiscale aux collectivités locales et à leurs groupements de plusieurs séries de données.

En particulier, **l'administration fiscale est tenue de transmettre chaque année aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre**, gratuitement, à leur demande, **la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)**. Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe. Ces données sont également fournies dans les mêmes conditions aux services de l'État et à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Introduite à l'origine uniquement au bénéfice des collectivités locales et de leurs groupements¹, afin d'outiller les collectivités dans leur lutte contre la vacance de logements et pour la mobilisation du parc privé, la mesure a été élargie l'année suivante à l'Agence nationale de l'habitat et précisée en détaillant la liste des informations concernées (à savoir, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe)².

L'administration fiscale transmet également à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné la **liste des locaux à usage**

¹ Art. 118 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

² Art. 21 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

de logement soumis à la taxe sur les logements vacants au sens de l'article 232 du code général des impôts (TLV) ou ceux relevant de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) visés à l'article 1407 *bis* du même code¹.

En outre, l'article 76 de la loi de finances rectificative pour 2015 a fait obligation aux services fiscaux de **fournir gratuitement aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre la liste des locaux commerciaux et professionnels qui n'ont pas été soumis à la cotisation foncière des entreprises (CFE) l'année précédente**², afin de faciliter le recouvrement de la taxe annuelle sur les friches commerciales.

Les personnes et services bénéficiaires des informations mentionnées ci-dessous, transmission par dérogation à la règle du secret professionnel, sont eux-mêmes **soumis au secret professionnel**, ainsi qu'en dispose l'article L. 113 du livre des procédures fiscales.

II. Le dispositif proposé - Un élargissement des données pouvant être transmises et des destinataires, aux fins d'intensification de la lutte contre la vacance des logements

En 2023, **environ 3,1 millions de logements** seraient vacants en France (hors Mayotte), **soit 8,2 % du parc de logements**, ce chiffre ayant augmenté de 60 % depuis 1990, et continuant de croître plus vite que le nombre total de logements. Le phénomène touche presque tous les départements³.

Le taux de vacance commerciale a également connu depuis la fin des années 2000 une augmentation tendancielle, non seulement dans les centres-villes, mais aussi dans les zones commerciales périurbaines, dont le taux de vacance a doublé entre 2007 et 2020⁴.

Pour endiguer cette dynamique, un plan national de lutte contre le logement vacant a été lancé en 2020, qui vise notamment à outiller les collectivités dans le repérage, la caractérisation et le suivi des logements vacants. La mise en œuvre de ce plan passe notamment par la mise à disposition de la **base « Lovac »**⁵, opérée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour le compte de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Cette base est **alimentée notamment par des données issues des fichiers fiscaux et fonciers**. Les données détaillées par logement peuvent être obtenues par les collectivités territoriales à fiscalité propre, les services de

¹ Art. 113 de la loi de finances pour 2011.

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384>.

⁴ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/zones-commerciales-centres-villes-trouver-bon-equilibre>.

⁵ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/lovac-outil-du-cerema-identifier-remobiliser-logements>.

l'État et l'Anah, à la fois à des fins de diagnostic et pour leur permettre d'entrer en contact avec les propriétaires afin de les inciter à remettre leur bien sur le marché.

Afin de mieux outiller les collectivités et les services et opérateurs de l'État dans leur lutte contre la vacance des logements, la commission a adopté l'amendement COM-105 de M. Patrick Chaize, qui :

- **permet la transmission des données relatives à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés (THRS), à la taxe annuelle sur les locaux vacants (TLV) et à la taxe d'habitation sur les locaux vacants (THLV) à l'ensemble des collectivités, groupements de collectivités et services et agences mentionnés ci-dessus ;**
- **enrichit la liste des informations fournies**, notamment de la nature et du mode d'occupation et de la forme juridique de l'occupant personne morale ;
- **prévoit également la transmission, pour les seuls locaux vacants, de l'adresse postale et de l'adresse électronique du propriétaire ;**
- prévoit enfin la transmission, à destination des services centraux du ministère chargé du logement et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), des montants des loyers collectés, aux fins d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la vacance des logements, de lutte contre l'habitat indigne, ainsi que de développement d'une offre de logement abordable ;
- l'amendement élargit également la transmission des données relatives aux locaux commerciaux et professionnels vacants aux mêmes services et opérateurs de l'État, alors que seules les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre seules les communes en sont pour l'instant destinataires.

Dans le cadre de la requalification des zones d'activité économique (ZAE) promue par l'article 2 de la proposition de loi, en y facilitant les changements de destination de bâtiments existant et les constructions nouvelles dérogeant aux destinations prévues par le PLU(i), **il sera précieux à l'ensemble des acteurs impliqués de pouvoir disposer d'un inventaire des locaux vacants** – du reste prévu au sein des inventaires des ZAE que les EPCI doivent établir en application de la loi Climat-résilience¹. La commission a donc approuvé cet élargissement qui facilitera les opérations d'aménagement incluant la remobilisation de locaux d'activité.

La commission a également estimé que **l'élargissement de la liste des informations fournies à l'adresse courriel du propriétaire** était

¹ Cf. ci-dessous, commentaire de l'article 2.

proportionnée, compte tenu de la possibilité déjà existante de transmission de l'adresse postale et des difficultés croissantes à contacter les propriétaires par voie postale, et de la restriction de cet élargissement aux seules fins de lutte contre le logement vacant, dans un contexte de crise du logement.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 1^{er} bis A
**Approbation des schémas d'aménagement régional (SAR)
par arrêté préfectoral**

L'article 1^{er} bis A, introduit en séance à l'Assemblée nationale, aligne le régime applicable à l'approbation des schémas d'aménagement régional (SAR) sur celui applicable aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), en prévoyant leur approbation par arrêté préfectoral, et non plus par décret en Conseil d'État.

Par coordination, la commission a prévu qu'il appartiendra au représentant de l'État, et non plus au ministre chargé de l'urbanisme, d'informer l'assemblée délibérante dans le cas où le projet de SAR est entaché d'illégalités faisant obstacle à l'approbation.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Des schémas d'aménagement régional soumis à approbation par décret en Conseil d'État

Créé par la loi du 2 août 1984¹, le schéma d'aménagement régional a pour objet, **en Guadeloupe, à La Réunion, en Guyane, en Martinique et à Mayotte, de fixer les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement**, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme².

Le SAR est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de l'assemblée délibérante de la région, du département ou de la collectivité, selon une procédure conduite par le président de cette assemblée. Cette procédure associe à l'élaboration du schéma de nombreux acteurs du territoire, mentionnés au II de l'article L. 4433-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en particulier le représentant de l'État, les communes et en Guadeloupe et à La Réunion, le département³. Après avoir arrêté le projet de schéma, le président de l'assemblée délibérante le soumet pour avis aux mêmes personnes que celles qui ont été associées à son élaboration, ainsi qu'à l'autorité environnementale et aux conseils compétents en matière économique, sociale, environnementale, de culture et d'éducation⁴, et le soumet enfin à une enquête publique⁵. **À l'issue de l'enquête, le SAR est ensuite adopté par l'assemblée délibérante compétente, avant d'être**

¹ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

² Article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Article L. 4433-10 du CGCT.

⁴ Article L. 4433-10-1 du CGCT.

⁵ Article L. 4433-10-2 du CGCT.

transmis au ministre chargé de l'urbanisme pour approbation par décret du Conseil d'État¹.

Dans l'Hexagone, les régions, à l'exception de la région Île-de-France, n'adoptent pas un schéma d'aménagement régional, mais un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), dont l'objet, défini à l'article L. 4251-1 du CGCT, est largement analogue à celui du schéma d'aménagement régional ultramarin.

La procédure d'adoption des Sraddet est elle aussi largement analogue à celle des SAR². Toutefois, alors que l'approbation du SAR nécessite un décret en Conseil d'État, le Sraddet est lui approuvé par arrêté du préfet de région³.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale – Une approbation du SAR par arrêté préfectoral

Par l'adoption en séance, avec double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 9 de M. Max Mathiasin et plusieurs de ses collègues (LIOT), les députés ont **aligné le régime applicable à l'approbation des schémas d'aménagement régional (SAR) sur celui applicable aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), en prévoyant leur approbation par arrêté préfectoral**, et non plus par décret en Conseil d'État.

III. La position de la commission – Une mesure de simplification bienvenue, à compléter par un amendement de coordination

La commission approuve cette mesure qui permet de **simplifier le régime applicable à l'approbation des SAR**. Elle permet également de soumettre l'approbation des SAR et Sraddet à un même régime, alors que la différence de traitement existante n'apparaît pas justifiée.

Toutefois, si l'amendement adopté modifie le deuxième alinéa de l'article L. 4433-10-3 du CGCT, qui prévoit que le projet de SAR ainsi adopté est transmis au ministre chargé de l'urbanisme et est approuvé par décret en Conseil d'État, celui-ci ne modifie pas le troisième alinéa du même article, qui prévoit que le ministre chargé de l'urbanisme informe l'assemblée délibérante lorsque le projet est entaché d'illégalités faisant obstacle à l'approbation.

La commission a donc adopté **un amendement COM-32 de coordination juridique** prévoyant qu'il reviendra désormais au représentant de l'État d'informer l'assemblée délibérante dans un tel cas.

¹ Article L. 4433-10-3 du CGCT.

² Pour la procédure d'adoption des Sraddet : cf. articles L. 4251-4 et suivants du CGCT.

³ Article L. 4251-7 du CGCT.

L'amendement précise en outre que ces nouvelles dispositions **ne s'appliqueront pas aux procédures d'évolution déjà en cours.**

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis B (supprimé)
**Expérimentation de déclarations de projet
pour les projets d'intérêt général en Guyane**

L'article 1^{er} bis B, introduit en séance à l'Assemblée nationale, substitue à titre expérimental, pour une durée de cinq ans et en Guyane, les autorisations d'urbanisme de projets relevant de l'intérêt général situés en zone urbanisée et en bande littorale par des déclarations de projet.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Les projets d'intérêt général sont, comme toute construction et partout en France, par principe soumis à l'obtention d'un permis de construire

Par principe, toutes les constructions, y compris celles ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire¹. De même, les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager². Enfin, les démolitions de constructions existantes doivent être précédées de la délivrance d'un permis de démolir lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'État ou est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir³.

Par exception, certaines constructions, aménagements, installations et travaux, font l'objet d'une seule déclaration préalable, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation⁴. Ainsi, sont notamment soumis à déclaration préalable les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à cinq mètres carrés, et répondant aux trois conditions cumulatives suivantes⁵ :

- une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres ;
- une emprise au sol inférieure ou égale à vingt mètres carrés ;
- une surface de plancher inférieure ou égale à vingt mètres carrés.

De même, sont par exemple soumises à déclaration préalable les habitations légères de loisirs implantées dans les conditions définies à l'article R. 111-38 du code de l'urbanisme, dont la surface de plancher est

¹ Article L. 421-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 421-2 du même code.

³ Article L. 421-3 du même code.

⁴ Article L. 421-4 du même code.

⁵ Article R. 421-9, a), du même code.

supérieure à trente-cinq mètres carrés¹ ou encore les ouvrages et accessoires des lignes de distribution d'énergie électrique dont la tension est inférieure à soixante-trois mille volts².

Enfin, certaines installations, notamment celles de très faible importance, sont dépourvues de toute formalité d'urbanisme³.

Eu égard à leurs dimensions, les projets d'intérêt général sont le plus souvent soumis à l'obtention préalable d'un permis de construire.

Le régime de la déclaration préalable est plus simple que celui du permis de construire. Il convient notamment de relever que si le délai d'instruction des déclarations préalables est, en principe, d'un mois, ce délai atteint deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle et trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager⁴.

Le fait que la construction soit soumise à déclaration préalable n'entraîne pas l'inapplication des règles d'urbanisme. En effet, lorsque les constructions, aménagements, installations et travaux font l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à leur exécution ou imposer des prescriptions si les travaux projetés ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils sont incompatibles avec une déclaration d'utilité publique⁵.

Enfin, en Guyane, les communes littorales sont soumises à l'application des dispositions des articles L. 121-38 et suivants du code de l'urbanisme, dont l'objet est de concilier la nécessité de réaliser certains travaux dans les communes littorales avec la nécessité de protéger ce même littoral.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - Expérimentation du remplacement des autorisations d'urbanisme par des déclarations de projet pour les projets d'intérêt général (Guyane)

Par l'adoption en séance, avec double avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 80 de M. Jean-Victor Castor et plusieurs de ses collègues (GDR), les députés ont remplacé, à titre expérimental et pour une durée de 5 ans, les autorisations d'urbanisme de

¹ Article R. 421-9, b), du code de l'urbanisme.

² Article R. 421-9, d), du même code.

³ Article L. 421-5 et articles R. 421-2 à R. 421-8-2 du même code.

⁴ Article R. 423-23 du même code.

⁵ Article L. 421-7 du même code.

projets relevant de l'intérêt général en zone U et en bande littorale par des déclarations de projet, en Guyane.

III. La position de la commission – Une solution disproportionnée

Si la commission comprend l'objectif de faciliter et d'accélérer la réalisation de projets d'intérêt général en Guyane, et en particulier la réalisation de logements sociaux, la solution retenue lui paraît disproportionnée.

Soumettre de tels projets à déclaration préalable reviendrait à **imposer à l'administration un délai d'un mois seulement, contre trois mois aujourd'hui**, pour instruire les déclarations préalables à la réalisation de projets d'intérêt général en zone U et en bande littorale.

Or, ce délai paraît **insuffisant** eu égard, d'une part, à l'ampleur de ces projets et, d'autre part, à la complexité inhérente à toute construction dans la bande littorale.

Augmentant le risque d'intervention de décisions illégales, le dispositif proposé risquerait de conduire l'administration à s'opposer « dans le doute » à certaines déclarations préalables. Ce dispositif pourrait aussi conduire l'administration à ne pas détecter certaines illégalités. Or, quand bien même la décision de non-opposition à la déclaration préalable serait née au terme du délai d'instruction d'un mois, l'administration peut toujours **retirer cette décision dans un délai de trois mois à compter de sa naissance de la décision** si elle est illégale¹.

Ainsi, le dispositif proposé ne paraît adapté à l'objectif de sécurisation et d'accélération des procédures qu'il entend poursuivre.

Par conséquent, par l'adoption de l'amendement COM-33 des rapporteurs, **la commission a supprimé cet article.**

¹ Article L. 424-5 du code de l'urbanisme.

Article 1^{er} bis C (supprimé)
Autorisation d'urbanisme unique en Guyane

L'article 1^{er} bis C, introduit en séance à l'Assemblée nationale, impose l'institution, en Guyane seulement, d'un document d'urbanisme unique visant à remplacer les formulaires existants pour l'obtention des différentes autorisations d'urbanisme.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle - Divers régimes d'autorisation d'urbanisme et des formulaires correspondants

Le code de l'urbanisme prévoit différentes formes d'autorisation pour la conduite de travaux ou aménagements. Ainsi, sauf exceptions, **les constructions doivent être précédées d'un permis de construire¹**, tandis que **les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager²** et les démolitions de constructions existantes doivent être précédées de la délivrance d'un permis de démolir lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'État ou est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir³.

En outre, certains travaux sont seulement soumis à déclaration préalable, voire dispensés de toute formalité particulière⁴.

À ces différentes formes d'autorisation correspondent au moins autant de formulaires d'autorisation. Par exemple, le demandeur d'un permis de construire doit ainsi remplir le formulaire Cerfa 13 406*15, le demandeur d'un permis d'aménager doit remplir le formulaire Cerfa 16 297*03 et le demandeur d'un permis de démolir doit lui remplir le formulaire Cerfa 13 405*13.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - Un permis d'urbanisme unique en Guyane en substitution de l'ensemble des formalités prévues par le code de l'urbanisme

Par l'adoption en séance, avec double avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 74 de M. Jean-Victor Castor et plusieurs de ses collègues (GDR), les députés ont **imposé l'institution, en Guyane seulement, d'une autorisation d'urbanisme unique visant à**

¹ Article L. 421-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 421-2 du même code.

³ Article L. 421-3 du même code.

⁴ Cf commentaire de l'article 1^{er} bis B.

remplacer les formulaires existants pour l'obtention des différentes autorisations d'urbanisme.

III. La position de la commission - Un dispositif largement inopérant

La commission juge ce **dispositif largement inopérant**, dès lors que l'existence de différents formulaires est justifiée par la nature des différentes procédures d'autorisation. Il apparaît ainsi que **les informations et les pièces justificatives requises diffèrent en fonction du projet envisagé**.

Concrètement, **le dispositif envisagé conduira l'administration à fusionner les formulaires déjà existants, créant un document certes unique, mais nécessairement plus complexe et plus long**. Dans ce document unique, le demandeur devra alors lui-même déterminer les rubriques qu'il est nécessaire de remplir, en fonction de son projet. En somme, loin d'atteindre l'objectif de simplification qu'il entend poursuivre, **le dispositif adopté n'aura pour effet que de complexifier les démarches administratives des demandeurs**.

Par l'adoption de l'amendement COM-34 des rapporteurs, **la commission a supprimé l'article**.

Article 1^{er} bis D
**Assouplissement des obligations de solarisation
pour les parcs de stationnement existant**

L'article 1^{er} bis D, introduit en séance à l'Assemblée nationale, assouplit les obligations de solarisation des parcs de stationnement extérieurs de plus de 1 500 m², en autorisant la substitution partielle des ombrières intégrant des procédés de production d'énergie renouvelable par d'autres solutions de production d'énergie renouvelable, de production énergétique équivalente, ou par des arbres.

La commission a supprimé le seuil de 35 % de panneaux photovoltaïques, afin de donner sa pleine ampleur à cette mesure d'assouplissement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les obligations de solarisation des parcs de stationnement existants actuellement prévues à horizon 2026 ne permettent pas de recourir concomitamment à plusieurs modalités d'application

A. Des obligations de solarisation des parcs de stationnement ont été renforcés à de nombreuses reprises depuis 2019

Afin de favoriser le déploiement d'infrastructures de production d'énergie renouvelable, tout en limitant, la consommation d'espace, des obligations d'installation de telles infrastructures de production ont progressivement été introduites et renforcées, en particulier en ce qui concerne les parcs de stationnement.

La loi « Énergie-climat » de 2019¹ a ainsi fixé l'obligation :

- pour les constructions nouvelles de plus de 1 000 m² à usage commercial ainsi que pour les parcs de stationnement couverts accessibles au public, de l'installation sur 30 % de leur surface de toiture (ou d'ombrières) de panneaux solaires ou toits végétalisés² ;
- en outre, pour les aires de stationnement associés aux constructions soumises à ces obligations, lorsqu'elles sont prévues par le projet, l'installation de revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 47.

² Art. L. 111-18-1 CU, aujourd'hui abrogé, ces dispositions ayant été transférées par la loi Climat-résilience (art. 101) à l'article L. 171-4 CCH.

leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols¹.

La loi Climat-résilience de 2021² a renforcé ces obligations à compter du 1^{er} juillet 2023 en :

- **abaissant le seuil d'application de 1 000 à 500 m², notamment pour les parcs de stationnement couverts accessibles au public ;**
- **les étendant aux extensions et rénovations lourdes de bâtiments et parcs de stationnement dépassant ces seuils³ ;**
- **créant en outre une obligation⁴, pour les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m² associés aux bâtiments ou parties de bâtiments concernés par l'obligation mentionnée ci-dessus et pour les nouveaux parcs de stationnement extérieurs ouverts aux publics de plus de 500 m², d'être couverts d'ombrières équipées de dispositifs de production d'énergie renouvelable, ou bien de dispositifs végétalisés, sur au moins la moitié de leur surface.**

L'article 40 de loi Aper de 2023⁵ a en outre créé des obligations de même ordre pour les aires de stationnement neuves ou existantes au 1^{er} juillet 2023. Ces dernières devront ainsi être équipées sur au moins la moitié de leur superficie d'ombrières portant des panneaux photovoltaïques :

- **à compter du 1^{er} juillet 2026 pour les parcs de plus de 1 500 m² gérés en concession ou délégation de service public, si la conclusion ou le renouvellement de la concession ou de la délégation intervient avant cette date, et pour les autres parcs d'une superficie supérieure à 10 000 m² ;**
- **à compter du 1^{er} juillet 2028 pour les parcs gérés en concession ou délégation de service public, si la conclusion ou le renouvellement intervient après cette date, et pour les autres parcs d'une superficie inférieure à 1 500 m².**

Ces délais ont été légèrement assouplis par l'article 23 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, qui a permis le report de l'obligation à 2028, sous conditions, avec l'objectif affirmé de favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques de fabrication européenne, et non pas asiatique, au moment où les capacités de production européenne en la matière sont en train de monter en puissance.

Plus récemment, l'article 24 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en

¹ I du même art. L. 111-18-1 CU aujourd'hui abrogé.

² Art. 101.

³ Ces différentes dispositions ont été transférées de l'article L. 111-18-1 CU, abrogé, à l'article L. 171-4 du CCH.

⁴ Codifiée à l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme.

⁵ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes a légèrement toiletté l'article 40 de la loi Aper, sans y apporter de modifications substantielles.

B. Malgré leurs souplesses, les dispositions de l'article 40 de la loi Aper ne permettent pas de recourir concomitamment à plusieurs modalités d'application

L'obligation de solarisation fixée à l'article 40 de la loi Aper souffre **plusieurs dérogations, qui visent principalement à ne pas compromettre l'équilibre économique de l'exploitation des parcs concernés, et à maintenir leur bonne insertion paysagère.**

Ainsi, elle ne sera **pas applicable lorsque des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales s'y opposent, ou lorsqu'elle ne peut être satisfaite dans des « conditions économiquement acceptables »**. Le décret n° 2024-1023 du 13 novembre 2024¹ précise la nature de ces exceptions, liées notamment :

- à la nature du sol, au risque d'aggravement d'un risque naturel ou technologique, ou aux risques inhérents aux véhicules stationnés, en particulier en raison de la nature de leur chargement ;
- aux caractéristiques des alentours : les terrains classés ou inscrits au titre des monuments historiques sont ainsi exclus, tout comme les sites situés au cœur de parcs nationaux ;
- à un ensoleillement insuffisant ou à une rentabilité prévisionnelle insuffisante, dont le niveau est fixé par arrêté², ou que le coût des travaux nécessaires pour satisfaire à l'obligation est excessif³.

L'obligation ne s'appliquera pas non plus :

- **lorsque sur ces mêmes parcs, il sera mis en place des procédés de production d'énergies renouvelables ne requérant pas l'installation d'ombrières** - sous réserve que ces procédés permettent une production équivalente d'énergies à celle qui résulterait de la réalisation de l'obligation de solarisation⁴ ;
- **lorsque le parc est ombragé par des arbres sur au moins la moitié de sa superficie**⁵. L'article 9 du décret n° 2024-1023 du 13 novembre 2024 précité précise que cette obligation alternative est également considérée comme satisfaite lorsque le

¹ Décret n° 2024-1023 du 13 novembre 2024 portant application de l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

² En l'occurrence, l'arrêté du 4 décembre 2024 définissant les conditions d'exemptions des installations classées pour la protection de l'environnement et des infrastructures où stationnent des véhicules de transports de marchandises dangereuses au regard des obligations d'installation d'ombrières et de procédés de production d'énergies.

³ Ibid.

⁴ I de l'article 40 de la loi Aper.

⁵ 3° du II du même article 40.

parc comporte au moins un arbre « à canopée large » pour trois emplacements de stationnement, même si ces arbres sont répartis sur l'ensemble de la surface du parc.

Malgré ces réelles souplesses, il résulte de la rédaction actuelle de l'article 40 de la loi Aper **que s'il peut être dérogé aux obligations de solarisation lorsqu'au moins la moitié de la surface du parc est végétalisée, ou lorsqu'un autre procédé de production d'énergie renouvelable de production équivalente est mis en place, la mise en œuvre de ces différentes solutions ne peut être qu'alternative** : il n'est pas possible de combiner ces différentes modalités, en vue de satisfaire aux obligations.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - Une possibilité de satisfaire aux obligations de solarisation des parcs de stationnement par la combinaison de plusieurs solutions

Par l'adoption en séance, avec double avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 147 de Mme Olivia Grégoire (EPR), ainsi que du sous-amendement n° 157 de M. Jean-Luc Fugit (EPR), les députés ont **assoupli les dispositions de l'article 40 de la loi Aper**, pour en permettre la réalisation par la combinaison des différentes solutions mentionnées ci-dessus, à savoir :

- l'installation d'ombrières équipées de panneaux photovoltaïque ;
- la mise en place d'autres procédés de production d'énergie renouvelable ne requérant pas l'installation d'ombrière ;
- l'implantation d'arbres.

La **part des ombrières équipées de panneaux photovoltaïques ne pourrait cependant pas représenter moins de 35 %** de la surface totale occupée par l'un ou l'autre dispositif (cette surface totale restant fixée à la moitié de la surface totale du parc).

Le nombre de parkings de plus de 1 500 m² est estimé à environ 65 000 en France métropolitaine¹.

III. La position de la commission - Un assouplissement bienvenu à sécuriser

La commission **approuve le principe** de cet article additionnel, qui apporte plus de souplesse aux gestionnaires de parcs, sans repousser l'échéance de mise en conformité. Afin de lui donner sa pleine mesure, elle a **supprimé**, sur proposition des rapporteurs (amendement COM-35), **le seuil de 35 % de la moitié de la surface totale du parc de stationnement devant être couverts par des ombrières portant des panneaux photovoltaïques**.

¹ Cerema, Calcul du parc de stationnement non couvert, juin 2023.

En effet, en raison de l'introduction de ce seuil, alors qu'un gestionnaire peut être tenu quitte de ses obligations de solarisation si la moitié de la surface du parc est ombragée par des arbres (ou s'il plante des arbres sur la moitié de la surface du parc), il ne peut en revanche être considéré comme satisfaisant à ces obligations en mettant en œuvre une solution mixte consistant à équiper la moitié de la surface du parc, par exemple, d'ombrières sur 25 % de cette moitié de la surface totale, et d'arbres sur les 75 % restant de cette moitié de la surface totale.

Cette rigidité pourrait aboutir à ce que, sur les parkings déjà ombragés sur une surface supérieure à un tiers du total de la surface du parc (soit 65 % sur la moitié de la surface totale du parking), mais inférieure à 50 %, les gestionnaires puissent être conduits **à arracher des arbres pour installer à leur place des ombrières**, afin de se conformer aux obligations figurant dans l'article 40 de la loi Aper sans multiplier la consommation d'espace occasionnée par les piliers et les troncs d'arbres, qui réduisent d'autant l'espace dédié au stationnement.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

**Adaptation du régime des résidences hôtelières à vocation sociale
et assouplissement des possibilités de déroger aux règles des PLU(i)
pour la création de logements**

L'article :

- permet de déroger au pourcentage minimal de 30 % de logements réservés à des personnes vulnérables applicable au sein des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) en vue de loger les travailleurs de l'industrie (I) ;

- facilite les dérogations aux règles des PLU(i) en vue de favoriser la construction de logements (II), en :

- élargissant à l'ensemble des communes classées en zones « A » et « B1 » la possibilité pour l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de déroger à certaines règles fixées par les PLU(i) en matière de gabarit, de densité, hauteur, de gabarit, de densité, de retrait et de stationnement (1° du II) ;**

- permettant à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme d'autoriser de manière dérogatoire la réalisation de logements dans les zones d'activité où le PLU(i) ne l'autorise pas, afin de faciliter leur requalification et leur diversification fonctionnelle (2° du II).**

La commission a adopté l'article en élargissant ses différentes dispositions, afin de donner plus de latitude au pouvoir local pour répondre aux enjeux locaux de création de logements et d'activités économiques. Elle a également facilité les changements de destination de bâtiments existant dans les zones agricoles, naturelles et forestières, et en zone rétro-littorale.

I. La situation actuelle – Malgré les dérogations existantes, les rigidités des plans locaux d'urbanisme peuvent freiner la production de logements

A. Dans certaines communes à forts besoins en logements, des dérogations ponctuelles aux règles du PLU(i) permettent d'en favoriser la réalisation

1) Le code de l'urbanisme prévoit des dérogations au cas par cas à certaines règles des PLU(i) pour faciliter la production de logements

La délivrance des autorisations d'urbanisme est, pour les autorités compétentes en la matière, une **compétence liée** : l'autorisation doit être accordée dès lors que l'ensemble des règles fixées par la loi, le règlement et, le cas échéant, le document d'urbanisme applicable, applicables au projet, sont

respectées. *A contrario*, l'autorisation doit être refusée si la demande n'est pas conforme à l'ensemble de ces règles.

Le code de l'urbanisme prévoit néanmoins que **dans certaines situations, limitativement énumérées, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, au cas par cas, accorder des dérogations aux règles fixées par le PLU(i)**¹. Il s'agit de mesures **le plus souvent en faveur de** la réalisation de travaux favorables à **la transition écologique** (isolation, installation des systèmes de production d'énergies renouvelables, végétalisation, réemploi de friches...) ² **ou la production de logements**³ (ainsi que, dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU), lorsque la dérogation vise à contribuer au développement ou à la revitalisation du territoire et à faciliter le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain)⁴.

Ces dérogations accordées au cas par cas **se distinguent d'autres dispositions du code de l'urbanisme qui encadrent les règles qui peuvent être fixées dans les PLU(i)**, notamment aux fins de favoriser la construction de logements ou de certaines catégories de logements abordables, et qui sont alors de droit, pour le demandeur. Selon les cas, ces règles peuvent :

- **être d'application générale et s'imposer à tous les documents d'urbanisme**, par exemple l'interdiction pour le PLU(i) d'exiger, pour les logements sociaux et intermédiaires, les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et les résidences universitaires, d'exiger la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement⁵, toute disposition d'un PLU(i) contrevenant à cette disposition étant en outre *de facto* inapplicable ;
- **ouvrir la faculté, dans le règlement du PLU(i), de fixer des règles différenciées favorisant certains types de constructions** ou certaines destinations, par exemple la possibilité pour le PLU(i) de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction des catégories de bâtiments mentionnés ci-dessus⁶.

2) Des dérogations au cas par cas aux règles de gabarit, de densité, de hauteur, de retrait et de stationnement sont prévues par le code de l'urbanisme

Afin de favoriser la production de logement abordable, **l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger au cas par cas à certaines règles du PLU(i) ou du document en tenant lieu**. Ces dérogations, qui visent

¹ Art. L. 152-3 à 6-4 CU.

² Art. L. 152-5, L. 152-5-1, L. 152-5-2, L. 162-6-1, L. 152-6-2 CU.

³ Art. L. 152-6 CU.

⁴ Art. L. 152-6-4. CU.

⁵ Art. L. 151-35 CU.

⁶ Art. L. 151-34 CU.

à **réduire le coût de production des logements**, en les exonérant d'un certain nombre d'obligations annexes au logement proprement dit, concernent :

- **la hauteur maximale et le gabarit**, dans la limite du faitage de la construction contiguë (1°) ;

- **les règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création de stationnements**, afin de faciliter la création ou l'agrandissement de logements par surélévation de bâtiments existant (2°) ;

- les règles relatives à la densité, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et **de parts de logements de différentes catégories dans les programmes de réalisation de logements**, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit d'un immeuble existant, uniquement dans les cas de transformation de bâtiment existant en bâtiment d'habitation (3°) ;

- les obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements, lorsque ces derniers sont desservis par les transports en commun (4°) ;

- **les règles de retrait** des bâtiments entre les limites séparatives des parcelles (5°).

Des dérogations supplémentaires peuvent en outre être accordées pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie par la création d'espaces extérieurs (15 % des règles relatives au gabarit) et pour les constructions présentant un intérêt public du point de vue de la qualité, de l'innovation ou de la création architecturales (5 % des règles relatives au gabarit et à la surface constructible).

Lorsqu'elles sont accordées, les dérogations concernées doivent faire l'objet d'une **motivation** de la part de l'autorité compétente.

Sont actuellement éligibles à de telles dérogations les communes :

- appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts, c'est-à-dire les communes « *où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement* »¹.

La liste des communes concernées, fixée par décret², comporte actuellement 1 433 communes appartenant à 47 agglomérations

¹ I de l'article 232 du code général des impôts.

² 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, modifié en dernier lieu par le décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le 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.

différentes, dont plus de 400 appartenant à la seule agglomération de Paris ;

- **de plus de 15 000 habitants et en forte croissance démographique**, figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

La liste des communes est fixée par décret¹. Elle ne comprend actuellement que deux communes².

B. En règle générale, les autorisations d'urbanisme ne peuvent être accordées que lorsque la destination du projet est conforme à celles fixées dans le PLU(i)

1) Le règlement du PLU(i) peut fixer les destinations des constructions autorisées dans les différentes zones qu'il délimite

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire** (ou d'aménager) **ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique**. Afin de pouvoir vérifier la conformité de la destination projetée aux règles applicables, la demande de permis de construire doit d'ailleurs préciser la destination des constructions projetées³. Il en va de même en cas de déclaration préalable⁴.

Le règlement d'un PLU(i) peut définir, « *en fonction des situations locales* », les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées dans les différentes zones qu'il détermine⁵.

La **nomenclature des destinations et sous-destinations** est fixée aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, précisés par l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, modifié par l'arrêté du 22 mars 2023.

La destination « habitation » comporte les sous-destinations « logement et hébergement », qui recouvrent respectivement :

- pour la sous-destination « logement » : **les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des**

¹ 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.

² Brie-Comte-Robert (77) et Challans (85).

³ e) de l'art. R. 431-5 du code de l'urbanisme.

⁴ c) de l'art. R. 431-35 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 151-9 CU.

ménage ; il s'agit notamment des maisons individuelles et des immeubles collectifs ;

- pour la sous-destination « hébergement » : **les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service, notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie.**

2) La possibilité de déroger à titre exceptionnel aux règles de destination du PLU(i) dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme, introduite dans la loi 3DS, sera prochainement étendue aux opérations de requalification de bâtiments existants en vue de créer du logement

a) La loi 3DS a permis de déroger aux règles de destination des PLU(i) dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme

L'article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme, créé par la loi 3DS de 2022¹, prévoit, depuis cette date, que **dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération de revitalisation du territoire, des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu peuvent être autorisées**, dans l'optique de contribuer au développement ou à la revitalisation du territoire et de faciliter le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain.

Dans ce cadre, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire **peut notamment, dans les zones urbaines**, par décision motivée, **autoriser une destination non autorisée par le document d'urbanisme**, *« dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné »* (4°). L'autorisation est accordée par **décision motivée**, en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant, de la contribution au développement, à la transformation ou à la revitalisation de la zone concernée et à la lutte contre la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers et dans le respect des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle.

Introduite dans le projet de loi 3DS par amendement gouvernemental en séance à l'Assemblée nationale, la mesure avait pour objet, selon l'exposé de l'amendement, de **favoriser le recyclage des entrées de villes et des zones pavillonnaires, en facilitant la diversification des fonctions urbaines des zones définies par les PLU(i) et en assouplissant les règles d'urbanisme applicables en fonction des besoins.**

¹ 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.

b) La possibilité de déroger au cas par cas aux règles de destination fixées par le PLU(i) sera prochainement étendue aux opérations de requalification de bâtiments existant visant à créer du logement

La proposition de loi « Daubié », adoptée par le Sénat le 22 mai 2024, et dont la commission mixte paritaire a eu lieu le 20 mai 2025, étend la possibilité, pour l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de déroger aux règles de destination fixées par le PLU(i) pour autoriser le changement de destination des bâtiments existants vers la destination « habitation », afin d'en faciliter la requalification aux fins de création de logements ou de structures d'hébergement.

Initialement circonscrit aux bâtiments de bureaux, **le champ d'application de cette dérogation a été étendu par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires économiques, à l'ensemble des bâtiments existants de destination autre qu'habitation**, notamment pour englober les opérations conduites dans le cadre des requalifications des zones commerciales d'entrée de ville et les zones d'activité économique.

3) La requalification des entrées de ville et des zones d'activité demeure un enjeu urbanistique majeur, dans un contexte de crise du logement

Trois ans après la loi 3DS, la requalification des entrées de ville et des zones d'activité mono-fonctionnelles demeure un enjeu majeur¹.

De fait, les seules zones commerciales représenteraient, selon les chiffres du Gouvernement, plus de 500 millions de mètres carrés. La Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) estime que, **entre les requalifications et la mobilisation du foncier disponible, pas moins d'un million de logements pourraient ainsi y être créés.**

Afin de disposer de données précises et fiables sur ce potentiel foncier et immobilier, l'article 220 de la loi Climat-résilience a :

- **donné une définition juridique des zones d'activités économiques (ZAE)**, désormais inscrite à l'article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme : la définition recouvre l'ensemble des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- **créé dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 318-8-2** qui fait injonction aux autorités compétentes en matière de création d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique (ZAE), à savoir les EPCI et métropoles, d'établir avant août 2024

¹ Elle avait déjà été identifiée comme telle par les travaux de la Convention citoyenne pour le climat, notamment dans un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Cette dernière recommandait notamment de faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés et les reprises et réhabilitations de friches.

un **inventaire desdites zones sur leur territoire, mentionnant notamment leurs taux de vacance**. Cet inventaire devra ensuite être actualisé au moins tous les six ans.

Cette politique de requalification des entrées de ville et autres zones d'activité constitue d'ores et déjà l'un des axes de la deuxième phase du programme « Action cœur de ville » (ACV), avec le dispositif « Entrées de ville » lancé en février 2023, avec laquelle une trentaine de communes ont été accompagnées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et le plan de transformation des zones commerciales piloté par la direction générale des entreprises (DGE), pour lequel 74 lauréats ont été retenus en mars 2024, pour un total de 26 millions d'euros. Selon le Gouvernement, ces seuls 74 projets représentent un potentiel de production de 25 000 nouveaux logements.

L'article 23 de la loi « Industrie verte » de 2023¹ a en outre modifié le statut des grandes opérations d'urbanisme (GOU) notamment pour :

- favoriser faciliter les regroupements de surfaces de ventes au sein d'une ZAE, afin de libérer de l'immobilier et du foncier ;
- supprimer le transfert automatique de la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme de la commune à l'EPCL, afin de lever la réticence des élus à la mise en place des GOU.

4) L'agrément des résidences hôtelières à vocation sociale (RVHS) est conditionné à l'accueil d'un pourcentage minimal de publics vulnérables, mais ces dernières peuvent déjà accueillir des travailleurs

Les résidences hôtelières à vocation sociale (RVHS) visent à **offrir aux publics à faibles revenus une alternative aux hôtels meublés**, moins coûteuse et généralement de meilleure qualité. Elles visent également à développer et **diversifier les solutions d'hébergement pour les publics vulnérables**.

Créées par la loi de 2006 portant engagement national pour le logement² afin de mettre en œuvre les dispositions du Pacte national pour le logement, et définies à l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, les RHVS sont constituées de **logements meublés** qui peuvent être **loués à la journée, à la semaine ou au mois, et peuvent être occupés à titre de résidence principale**.

Elles ont le **statut d'établissement commercial d'hébergement**, et sont **soumises à agrément**, délivré par le préfet de département³.

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, art. 73.

³ Les RHV ne sont en revanche pas soumises à autorisation d'exploitation par la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).

Selon le taux de logements réservés aux publics vulnérables (« publics préfet »), on distingue deux types de RVHS, dans lequel les équipements et prestations offertes diffèrent :

- les « résidences d'intérêt général » réservent au moins 80 % des logements à des publics vulnérables¹, pour lesquels elles proposent obligatoirement un accompagnement social. Un service de restauration ou une ou plusieurs cuisine(s), le cas échéant collective(s), doivent être proposés ;
- les « résidences mobilité » réservent au moins 30 % des logements à des publics rencontrant des difficultés particulières pour se loger, identifiés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD²) ou par le programme local de l'habitat (PLH). Ces dernières peuvent être notamment des travailleurs pauvres en mobilité professionnelle ou en formation, ainsi que des jeunes en mobilité. L'accompagnement social y est facultatif. Chaque logement est équipé d'une cuisine.

Les conditions précises de fonctionnement de chaque résidence sont arrêtées par le préfet, sous la forme d'un **cahier des charges**, qui fixe notamment les conditions d'accueil des « publics préfet »³. **Le taux de logements réservés aux « publics préfets »** est également fixé, pour chaque résidence, **dans le cahier des charges⁴, dans le respect des seuils législatifs**, mentionnés ci-dessus.

Outre les logements réservés aux « publics préfet », **des droits de réservation peuvent être obtenus** dans les RVHS **en contrepartie** :

- **d'aides ou de financements directs ou indirects versés en faveur de leur création ou de leur fonctionnement** par des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial, des collectivités territoriales ou leurs groupements, ou toute personne morale de droit privé ;
- **des aides versées à partir des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)⁵**. Action Logement finance ainsi la réalisation de RHVS mobilités par le biais de prêts à taux aidés, dont la quotité dépend de la zone d'implantation de

¹ Personnes ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, et ayant droit à ce titre à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir (II de l'art. L. 301-1 CCH) ; personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale (art. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles) ; demandeurs d'asile (art. L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

² 4° du II de l'art. L. 312-5-3 CASF.

³ Art. R. 631-18 CCH.

⁴ Art. R. 631-23 CCH.

⁵ Cf. notamment d) du I. de l'art. R. 313-19-3 CCH.

la résidence au regard du zonage A/B/C¹). Le nombre de réservations consenties en contreparties, négocié pour chaque opération entre le maître d'ouvrage et Action Logement Services (ALS), doit représenter, en fonction du pourcentage de l'intervention d'ALS, entre 35 et 70 % des logements de l'opération ; il est fixé par convention. **Les tarifs appliqués aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC sont inférieurs d'au moins 10 % au tarif public fixé par l'exploitant.**

Le nombre, la durée et les modalités de mise en œuvre de ces droits de réservation ainsi que la tarification applicable aux logements concernés sont **définis par convention** entre le financeur et, selon le cas, le propriétaire ou le maître d'ouvrage, ou l'exploitant de la résidence².

Peuvent également contribuer au financement des RHVS **des investissements privés**, qui peuvent le cas échéant bénéficier de subventions de l'Agence nationale de l'habitat.

II. Le dispositif envisagé – Trois possibilités de dérogations ciblées aux dispositions des PLU et des règles relatives aux résidences hôtelières à vocation sociale en vue d'amplifier l'offre de logement

A. Une possibilité de déroger au seuil de 30 % des logements des résidences hôtelières à vocation sociale réservés aux publics vulnérables

Le I de l'article permet, « *dans les territoires présentant des enjeux particuliers d'industrialisation* », **de déroger, pendant une durée maximale de cinq ans, à l'obligation de réserver dans les RHVS « mobilité » au moins 30 % des logements à des personnes ou familles vulnérables**, au sens du II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation,

B. Un élargissement des possibilités de dérogations aux règles des PLU(i) en vue de favoriser la production de logements

1) Élargir les possibilités de déroger aux règles de hauteur, de gabarit, de densité, de retrait et de stationnement

Le 1° du I élargit le dispositif prévu à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme à l'ensemble des communes classées en zones A et B1, à savoir **un total de 3 155 communes**³.

¹ DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

² Art. R. 631-25 CCH.

³ Arrêté du 5 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

2) Autoriser de manière dérogatoire la création d'habitations dans les zones d'activités y compris lorsque le document d'urbanisme en vigueur ne permet pas une telle destination

Le 2° du II crée un nouvel article dans le code de l'urbanisme qui **autorise l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme à déroger aux destinations prévues par le PLU(i) dans une zone d'activité économique, pour permettre la création d'habitations (qu'il s'agisse de constructions nouvelles ou de requalifications de bâtiments existants).** L'objectif est de **faciliter la requalification et la diversification fonctionnelle des zones d'activité et des zones tertiaires.**

III. Les modifications introduites à l'Assemblée nationale - Un élargissement des possibilités de dérogation au PLU(i) et un encadrement de la dérogation relative aux RHVS

A. La possibilité de déroger au seuil de 30 % de logements réservés aux publics vulnérables dans les RVHS mobilité a été encadrée et limitée aux nouvelles résidences

En commission, les députés ont adopté deux amendements relatifs aux RHVS :

- l'amendement CE48 de Mme Marie-Noëlle Battistel (groupe Socialistes et apparenté), adopté avec un avis favorable du rapporteur, précise que **le seuil de 30 % de logements réservés aux publics vulnérables ne pourra être abaissé qu'après concertation avec les autorités en charge de l'élaboration du PDALHPD et du PLH** (il s'agissait d'un amendement de repli, le groupe Socialistes et apparentés ayant proposé sans succès la suppression complète de la disposition) ;
- l'amendement CE65 du rapporteur précise que **la dérogation ne s'appliquera qu'aux nouvelles résidences, et non aux résidences existantes.**

En séance, les députés ont, par l'adoption de l'amendement 125 du groupe DR, avec double avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, **étendu les cas d'usage de la dérogation au-delà des seuls enjeux industriels, aux besoins de développement économique des territoires.**

Par l'adoption de l'amendement 35 de M. Julien Gokel et plusieurs autres membres du groupe Socialistes et apparentés, ils ont également prévu que **la dérogation peut comprendre la rédaction d'un protocole définissant les conditions de transformation de la RHVS en logements familiaux sociaux**, en vue d'anticiper la création par ce biais de logements abordables pérennes. Cet amendement a été adopté avec double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

B. Un élargissement de la possibilité de déroger aux règles des PLU(i) relatives aux dimensions, à la densité et au stationnement à l'ensemble des opérations d'aménagement

En commission, par l'adoption, contre l'avis du rapporteur, de l'amendement CE5 de Mme Sandra Marseau a **élargi l'application des dérogations prévues à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme aux communes concernées par des opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou toute opération d'aménagement**, telle que définie à l'article L. 300-1 du même code, à savoir *ayant pour objet « de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols »*.

C. Imposition d'une servitude de résidence principale aux logements ayant bénéficié d'une dérogation aux règles de destination du PLU(i)

Par l'adoption de l'amendement 85 du groupe Socialistes et apparentés, avec avis favorables du rapporteur et du Gouvernement, les députés ont permis d'imposer la **servitude de résidence principale figurant à l'article L. 151-14-1 du code de l'urbanisme aux logements bénéficiant de la dérogation créée par l'article 2 de la proposition de loi**.

D. Une disposition supplémentaire : la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme pour la réalisation de logements étudiants

Par l'adoption de l'amendement 22 de M. Jean-Luc Warsmann et plusieurs de ses collègues (LIOT), adopté avec avis favorables du rapporteur et du Gouvernement, les députés ont créé un **nouvel article L. 152-6-6 dans le code de l'urbanisme, qui permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger aux règles des PLU(i) pour la réalisation d'opérations de logements étudiants**.

En commission, les députés ont également adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur sur cet article (CE66, 67 et 68).

IV. La position de la commission – Un renforcement du pouvoir des maires dans l'exercice des dérogations aux règles d'urbanisme

A. Une clarification des dispositions dérogatoires concernant les RVHS

Les grands chantiers liés à la réindustrialisation, par exemple autour de la « vallée de la batterie », dans les Hauts-de-France, **draineront vers les**

régions concernées des milliers de salariés, pour lesquels il conviendra d'accroître rapidement les offres de logement et d'hébergement. Ce phénomène s'observera également pour d'autres types de projets, par exemple les grands chantiers nucléaires. À titre d'exemple, il est attendu sur ou autour du chantier de l'EPR2 de Penly plusieurs milliers de salariés pendant plus d'une décennie, avec un pic de 10 000 salariés attendu en 2030. L'offre supplémentaire d'hébergement à déployer sur le territoire environnant a été estimée à 6000 places, dont 1 000 en camping, 4 000 en logements temporaires et 1 000 dans des résidences hôtelières. À ce titre, la commission estime que **la disposition** figurant dans la proposition de loi **constitue une utile mesure d'urgence face à ces besoins, et se félicite que son champ ait été élargi, à l'Assemblée nationale, au-delà des seuls projets industriels**. Elle note également que **la restriction**, faite à l'Assemblée nationale par le rapporteur lui-même, **au premier agrément des RHVS concernées, lève la principale objection contre la mesure**, à savoir le risque de remise à la rue de publics vulnérables, du fait de la baisse de la proportion de places qui leur y est réservée, ou de la baisse globale du nombre de places d'accueil dans ce type de structures pour ces publics.

La commission note par ailleurs que **localement, les gestionnaires peuvent déjà être amenés à solliciter le préfet pour qu'il procède à des attributions de logements au-delà de son contingent**, afin de garantir un meilleur remplissage de leur résidence, et qu'*a contrario*, **il est déjà admis, au titre du pouvoir de dérogation préfectoral, que des accords locaux puissent être passés entre le préfet et un ou des gestionnaire(s) de RHVS afin d'aménager à la baisse ce contingent**, y compris en le portant au-dessous du seuil légal de 30 %, en contrepartie soit d'un abaissement du prix de la nuitée pour les publics réservés, soit d'une augmentation du contingent préfectoral sur d'autres résidences, soit encore d'engagements sur la pérennité ou la transformation de la résidence en logements pérennes.

Dès lors, afin de **mettre en cohérence la durée de validité de cette mesure dérogatoire avec les échéances des grands chantiers concernés, elle l'a étendue à 10 ans**, tout en précisant que le préfet pourrait, à l'occasion de l'agrément de la résidence, fixer dans un protocole la durée de la dérogation. Elle a aménagé la procédure en précisant que la dérogation devait être décidée d'un commun accord entre les collectivités territoriales intéressées, l'État et l'exploitant, afin de se prémunir contre tout risque de décision unilatérale de l'exploitant.

Afin de faciliter ponctuellement la **mobilité géographique des travailleurs, notamment des travailleurs saisonniers**, au-delà du seul cas des besoins induits par des projets d'ampleur, la commission a également **ouvert le bénéfice de cette dérogation** à ces deux types de publics.

La commission a adopté l'amendement COM-36 en ce sens des rapporteurs.

Toutefois, la commission note également que le nombre de places en résidences mobilités s'élèverait seulement à quelque 1 300 places sur l'ensemble du territoire, bien loin des besoins mentionnés ci-dessus, et estime qu'il serait pertinent, en vue de constituer une offre de logement plus spécifiquement adaptée aux travailleurs, de reconsidérer la création de « résidences à vocation d'emploi ». Une telle disposition, adoptée par la commission des affaires économiques dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'offre de logements abordables, sur proposition d'Action Logement, fait actuellement l'objet de réflexions renouvelées au sein du groupe, qui pourraient aboutir avant l'examen du texte en séance publique.

B. Un élargissement du champ d'application des dérogations au cas par cas, tout en sécurisant le pouvoir d'opposition des élus locaux

Conformément à une disposition déjà adoptée dans le cadre du projet de loi relative au développement de l'offre de logements abordables, la commission a, par l'adoption des amendements identiques COM-37 des rapporteurs et COM-114 de la commission des lois, **étendu le bénéfice à l'ensemble des communes des dispositions de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme**, dans la lignée des élargissements déjà adoptés à l'Assemblée nationale. Ces dérogations, qui visent à lever certaines rigidités des documents d'urbanisme pour favoriser la création de logements, notamment là où le foncier constructible est rare, pourraient en effet trouver à s'appliquer bien plus largement que dans les seules zones tendues, et notamment dans les centres bourgs ruraux, dans un contexte de raréfaction du foncier liée à la mise en œuvre des objectifs de réduction des consommations foncières fixées par la loi Climat-résilience¹.

L'ensemble des dérogations figurant aux articles L. 152-3 à L. 152-6-4 du code de l'urbanisme peuvent être mises en œuvre au cas par cas par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme. Si dans la plupart des cas, cette faculté ne pourra être mobilisée qu'à l'initiative des maires, la plupart du temps compétents pour délivrer les autorisations d'urbanisme, la commission, à la suite des élus locaux entendus par les rapporteurs, a souhaité **sécuriser la nécessité de recueillir l'accord du maire pour de telles dérogations, dans les cas notamment où c'est l'autorité administrative de l'État qui est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme**, et donc accorder ces dérogations. Par conséquent, par l'adoption de l'amendement COM-39 des rapporteurs, la commission a créé dans la section pertinente du code de l'urbanisme un **nouvel article précisant que l'ensemble de ces dérogations ne pourrait être accordé qu'après accord du maire de la commune d'implantation, à l'exception de celles relatives aux adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions environnantes**

¹ Art. 191 et 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(art. L. 152-3) **ou de celles délivrées dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme** (art. L. 152-6-4), dans la mesure où la loi relative à l'industrie verte¹ a mis fin au transfert automatique de la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme à l'EPCI, qui ne peut plus se faire qu'avec l'accord de la commune².

C. Élargissement des possibilités de déroger aux règles de destination dans les ZAE

La commission **partage pleinement le diagnostic** de l'auteur de la proposition de loi **quant au potentiel de création de logements dans les zones d'activité économique, et notamment dans les zones commerciales d'entrée de ville**. Même si en l'absence de données nationales, le nombre et la surface totale des ZAE sont mal connues, le Cerema estime leur nombre à 59 000, pour une surface totale de 591 000 ha³. En ce qui concerne le foncier libre, le portail France Foncier +, administré par le Cerema et la Banque des territoires, présente environ 800 sites économiques disponibles, très majoritairement en foncier nu, couvrant une surface totale d'environ 8 300 hectares.

Une large part des mesures nécessaires à leur requalification est de nature opérationnelle, avec par exemple le dispositif de requalification des entrées de ville et le programme Action Cœur de Ville (ACV) (dont le périmètre a été étendu aux secteurs d'entrée de ville pour la période 2023-2026), pilotés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Il n'en demeure pas moins que **le zonage des documents d'urbanisme et les destinations qui y sont fixées peuvent faire obstacle à la diversification des usages et à la densification dans ces secteurs**. Aussi la commission, **rappelant le potentiel de création d'un million de logements mentionné plus haut, approuve l'ouverture d'un droit à dérogation aux destinations fixées par le PLU(i)**. Les réticences exprimées par certains élus, craignant le développement « sauvage » de logements dans des zones inadaptées, la dévitalisation des centres-villes au foncier plus onéreux, ou la captation du foncier économique, lui-même en raréfaction, à des fins de création de logement, semblent en effet devoir être apaisées dans la mesure où **il appartiendra au maire d'accorder ou non une telle dérogation**. Un dispositif similaire a été mis en place dans le cadre de la proposition de loi « Daubié » de transformation des bâtiments existant en logements, qui entrera en vigueur dans les prochains jours.

Sur proposition des rapporteurs (amendement COM-40) et de la commission des lois (amendement COM-115), la commission a néanmoins **précisé que la dérogation pourrait être refusée ou assortie de prescriptions spéciales, au regard des enjeux d'intégrations paysagère et architecturale du projet, de l'insuffisante accessibilité de la zone par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des possibles nuisances et risques**

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

² Art. 22 de la loi relative à l'industrie verte.

³ Chiffres issus de la base FUSAC.

générés par les installations et bâtiments voisins ainsi que de l'absence de services publics à proximité. Par cohérence, elle a également ouvert la possibilité de déroger aux règles de destination pour créer des équipements publics, afin de permettre une mutation en profondeur de ces quartiers, en des quartiers mixtes.

En outre, par l'adoption du même amendement, elle a permis à l'autorité compétente de déroger aux règles relatives à l'emprise au sol, au retrait, au gabarit, à la hauteur et à l'aspect extérieur des bâtiments, ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement, afin d'assurer l'intégration du bâtiment dans son environnement et sa contribution à la transformation de la zone concernée. En effet, en toute hypothèse, les quartiers concernés n'étant pas destinés à l'habitation, il est probable qu'une partie des règles d'urbanisme qui y sont applicables ne soient pas pertinentes pour des bâtiments de logements ou abritant des services publics.

D. Un élargissement et un approfondissement des dispositions dérogatoires facilitant les changements de destination

1) Faciliter les changements des destinations dans les zones naturelles, agricoles et forestières

Attentive à ne pas limiter le bénéfice des dispositions dérogatoires portées par la proposition de loi aux seules communes urbaines, la commission a en outre, par l'adoption de l'amendement COM-42 des rapporteurs, élargi les dispositions du texte relatives aux changements de destination, en **permettant au maire d'accorder, de manière dérogatoire, le changement de destination de bâtiments d'exploitation agricole ou forestière en zones agricole, naturelle et forestière (NAF) du PLU(i)**, sans restriction quant à la destination finale projetée. Pour rappel, de tels changements de destinations sont actuellement limités aux bâtiments identifiés dans le PLU(i) comme pouvant faire l'objet d'un changement de destination (« pastillage »)¹. Cet élargissement prolonge les dispositions adoptées dans le cadre de la proposition de loi « Daubié » susmentionnée, permettant au maire d'accorder des dérogations aux règles de destination au cas par cas dans ces zones, uniquement aux fins de création de logement.

La commission répond, ce faisant, à une **demande forte du monde rural de pouvoir valoriser son patrimoine bâti**, notamment ancien, en créant non seulement du logement, mais également de l'activité touristique par la création de gîtes, voire de l'artisanat ou de la petite industrie. En période de raréfaction du foncier, cette valorisation d'espaces déjà artificialisés est tout à fait pertinente.

Afin de ne pas permettre un mitage incontrôlé des espaces NAF et de préserver l'activité agricole ou la qualité paysagères des sites concernés, il est néanmoins prévu que la disposition **ne s'applique qu'aux bâtiments ayant perdu leur usage agricole ou forestier depuis au moins vingt ans**. Elle

¹ 2° de l'art. L. 151-11 CU.

conserve par ailleurs la nécessité, pour accorder de tels changements de destination dérogoires, de recueillir l'**avis conforme**, selon les cas, **de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) ou de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)**, comme c'est le cas actuellement pour les bâtiments « pastillés » dans le PLU(i).

Par l'adoption du même amendement, la commission a explicitement étendu cette possibilité aux bâtiments agricoles et forestiers situés dans les zones NAF de communes soumises à la loi Littoral, lorsqu'elles sont situées en-dehors des espaces proches du rivage. En effet, dans ces communes soumises au principe d'urbanisation limitée¹, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières peuvent par exception être autorisées, sous condition, hors des secteurs déjà urbanisés, uniquement en-dehors des espaces proches du rivage. Le changement de destination de ces constructions ou installations est cependant interdit² depuis la loi Élan³ (qui avait par ailleurs assoupli les conditions d'application de cet article). Or selon l'interprétation qui en est faite par les services de l'État, cette interdiction s'applique à l'ensemble des bâtiments agricoles ou forestiers en discontinuité de l'habitation, hors des espaces proches du rivages. Seuls en sont exemptés les « *bâtiments agricoles anciens, édifiés avant l'institution du régime du permis de construire par la loi du 15 juin 1943, et dont l'usage agricole a depuis longtemps cessé en raison de leur abandon* », au motif que « *la jurisprudence considère [...] que l'usage initial de ces bâtiments ne leur confère pas une destination agricole (CE, 28 décembre 2018, n° 408 743)* »⁴. Le dispositif adopté par la commission permet de **faire rentrer dans le dispositif proposé les anciens bâtiments agricoles ou forestier édifiés après 1943, et ayant néanmoins perdu de longue date leur usage agricole ou forestier**. Les conditions très strictes fixées par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme pour la création de nouveaux bâtiments agricoles en rétro-littoral ainsi que le délai de vingt ans de non-usage agricole et forestier retenu assure que la disposition permettra de traiter le stock de bâtiments concernés, sans toutefois risquer de provoquer un mitage incontrôlé des zones rétro-littorales.

B) Sécuriser les opérations de surélévations existant, notamment à l'occasion de changements de destination

Enfin, la commission a, par l'adoption des deux amendements identiques COM-43 des rapporteurs et COM-113 de la commission des lois, **sécurisé les opérations de surélévation de bâtiments existant, notamment à l'occasion de changements de destination**. En effet, alors qu'une autorisation d'urbanisme ne peut normalement être délivrée que si les travaux sont

¹ Art. L. 121-8 CU.

² Art. L. 121-10 CU.

³ Art. 43 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴ Réponse ministérielle à la question écrite n° 13680 (15^e législature), JO Sénat du 18 juin 2020, p. 2822.

conformes à l'ensemble des règles d'urbanisme en vigueur, y compris les règles fixées dans les documents d'urbanisme, **la jurisprudence admet de longue date qu'un permis ne peut être refusé au seul motif que le bâtiment sur lequel les travaux sont effectués est devenu non conformes au document d'urbanisme en vigueur, du fait de l'évolution de ce dernier postérieurement à la construction du bâtiment en question** (jurisprudence « Sekler »¹), mais doit au contraire être accordé, du moment que les travaux projetés n'aggravent pas l'irrégularité, ou sont étrangers à la règle ayant évolué. Néanmoins, **des décisions de justice récentes ont restreint la portée de cette jurisprudence, notamment en considérant que la surélévation d'un bâtiment devenu non conforme aux règles de prospect était constitutif d'une aggravation de l'irrégularité et que le permis devait donc être refusé**². Alors que les travaux de surélévation sont appelés à se multiplier, dans une perspective de densification et de reconstruction de la ville sur la ville, les rapporteurs ont donc proposé à la commission de **permettre à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme d'autoriser de telles surélévations**, même si le bâtiment initial est devenu non conforme aux règles applicables en matière d'emprise au sol, d'implantation, de retrait et d'aspect extérieur des constructions. Une telle souplesse est indispensable pour sécuriser la surélévation de bâtiments anciens dans les centres-villes et les centres-bourgs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ CE, *Sekler*, 27 mai 1988, 79530.

² CE, 7 avril 2021, n° 433609.

Article 2 bis (supprimé)

**Mesures relatives aux destinations
en faveur de la mixité fonctionnelle des bâtiments**

L'article 2 bis, introduit en séance à l'Assemblée nationale, ouvre la possibilité de dispenser de toute formalité au titre du code de l'urbanisme les changements de destination, et permet au PLU(i) d'autoriser pour un même bâtiment des destinations additionnelles ou accessoires en plus de sa destination principale, auxquelles seraient en outre appliquées dans certains cas des dérogations aux règles de construction.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle - Les règles de construction et la réglementation applicable aux destinations ne favorisent pas la mixité fonctionnelle

A. Les changements de destination doivent faire l'objet *a minima* d'une déclaration préalable

Les changements de destination des constructions et aménagements sont encadrés par la loi et le règlement, et limités par les dispositions des documents d'urbanisme.

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire** ou d'aménager **ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.** Afin de pouvoir vérifier la conformité de la destination projetée aux règles applicables, la demande de permis de construire doit d'ailleurs préciser la destination des constructions projetées¹. Il en va de même en cas de déclaration préalable². Une construction peut néanmoins comprendre plusieurs destinations ou sous-destinations différentes.

La **nomenclature des destinations et sous-destinations** est fixée aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, précisés par l'arrêté du 10 novembre 2016 - modifié par l'arrêté du 22 mars 2023 - définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

¹ e) de l'art. R. 431-5 du code de l'urbanisme.

² c) de l'art. R. 431-35 du code de l'urbanisme.

La qualification de la destination d'un bâtiment se fait sur la base de l'activité principale qui est abritée, au regard des différentes destinations et sous-destinations fixées aux articles R. 151-27 et 28 du code de l'urbanisme.

Les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal¹.

Les changements de destination d'un bâtiment existant doivent faire l'objet :

- **soit d'un permis de construire**, principalement lorsque² :
 - les travaux ont pour effet la **création d'une surface de plancher** ou d'une emprise au sol supérieure à 40 m², ou la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol comprise entre 20 et 40 m² mais avec pour effet de porter la surface ou l'emprise totale de la construction au-delà de 150 m² ;
 - les travaux ayant pour effet de **modifier les structures porteuses ou la façade** du bâtiment ;
 - les travaux concernant des immeubles inscrits au titre des monuments historiques (hors entretien et réparations ordinaires) ;
- **soit d'une déclaration préalable**, y compris en l'absence de travaux ou lorsque les travaux ne nécessitent pas en eux-mêmes de permis de construire³.

Seuls les changements de sous-destination sans modification de l'aspect extérieur des bâtiments, hors des immeubles inscrits au titre des monuments historiques, **sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme⁴.**

B. Les changements de destinations sont limités par les règles fixées par les PLU(i)

Les plans locaux d'urbanisme (PLU(i)) peuvent préciser dans le règlement, dans le cadre du zonage prévu par l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, des règles relatives aux destinations des bâtiments. Concrètement, le règlement du PLU peut, pour des raisons de sécurité ou de salubrité, ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et dans le respect de la vocation générale des zones concernées, interdire « *[l]es constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations* »⁵. Ainsi, il n'est pas rare qu'à l'intérieur des zones U et UA, des zonages plus précis soient mis en place, prévoyant **l'implantation**

¹ Art. R. 151-29 CU.

² Art. R. 421-13 et 14 CU.

³ Art. R. 421-13 et 17 CU.

⁴ b) de l'art. R. 421-17 CU.

⁵ Art. R. 151-30 du code de l'urbanisme.

préférentielle ou exclusive, selon les cas, de logements, d'activités commerciales et/ou de services ou industrielles¹.

A contrario, certaines dispositions des PLU(i), figurant aux articles L. 151-14 à 16, visent à favoriser la « mixité sociale et fonctionnelle en zones urbaines ou à urbaniser »². Dans ce cadre, l'article L. 151-16 leur ouvre la possibilité d'identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif. Ces prescriptions peuvent entre autres concerner les destinations autorisées dans ces secteurs.

Dans ce cadre, l'article R. 151-37 du code de l'urbanisme autorise le règlement à définir, dans toute zone où il le précise, *« des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière »*.

C. Dans les zones tendues, le préfet peut accorder des dérogations aux règles de construction pour les surélévations de bâtiments d'habitation

Aux termes de l'article L. 112-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), tout projet de construction et de rénovation de bâtiment doit respecter les objectifs généraux fixés aux titres III à VII du livre I^{er} dudit code, en matière de sécurité, notamment de sécurité incendie, de qualité sanitaire, d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale. Les principales règles de construction applicables aux bâtiments sont fixées par décret en Conseil d'État³. Des résultats minimaux peuvent également être fixés par voie réglementaire, en vue de respecter ces objectifs⁴.

Aux termes de l'article L. 112-13 du même code, **le préfet peut, pour les projets de surélévation d'immeubles achevés depuis plus de deux ans, dans les communes visées à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme** - c'est-à-dire, en l'état actuel du droit, les 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, ainsi que les communes de plus de 15 000 habitants et en forte croissance démographique -, **accorder des dérogations aux règles de construction et d'entretien de nature réglementaire concernant l'isolation acoustique, aux brancards, aux**

¹ Par exemple, l'article L. 151-16 CU prévoit que le règlement peut identifier et délimiter des quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif, ou bien délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures et d'équipements logistiques est nécessaire et définir, le cas échéant, la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif.

² Titre du paragraphe 2 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 112-3 CCH.

⁴ Art. L. 112-1 CCH.

ascenseurs, à l'aération, à la protection des personnes contre l'incendie et aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, ainsi qu'aux objectifs d'isolation phonique, de qualité de l'air, d'accessibilité, de performance énergétique et environnementale et d'impact sur le changement climatique, ainsi que de stockage du carbone, de recours à des matériaux issus de ressources renouvelables ou recyclé, et d'intégration de procédés de production d'énergies renouvelables, fixés respectivement aux articles L. 124-4, L. 153-1, L. 162-1, L. 171-1 et L. 172-1 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les caractéristiques, du bâtiment à surélever ne permettent pas d'atteindre ces objectifs.

Cette dérogation peut être accordée uniquement si le projet de surélévation ne dégrade pas les caractéristiques de la partie préexistante du bâtiment.

Elle est accordée sur **demande du pétitionnaire**, qui :

- précise la ou les règles auxquelles il est demandé de déroger, **les raisons invoquées** au soutien de la demande de la dérogation et, s'il y a lieu, les mesures compensatoires proposées, par exemple des aménagements ou des mesures techniques ou d'exploitation ;
- **justifie dans quelle mesure le projet sera de nature**, au regard des objectifs poursuivis par la réglementation en cause, **à atteindre le meilleur niveau de performance possible**, que ce soit par sa conception ou par la mise en œuvre de matériaux et équipements performants.

Elle est accordée après avis des services de sécurité et de secours, de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et, le cas échéant, du centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Elle **peut comporter des prescriptions particulières et imposer des mesures compensatoires** au maître d'ouvrage.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale – Faciliter les changements de destination et les destinations multiples

Par l'adoption **en séance**, avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, de l'amendement n° 6 de M. Lionel Causse (EPR), les députés ont :

- **ouvert la possibilité de prévoir par voie réglementaire que certains changements de destination soient dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme (2° et 3° du II) ;**
- **permis au règlement des PLU(i) de permettre des destinations additionnelles ou accessoires à la destination principale d'un bâtiment**, dans les secteurs de préservation de la diversité commerciale (1° du II) ;

- étendu l'application des dérogations prévues à l'article L. 112-13 du code de la construction et de l'habitation, qui permettent au préfet de déroger à certaines normes de construction en cas de surélévation de bâtiments existant aux fins de création de logement, aux demandes de destinations additionnelles ou accessoires créées à l'article L. 151-16 du code de l'urbanisme (I).

III. La position de la commission – Un article peu lisible, largement satisfait par le droit existant

Les dispositions proposées par l'article, qui crée une notion de destination « additionnelle » ou « accessoire », sont **source de confusion, alors même qu'elles reprennent des dispositions largement satisfaites par le droit existant**. Ainsi, l'article R. 151-37 du code de l'urbanisme prévoit déjà que, pour assurer la mise en œuvre des objectifs de mixités sociale et fonctionnelle, le règlement peut explicitement définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière, dans certains secteurs qu'il détermine. Par ailleurs, au-delà de ce cas, **il est admis qu'un même bâtiment puisse accueillir des locaux répondant à plusieurs destinations ou sous-destinations différentes, du moment que ces dernières sont autorisées par le PLU(i)**.

En ce qui concerne la **possibilité de dispenser totalement d'autorisation d'urbanisme certains changements de destination**, cette proposition semble **peu pertinente**, dans la mesure où il est utile que l'autorité compétente en matière d'urbanisme demeure informée de tels changements afin de pouvoir anticiper les éventuels besoins en équipements publics ou aménagements complémentaires, et où les bâtiments peuvent être soumis à des règles d'urbanisme et de construction différenciées, selon leur destination. Par ailleurs, **les changements de sous-destination au sein d'une même destination sont déjà dispensés de toute formalité, tandis que les changements de destination sont soumis uniquement à déclaration préalable¹**, dont le délai maximal d'instruction est fixé à 1 mois².

Sur proposition des rapporteurs, **la commission a donc supprimé cet article**, par l'adoption de l'amendement COM-44 des rapporteurs.

¹ b) de l'art. R. 421-17 CU.

² Art. R. 423-23 CU.

Article 2 ter

**Assouplissement des conditions de modification
des règles d'urbanisme contenues dans les documents des lotissements**

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article facilite la modification des documents de lotissement afin d'en permettre la densification « douce », en permettant la création d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiées et en abaissant les majorités de colotis requises.

La commission a adopté l'article en y apportant une précision sémantique.

I. La situation actuelle – Les possibilités de modification des règles d'urbanisme propres aux lotissements sont très restreintes, empêchant leur densification

A. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un outil souple, notamment au service de la transformation urbaine

1) Les objectifs et orientations de transformation urbaine peuvent être définis au sein dans certains secteurs des PLU(i), *via* les OAP

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), définies aux articles L. 151-6 à 7-2 du code de l'urbanisme, visent à favoriser la planification stratégique de l'aménagement du territoire couvert par un PLU(i), *via* un urbanisme de projet. Elles peuvent porter soit sur un secteur donné (OAP « sectorielles »), soit sur une thématique, déclinée sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU(i) (OAP « thématiques »), ou bien combiner ces deux approches (OAP « thématiques sectorisées »).

Obligatoires pour toute nouvelle zone ouverte à l'urbanisation (AU)¹, dans lesquelles elles permettent d'organiser de manière cohérente et, dans certains cas, par tranches l'urbanisation de ces zones, elles peuvent également être utilisées sur des secteurs déjà urbanisés (U), notamment dans le cadre de projets de recomposition ou de renouvellement².

Les OAP couvrant des zones urbaines ou à urbaniser doivent définir des conditions d'aménagement propres à garantir la prise en compte, dans les projets d'aménagement, des qualités architecturale, urbaine et paysagère

¹ Art. L. 151-6-1 du code de l'urbanisme.

² 1° du I de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme.

Des OAP définissent également obligatoirement une stratégie de mise en valeur des continuités écologiques (art. L. 151-6-2 du code de l'urbanisme). En cas d'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), elles comportent également obligatoirement des orientations relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique (art. L. 151-6 du code de l'urbanisme).

des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone concernée¹. Lorsque ces conditions d'aménagement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires (afin de donner plus de souplesse aux OAP et permettre des évolutions et adaptations limitées des projets d'aménagement dans la zone concernée), les OAP doivent néanmoins comporter au moins un certain nombre d'éléments de cadrage, portant notamment sur :

- les besoins en matière de stationnement ;
- la desserte par les transports en commun ;
- la qualité environnementale et la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- la prévention des risques².

Les OAP visent à la **mise en œuvre d'un urbanisme de projet**, plus souple, permettant de prendre en compte un ensemble de critères, en s'affranchissant, au besoin, de certaines règles liées aux secteurs déterminés dans les PLU(i).

2) L'inclusion de nouvelles OAP dans les PLU(i) doit faire l'objet d'une procédure de modification de droit commun

Les OAP **s'imposent aux aménagements** prévus dans le périmètre couvert par elles **dans un rapport de compatibilité** – au contraire du règlement, qui s'y impose dans un rapport de conformité.

Elles **peuvent** d'ailleurs, ainsi que mentionné ci-dessus, **ne pas comporter de prescriptions réglementaires** spécifiques pour les secteurs ou thématiques concernés, mais uniquement des orientations. Cela permet, une certaine **adaptabilité des OAP** à la réalité des projets d'aménagement faisant l'objet de demandes d'autorisations d'urbanisme.

En revanche, **l'inclusion de nouvelles OAP passe nécessairement par une modification « classique » du PLU(i)**³.

Par rapport à la procédure de révision du PLU(i)⁴, la modification permet⁵ :

- de n'organiser obligatoirement une concertation que si le document est soumis à évaluation environnementale, les obligations de réalisation d'une telle évaluation étant en outre plus restreintes que pour la procédure de révision ;
- de limiter l'enquête publique aux communes concernées par les modifications envisagées.

¹ Art. 5. 151-6 du code de l'urbanisme.

² Art. 5. 151-8 du code de l'urbanisme.

³ Articles L. 153-36 du code de l'urbanisme (voire, dans le cas où une OAP vaut création d'une zone d'aménagement concerté, par une révision du PLU(i) (art. L. 151-31 du code de l'urbanisme)).

⁴ Art. L. 153-31 à 35 du code de l'urbanisme.

⁵ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1 A.

La modification simplifiée, définie aux articles L. 153-45 à 48 du code de l'urbanisme, **permet en outre de**¹ :

- **supprimer complètement la phase de concertation préalable** ;
- **remplacer l'enquête publique par une phase de mise à disposition du public du projet** de modification pendant une durée d'un mois (contre deux mois pour l'enquête publique, non compris les délais interstitiels, notamment de publication de l'avis de mise à enquête publique)².

Elle est actuellement mobilisable lorsque le projet de modification envisagé³ :

- **n'a pas pour objet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction d'une zone**, de réduire ces possibilités de construire, de réduire la surface d'une zone U ou AU ni de prendre en compte les nouvelles obligations incombant aux communes au titre du programme local de l'habitat, lorsque le PLU(i) en tient lieu⁴ ;
- concerne la définition, dans le règlement du PLU(i), de secteurs dans lesquels est admis un dépassement des règles de gabarit, de hauteur ou d'emprise au sol ou du volume constructible, au bénéfice de certains types de constructions⁵ et dans certains cas pour revenir sur de telles dérogations⁶ ;
- vise à soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables⁷ ;
- porte uniquement sur la rectification d'une erreur matérielle.

Elle est également mobilisable pour modifier les plans locaux d'urbanisme en vue d'y introduire les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience⁸.

B. Les règlements du lotissement, des documents contraignants pour les pouvoirs publics

Aux termes du code de l'urbanisme (art. L. 442-1), **un lotissement** est défini comme « **la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis** ». Le périmètre du lotissement

¹ Ibid.

² Art. L. 153-47 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 153-45 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 153-41 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 151-28 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 153-48 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 153-31 du code de l'urbanisme.

⁸ Art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

comprend ainsi le (ou les) lot(s) destinés à l'implantation de bâtiment ainsi que, le cas échéant, les voies, espaces et équipements communs nécessaires¹.

Les documents du lotissement sont constitués, outre le plan des lots :

- **d'un règlement qui fixe les règles d'urbanisme applicables au sein du lotissement.** Ces dernières doivent être **compatibles avec les règles du PLU(i)**, lorsqu'elles existent. Le règlement possède une **valeur réglementaire**, ayant été approuvé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme concernant le lotissement. Il est donc **opposable à toute demande d'autorisation d'urbanisme** ultérieurement déposée dans le périmètre du lotissement ;
- **d'un cahier des charges qui fixe des règles contractuelles entre privés** (notamment entre les colotis) et peut cependant également revêtir un caractère réglementaire **pour ce qui concerne ses prescriptions relevant du champ de l'urbanisme**, dès lors qu'il a été approuvé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme concernant le lotissement, mais aussi, **même lorsque le cahier des charges n'a pas été approuvé** par l'autorité administrative compétente².

Afin de ne pas laisser les règles d'urbanisme « privées » contenues dans les documents du lotissement perdurer indéfiniment, sans que l'autorité publique puisse s'y opposer, les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement (règlement du lotissement, cahier des charges s'il a été approuvé et clauses de nature réglementaire s'il n'a pas été approuvé) deviennent automatiquement caduques au bout de dix ans si, à la date de délivrance de l'autorisation de lotir, le lotissement est couvert par un document d'urbanisme³.

En outre, les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement peuvent être modifiées (qu'il ait existé ou non un document d'urbanisme au moment de la création du lotissement) :

- **à l'initiative de la moitié des propriétaires** détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie, **ou à l'initiative de l'autorité compétente et en l'absence d'opposition** de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au

¹ Art. L. 442-2 du code de l'urbanisme.

² Comme c'est le cas depuis 1978, en application du décret du 7 juillet 1977.

Cette nature réglementaire des clauses urbanistiques du cahier des charges non approuvée a été reconnue par le Conseil d'État en 1989 (CE 1989, Commune de Reichstett).

³ Art. L. 442-9 du code de l'urbanisme.

moins la moitié de cette superficie et, si cette modification intervient dans un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible, ces modifications devant en outre être compatibles avec la réglementation d'urbanisme (code de l'urbanisme et dispositions du PLU(i))¹ ;

- **à l'initiative de l'autorité compétente, pour mettre en concordance les documents du lotissement avec le PLU(i), lorsque l'approbation de ce dernier est intervenue postérieurement à l'autorisation de lotir.** Une telle modification peut notamment porter sur la densité maximale de construction dans le secteur couvert par le lotissement. Elle doit être précédée d'une enquête publique².

II. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale - Un renforcement du pouvoir des autorités compétentes en matière d'urbanisme sur les lotissements

Par l'adoption, avec doubles avis favorables du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 39 du groupe EPR et du sous-amendement n° 153 du groupe Socialistes et apparentés, les députés ont acté la création d'une nouvelle catégorie d'OAP dédiée aux opérations de transformation urbaine en zones pavillonnaires ou commerciales et assoupli les procédures de modification des documents du lotissement.

A. La création d'une nouvelle catégorie d'OAP dédiée aux opérations de transformation urbaine en zone pavillonnaire ou commerciale

Le 1° ouvre la possibilité de fixer au sein du PLU(i) des OAP **visant au renouvellement urbain, dans les secteurs urbains « exclusivement ou quasi exclusivement composés d'habitat individuel »** - à savoir principalement les zones pavillonnaires - **et dans les zones d'activité économique**. Ces OAP devraient tenir compte de divers éléments : besoins supplémentaires en matière de stationnement, de desserte par les transports en commun et en équipements publics. Elles devraient également garantir *« la qualité environnementale, l'insertion architecturale, urbaine et paysagère »*. La modification du PLU(i) pour y inclure ces nouvelles OAP pourrait être conduite grâce à la **procédure de modification simplifiée**.

¹ Art. L. 442-10 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 442-11 du code de l'urbanisme.

B. Un assouplissement des modifications des documents du lotissement pour faire prévaloir les règles d'urbanisme, notamment celles fixées dans le PLU(i)

En outre, l'article :

- prévoit que, dans les secteurs couverts par les nouvelles OAP créées par l'article, les documents du lotissement puissent être mis en cohérence par l'autorité compétente avec un PLU(i) approuvé ultérieurement à la création du lotissement (troisième alinéa du 1°) ;
- assouplit les règles de majorité nécessaires pour modifier les clauses réglementaires des documents du lotissement, en les portant à la moitié des propriétaires détenant ensemble la moitié de la superficie du lotissement (demandant ou ne s'opposant pas à une telle modification) (a) du 4°).

C. La création d'un nouvel outil d'aménagement, l'opération de transformation urbaine (OTU)

Le 3° crée dans le titre I^{er} du livre III du code de l'urbanisme, relatif aux opérations d'aménagement, un nouveau chapitre définissant **un nouvel outil d'aménagement, l'« opération de transformation urbaine »**, ayant vocation à être mise en œuvre dans les zones pavillonnaires et commerciales couvertes par les nouvelles OAP créées par le 1° de l'article, en vue d'y « favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et l'optimisation de l'utilisation de l'espace ».

Ces opérations de transformation urbaine (OTU) seraient **créées après concertation par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme**, fixant le périmètre, les objectifs et la durée de l'opération, ainsi que le programme prévisionnel des actions à réaliser, une estimation du coût de l'opération, et les conditions de financement de l'opération. Leur mise en œuvre **pourrait faire l'objet d'une convention la déléguant à un opérateur** désigné par la collectivité ou l'EPCI ayant créé l'OTU.

III. La position de la commission – Un outil souple en faveur de la transformation des lotissements et des zones d'activité économiques

Selon les données du Commissariat général au développement durable, **la surface de l'habitat individuel a progressé presque cinq fois plus vite que la population au cours des 50 dernières années**¹. Les zones d'activité

¹ <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/societe/le-mode-de-vie-des-menages-ressources/article/logement-et-artificialisation-des-sols#La-consommation-d-espace-par-l-habitat>, consulté le 28 mai 2025.

économique (ZAE) constituent également de forts réservoirs de foncier, évalués par le Cerema à environ 450 000 hectares¹.

La commission considère que **toutes les mesures permettant aux maires de faciliter l'atteinte des objectifs contraignants de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience sont bienvenues**. L'outil souple des OAP, bien connu des maires, est tout à fait adapté à la mise en œuvre de ces objectifs. Il faudra néanmoins composer avec les aspirations des habitants de ces lotissements, de nombreuses études soulignant l'attachement persistant des Français au modèle de la maison individuelle (le « rêve pavillonnaire »)². Ainsi, **l'enjeu principal sera sans doute moins celui des outils opérationnels à disposition que de l'acceptabilité de la densification**.

Si **l'abaissement des règles de majorité pour permettre à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de procéder à la modification des règles d'urbanisme figurant dans les documents du lotissement semble bel et bien nécessaire** pour permettre à la puissance publique, mais aussi aux colotis qui le souhaitent, de **surmonter les minorités de blocage au sein des lotissements**, il conviendra que ces évolutions s'opèrent dans le dialogue avec les habitants de ces quartiers.

La commission observe qu'un article en tous points identiques figurait dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (article 5), qu'elle avait adopté en juin dernier, avec uniquement des ajustements rédactionnels et de précision juridique.

Par conséquent, la commission a adopté un unique **amendement rédactionnel et de précision juridique COM-45 des rapporteurs**.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Chiffre cité par l'étude d'impact, p. 81.

² Cf. par exemple le sondage Kantar pour La Fabrique de la Cité, juin 2022, d'après lequel 79 % des Français préfèrent l'habitat individuel à l'habitat collectif.

Article 2 quater
**Respect des règles de densité fixées par les PLU(i)
dans les autorisations d'urbanisme**

Introduit en séance à l'Assemblée nationale, cet article précise que les autorisations d'urbanisme doivent accorder des droits à construire conformes aux règles de densité prévues dans le règlement du PLU(i).

La commission a substitué à cette disposition, satisfaite par le droit existant, la possibilité pour le PLU(i) de fixer dans certains secteurs une densité minimale.

I. La situation actuelle – Les règles des PLU(i), auxquelles doivent être conformes les autorisations d'urbanisme, peuvent comporter des prescriptions limitées en matière de densité

A. Les autorisations d'urbanisme doivent être délivrées conformément aux règles d'urbanisme fixées dans les PLU(i)

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Aux termes de l'article L. 152-1, les travaux, constructions et aménagements doivent également être conformes aux règles fixées dans le règlement du PLU(i).**

B. Les PLU(i) ne peuvent fixer que des règles limitées en matière de densité

Aux termes des articles L. 151-26 à L. 151-29-1 du code de l'urbanisme, le règlement des PLU(i) ne peut comporter que des prescriptions limitées en matière de densité.

En effet, la loi Alur de 2014¹ a supprimé et privé d'effets juridiques les anciens coefficients d'occupation des sols (COS), qui fixaient le nombre de mètres cubes pouvant être construits par mètre carré de sol, au motif que le PLU(i) permettait de déterminer de façon très fine l'ensemble des paramètres qui déterminent la densité des constructions (hauteur, emprise au sol, règle de retrait et de prospect...) en s'adaptant plus finalement aux spécificités de chaque secteur²,

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 157.

² [Rapport](#) n° 65 (2013-2014) fait par MM. Claude Dilain et Claude Bérit-Débat au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, déposé le 9 octobre 2013.

Par conséquent, **les prescriptions relatives à la densité qui peuvent actuellement être fixées dans les PLU(i) peuvent uniquement prendre la forme :**

- **de la combinaison des différentes règles mentionnées ci-dessus** (règles de hauteur, d'emprise au sol, ...), qui peuvent être fixées par le règlement par secteur ;
- **de la bonification de ces règles** pour certaines catégories spécifiques de constructions ou aménagements, notamment en vue de la production de logement, ou en faveur de constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale¹ ;
- **de règles de densité minimale** dans certains types de secteurs, limitativement énumérés, à savoir :
 - des secteurs situés à proximité des transports collectifs² ;
 - les zones d'aménagement concertées³ (cette dernière disposition ayant été introduite par la commission des affaires économiques du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, lors de l'examen de la loi Climat-résilience⁴).

II. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale – Respect des règles de densité fixées par les PLU(i) dans les autorisations d'urbanisme

Par l'adoption, avec avis défavorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, de l'amendement n° 19 de M. François Jolivet (Horizons), les députés ont créé un nouvel article dans le code de l'urbanisme disposant que **les autorisations d'urbanisme accordent des droits à construire conformes aux règles de densité prévues par le règlement.**

III. La position de la commission – Un outil inopérant pour favoriser la densification

Aux termes du droit actuel, **une demande d'autorisation d'urbanisme conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur et aux règles fixées par le PLU(i) ne peut être refusée.** C'est le cas en particulier des règles de densité mentionnées aux articles L. 151-26 à L. 151-29-1 du code de l'urbanisme.

Ainsi, lorsque le PLU(i) fixe une densité minimale pour un secteur donné, il n'est pas possible au maire d'accorder le permis si cette dernière n'est

¹ Art. L. 151-28 et 29-1 CU.

² Art. L. 151-26 CU.

³ Art. L. 151-27 CU.

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 208.

pas respectée. De nombreuses autres règles du PLU(i) peuvent en revanche justifier le refus d'une autorisation d'urbanisme même si les règles relatives à la densité sont respectées, par exemple le non-respect des règles relatives au gabarit, à la hauteur, ou encore à la taille des logements.

Les dispositions de l'article additionnel sont ainsi entièrement satisfaites par le droit existant. Par conséquent, **la commission les a supprimées, en adoptant l'amendement COM-46 des rapporteurs.**

Pour autant, dans un contexte de réduction du foncier disponible, notamment en raison des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience, l'intensification des usages du foncier et, partant, **la densification, est un enjeu essentiel, dans une optique d'amplification de l'offre de logement.** Par conséquent, par l'adoption du même amendement COM-46 des rapporteurs, la commission a décidé **d'ouvrir plus largement la possibilité pour les collectivités de fixer dans le PLU(i) des objectifs chiffrés en matière de densité, dans certains secteurs qu'il délimite.** L'introduction d'une telle métrique permettra aux collectivités qui le souhaitent non seulement d'afficher des objectifs en la matière, mais aussi de s'interroger sur la compatibilité des autres règles fixées dans le PLU(i) avec leurs objectifs de densification et, le cas échéant, de les mettre en cohérence avec ces derniers.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2 quinquies

**Réduction des obligations de stationnement de véhicule motorisé
en cas de réalisation de places de stationnement pour vélos**

Introduit en séance à l'Assemblée nationale, cet article réduit les obligations de réalisation d'aires de stationnement fixées dans les PLU(i) en cas de réalisation d'aires de stationnement pour vélos.

La commission a substitué à cette disposition plusieurs modifications relatives aux obligations de stationnement fixées dans les PLU(i) et aux modalités d'y satisfaire, notamment en tenant compte des nouvelles offres de mobilité.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les règles qui peuvent être fixées par le PLU(i) en matière de stationnement de véhicules motorisés sont sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires relatives aux parcs de stationnement de vélos

A. Le PLU(i) peut fixer des obligations en matière de stationnement pour véhicules motorisés

Le règlement du PLU(i) peut, de manière facultative, fixer des obligations en matière de places de stationnement¹. Cette faculté est encadrée par les articles L. 151-30 à L. 151-37 du code de l'urbanisme.

Ainsi, le PLU(i) ne peut imposer la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement **pour toutes les autres constructions destinées à l'habitation situées à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transport en commun², ainsi que pour les logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, les logements locatifs intermédiaires, les établissements assurant l'hébergement de personnes âgées et les résidences universitaires³, ainsi que pour les logements créés à l'occasion d'une opération de résorption de l'habitat indigne ou dégradé⁴.**

À l'initiative de Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteure pour la commission des affaires économiques du Sénat, la loi Élan de 2018⁵ a également prévu que **les éventuelles dispositions du PLU(i) portant obligation de réalisations de places de stationnement ne sont pas applicables** lorsque des logements situés dans une commune appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, où il existe un

¹ Articles L. 151-30 à 37 du code de l'urbanisme.

² Article L. 151-36 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 151-34 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 151-35-1 CU.

⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, ou dans une commune de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, font l'objet de travaux de transformation ou d'amélioration, lorsque ceux-ci n'empportent pas de création de surface, et ceci afin de favoriser la rénovation de l'habitat existant en zone tendue¹.

Ces dispositions dérogatoires visent à favoriser la production de logement abordable, en limitant pour ces constructions le coût lié à la réalisation des places de stationnement.

B. Certains bâtiments sont en outre soumis à une obligation d'équipement en parcs de stationnement pour vélos

La loi Grenelle de 2010² a introduit dans le code de la construction et de l'habitation des **obligations de création d'infrastructures sécurisées de stationnement pour les vélos pour les bâtiments neufs, ainsi que pour les bâtiments existants à usage tertiaire**, qui figurent actuellement aux articles L. 113-18 et 20 du code de la construction et de l'habitation, et sont précisées aux articles R. 113-11 à 18. L'arrêté du 30 juin 2022 relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos dans les bâtiments, pris en application de l'article R. 113-18, **fixe le nombre minimal d'emplacements destinés au stationnement des vélos et la surface minimale de ces emplacements, en fonction, selon les cas, du nombre de logements et de leur taille pour les bâtiments d'habitation, et de l'effectif total des travailleurs et du public accueilli, pour les bâtiments de bureaux.**

L'article L. 151-30 du code de l'urbanisme et de la construction précité précise que les obligations de stationnement de véhicule motorisé fixées, le cas échéant, dans le PLU(i), sont tenues de respecter ces dispositions, pour les bâtiments neufs. En d'autres termes, lorsque **le PLU(i) fixe des règles en matière de places de stationnement de véhicules motorisés, il ne peut pas, pour autant, réduire à due proportion les obligations de réalisation de places de vélo fixées dans le code de la construction et de l'habitation.**

C. Des aménagements à cette double contrainte en matière de stationnement existent déjà

L'articulation de ces deux contraintes en matière de stationnement fait, dans le droit en vigueur, l'objet de deux aménagements :

- l'article R. 113-17 du code de la construction et de l'habitation **exonère du respect des obligations en matière de réalisation de stationnement pour vélos les bâtiments existants**, « *lorsque la réduction du nombre de places de stationnement automobile qui [en] résulterait [...] interdirait le respect des obligations minimales imposées par le plan local d'urbanisme* » ;

¹ Article L. 151-36-1 du code de l'urbanisme.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

- *a contrario*, l'article L. 152-6-1 du code de l'urbanisme, créé par l'article 117 de la loi Climat-résilience, à l'initiative de l'Assemblée nationale, dispose que, **de manière dérogatoire**, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, **par décision motivée**, lorsque le règlement du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, **réduire cette obligation à raison d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la création d'au moins six vélos par aire de stationnement**.

II. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale – Respect des règles de densité fixées par les PLU(i) dans les autorisations d'urbanisme

Par l'adoption, avec avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 98 de M. Sébastien Huyghes (EPR), les députés ont inscrit à l'article L. 151-30 la **possibilité, pour satisfaire à l'obligation de création de places de stationnement pour véhicule motorisé fixée par le PLU(i), de substituer à la création desdites aires la création d'aires de stationnement pour vélo, à raison de six places de stationnement pour vélo pour une place de stationnement pour véhicule motorisé**. Cette possibilité serait **de droit** pour le constructeur.

III. La position de la commission – Adapter les obligations en matière de stationnement pour faire baisser le coût des opérations, tout en répondant aux besoins de mobilité

A. Une adaptation de la disposition relative aux stationnements pour vélo, afin de mieux prendre en compte les réalités locales

La commission a estimé qu'il n'était **pas pertinent d'autoriser de manière généralisée et indifférenciée, sur tout le territoire, le remplacement de l'obligation de créer des places de stationnement pour véhicules motorisés par la création de six places de vélo**.

En effet, si la création de places de vélo en lieu et place de places pour voiture permet des gains de places (environ 13,5 m² pour six places de vélo contre environ 18,5 m² pour une place de parking¹), améliorant ainsi l'équilibre économique des opérations, elle n'est **pas pertinente dans certaines typologies de quartiers ou de communes, notamment les communes rurales où la voiture demeure le moyen de transport du quotidien**, nécessaire tant pour l'activité professionnelle que pour les loisirs et la consommation.

Par conséquent, sur proposition des rapporteurs (amendement COM-47), la commission a **substitué à cette disposition la possibilité aux**

¹ Chiffres fournis par la Fédération des entreprises immobilières.

collectivités, au sein du PLU(i), de déterminer des secteurs où l'obligation de réaliser des places de parking pourrait être, de droit, remplie par la réalisation de places de vélos. Une telle disposition permet également de sécuriser les promoteurs qui interviendront dans ces secteurs, davantage qu'une dérogation au cas par cas.

Dans une même logique d'adaptation à la situation locale et à la nature du projet, et de réduction des coûts de construction, la commission a par l'adoption du même amendement :

- **réduit le plafond d'obligation de réaliser des places de stationnement de 1 à 0,5 par logement, pour les résidences universitaires et les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées (Ehpad)**, considérant que les résidents étaient plus susceptibles que les occupants de logements classiques, et notamment de logements familiaux, soit d'emprunter les transports en commun ou de pratiquer le covoiturage, soit de réduire leurs déplacements (art. L. 151-25) ;
- **permettant au maire de déroger, au cas par cas, aux obligations de création d'aides de stationnement pour les opérations de transformation ou d'amélioration effectuées sur des logements existants qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire supérieure à 30 % de la surface existante** (art. L. 152-6).

Pour rappel, sont déjà dispensés de toute obligation de réaliser des aires de stationnement les travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire, dans les zones tendues (art. L. 151-36-1).

Pour le même motif d'adaptation des règles fixées dans les PLU(i) aux réalités et contraintes locales, la commission a adopté l'amendement COM-14 de M. Daniel Fargeot, qui **supprime le plafond d'une place de parking par logement pour les logements intermédiaires**. L'application uniforme de cette mesure, introduite par la commission des affaires économiques dans le cadre de la loi Élan, afin de limiter les places de parking vacantes, a en effet montré ses limites, entraînant dans certaines communes mal desservies par les transports en commun un **engorgement des espaces de stationnement public, entraînant des réticences**, chez les élus locaux, à **développer l'offre de logements intermédiaires** sur leur territoire.

B. Adapter les obligations de stationnement pour favoriser la création de logement, en tenant compte des nouvelles formes de mobilité

Les règles en matière de stationnement fixées dans les PLU(i) peuvent, notamment en zone urbaine dense, renchérir le coût des opérations, et constituer ainsi un obstacle à la réalisation de logements. En effet, ce renchérissement peut **fragiliser l'équilibre économique des opérations, voire**

empêcher la réalisation de certains projets. Selon les chiffres fournis par la Fédération des entreprises immobilières, le coût de réalisation d'une place de parking s'échelonne entre 3 750 € pour une place extérieure et 2 500 € pour une place en sous-sol. Par ailleurs, ces obligations entraînent **une consommation d'espace supplémentaire**, lorsque l'aménagement des places de stationnement requises ne peut se faire exclusivement en sous-sol.

Afin de limiter l'impact de ces obligations, tout en répondant aux besoins de mobilité des habitants des zones concernées, la commission a, sur proposition des rapporteurs, prévu, dans la lignée de l'ajustement proposé concernant les places de vélo :

- **d'augmenter de 15 % à 30 % la réduction du nombre de places de stationnement exigées lorsque des véhicules électriques et bornes de recharges ou des véhicules en autopartage sont mis à disposition des habitants, ou lorsqu'il existe une aire de covoiturage à proximité (art. L. 151-31 du code de l'urbanisme) ;**
- **d'encourager le recours à des solutions mutualisées de stationnement** plutôt qu'à la création de places opération par opération, en dispensant les opérations de création de moins de dix logements de la réalisation de places de stationnement en propre, lorsqu'il existe une solution de mutualisation (art. L. 151-33 du même code).

En effet, la possibilité prévue au même article de satisfaire aux obligations de réalisation de places de stationnement par l'obtention d'une concession de long terme dans un parc public de stationnement, lorsque la réalisation de places sur le terrain d'assiette de l'opération ou dans son environnement immédiat n'est pas possible, ne permet pas la mutualisation.

En outre, l'article R. 151-45 du code de l'urbanisme permet déjà au règlement du PLU(i) de prévoir l'adaptation des obligations de réalisation d'aires de stationnement qu'il fixe en prévoyant la mutualisation de ces obligations, pour les projets comportant plusieurs destinations - par exemple des commerces et des logements, pour lesquels l'utilisation des parcs de stationnement est la plupart du temps différenciée au cours de la journée et au cours de la semaine - (« foisonnement »), mais la possibilité de mutualisation entre plusieurs opérations, ou d'une opération nouvelle, à l'aide de places de parking déjà existantes, n'est actuellement pas prévue par le droit ;

- **d'élargir les périmètres autour des gares ou des transports collectifs dans lesquels le plafond de places de stationnement exigibles est fixé à 0,5 place par logement** au lieu de 1 pour certaines catégories de logements, notamment sociaux et intermédiaires (art. L. 151-35), et dans lesquels il est loisible au

maire d'adapter au cas par cas les règles de stationnement fixées dans le PLU(i) pour permettre la réalisation d'une opération de construction de logement (art. L. 152-6).

En outre, à l'article L. 151-33 précité, la commission a sécurisé juridiquement la notion de « proximité ». Cet article dispose en effet que lorsque le règlement du plan local d'urbanisme fixe des obligations en matière de places de stationnement, cette obligation peut être réalisée par l'achat d'une place ou l'obtention d'une concession dans un parking public ou privé situé « à proximité de l'opération ». Cette notion, qui n'est pas définie dans le code de l'urbanisme, est source d'insécurité juridique pour les porteurs de projet, d'autant plus dommageable que l'acquisition de la place de stationnement doit précéder le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, à laquelle elle doit être annexée.

Afin de mieux sécuriser les porteurs de projets, la commission a donc, comme elle l'avait déjà fait lors de l'examen du projet de loi relative à l'offre de logements abordables, décidé que **les PLU, lorsqu'ils comprennent des dispositions en matière de réalisation de places de stationnement, préciseront, le cas échéant de manière différenciée selon les zones, cette notion de « proximité »**. Dans le même temps, afin de laisser de la souplesse aux maires dans l'appréciation de l'opportunité des modalités de compensation de l'obligation de réalisation de stationnement, ces derniers pourront au cas par cas, déroger à ces périmètres, en fonction de la qualité et des caractéristiques du projet.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2 sexies A (nouveau)
Parkings des logements locatifs sociaux

Cet article permet aux collectivités, sous conditions, de délimiter dans le plan local d'urbanisme des secteurs où les locataires de logements locatifs sociaux pourront être tenus de disposer d'une place de stationnement, afin de remédier aux problématiques de saturation des parcs publics de stationnement.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Aux termes de l'article L. 442-6-4 du code de la construction et de l'habitation, **les locataires de logements sociaux ne sont pas tenus de louer les places de parking mises à disposition dans leur résidence**, et cela alors même que ces résidences doivent comporter un certain nombre de places de stationnement par logement, définies par le plan local d'urbanisme, dans la limite d'un plafond national actuellement fixé à une place de stationnement par logement, réduit à 0,5 place de stationnement par logement lorsque ces logements sont situés à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transports collectifs publics (article L. 151-35 du code de l'urbanisme).

La combinaison de ces deux réglementations aboutit dans certaines zones à un **engorgement des places de stationnement publiques, alors même que des places de stationnement liées aux résidences sociales demeurent vides**, faute pour les bailleurs de réussir à les louer.

Le Sénat avait déjà adopté lors de l'examen de la loi « 3DS »¹ un amendement de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard qui revenait sur cette obligation légale de dissocier logement social et place de stationnement, mais la disposition n'avait pas été conservée dans la suite de la navette.

Afin de mieux s'adapter aux réalités et besoins territoriaux, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-49 des rapporteurs, prévu que **dans les secteurs où il n'est pas possible de réaliser des places de stationnement public supplémentaires pour mettre en adéquation le parc de stationnement public avec les besoins supplémentaires occasionnés par les logements sociaux, les locataires de logements sociaux sont tenus de disposer d'une place de parking liée à leur logement** : ces secteurs seront délimités dans le plan local d'urbanisme (PLU). Afin de ne pas pénaliser les locataires de logements sociaux qui ne disposeraient pas de véhicule motorisé, l'amendement prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera dans quelles

¹ 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.

conditions ces derniers pourront, y compris dans ces secteurs, ne pas être tenus de louer la place de stationnement attachée à leur logement social.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 2 sexies B (nouveau)

**Suppression de la possibilité pour le PLU(i)
d'exempter les logements locatifs intermédiaires
d'obligations en matière de stationnement**

Introduit par l'amendement COM-14 de M. Daniel Fargeot, cet article supprime la possibilité pour le PLU(i) d'exempter d'obligations en matière de places de stationnement les logements locatifs intermédiaires (LLI).

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – Les logements locatifs intermédiaires (LLI) peuvent être exemptés par le PLU(i) des obligations fixées par ce dernier en matière de PLU(i)

Aux termes de l'article L. 151-34 du code de l'urbanisme, le règlement peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs sociaux, de logements locatifs intermédiaires, d'établissements assurant l'hébergement des personnes âgées (Ehpad) et de résidences universitaires.

L'article L. 151-35 du même code dispose en outre, par renvoi à cet article L. 151-34, que pour ces types de logements, il ne peut, nonobstant toute disposition du PLU(i), être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement ou, lorsque ces logements sont situés à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transport public, de 0,5 aire de stationnement par logement. Ces dispositions de l'article L. 151-35 sont ajustées par l'article 2 *quinquies*, tel qu'issu des travaux de la commission.

Si l'exemption des obligations de places de stationnement pour les logements sociaux, les Ehpad et les résidences universitaires est en vigueur depuis 2016, celle relative aux logements intermédiaires a été **introduite par la loi Élan¹ de 2018, afin de limiter la vacance des parkings des logements locatifs sociaux.**

II. Le dispositif adopté – Une suppression de la possibilité pour les PLU(i) d'exempter les LLI d'obligations en matière de stationnement

Par l'adoption de l'amendement COM-14 de M. Daniel Fargeot, la commission a supprimé la possibilité pour le PLU(i) d'exempter les LLI des obligations qu'il fixe en matière de stationnement et, ce faisant, a **supprimé le plafond légal d'une place de stationnement par logement pour ce type de logements**, afin de laisser davantage de latitude aux collectivités dans la

¹ Art. 148 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

fixation des obligations en matière de places de stationnement, en fonction des contraintes et réalités locales, et d'éviter l'engorgement des espaces publics de stationnement constaté dans certains cas, faute de places de stationnements liées aux logements.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 2 sexies (supprimé)
**Dérrogation aux règles de hauteur du PLU(i)
pour les projets industriels ou logistiques**

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article permet à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de déroger aux règles fixées par le PLU(i) relatives à la hauteur des constructions, afin de favoriser l'accueil d'activités industrielles ou logistiques.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Les dérogations aux règles de hauteur du PLU(i) visent principalement à favoriser la réalisation de logements ou la transition écologique

A. Les constructions doivent être conformes aux règles des PLU(i)

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire ou d'aménager ne peut être délivré que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires** relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Aux termes de l'article L. 152-1, **les travaux, constructions et aménagements doivent également être conformes au règlement du PLU(i).**

Ce règlement délimite des zones dans lesquelles s'appliquent, de manière différenciée, des **règles relatives à la destination et à la nature des constructions autorisées**¹, qui peuvent notamment prendre la forme de règles relatives à l'implantation des constructions² et à leur aspect extérieur, y compris leurs dimensions³.

B. Les cas de dérogations aux PLU(i) se sont récemment multipliés

Le code de l'urbanisme prévoit que **dans certains cas, limitativement énumérés, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, au cas par cas, accorder des dérogations aux règles fixées par le PLU(i)**⁴. Il s'agit le plus souvent de mesures **en faveur de la réalisation de travaux favorables à la transition écologique** (isolation, installation des systèmes de production d'énergies renouvelables, végétalisation, réemploi de friches...)⁵ **ou à la production de logements**⁶, ainsi que dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, lorsque la dérogation vise à contribuer au développement ou à la revitalisation du territoire et à faciliter le

¹ Art. L. 151-9 CU.

² Art. L. 151-17 CU.

³ Art. L. 151-18 CU.

⁴ Art. L. 152-3 à 6-4 CU ; cf. ci-dessus, commentaire de l'article 2.

⁵ Art. L. 152-5, L. 152-5-1, L. 152-5-2, L. 162-6-1 et L. 152-6-2 CU.

⁶ Art. L. 152-6 CU.

renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain¹. Selon les cas, la décision doit être motivée ou non.

Ces dérogations peuvent notamment porter sur l'emprise au sol, l'implantation, l'aspect extérieur des constructions ou leurs dimensions. **Des dérogations aux règles de hauteur peuvent ainsi être accordées** par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme :

- **pour la réalisation d'isolations** extérieures, notamment par surélévation des toitures, **ou l'installation d'ombrières** dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement² **ou en vue de la mise en place de dispositifs de végétalisation des toitures**³, ou encore pour autoriser la surélévation d'une construction faisant preuve d'exemplarité environnementale, en vue de permettre la création de surfaces de plancher comparables à celles des bâtiments voisins⁴ ;
- **dans les zones en déficit de logement, en vue de favoriser la création de logements**⁵.

II. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale - Dérogations aux règles de hauteur du PLU(i) pour les projets industriels ou logistiques

Par l'adoption, avec avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 103 de M. Sébastien Huyghes (EPR), les députés ont permis à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de **déroger aux règles fixées par le PLU(i) relatives à la hauteur des constructions, afin de favoriser l'accueil d'activités industrielles ou logistiques.**

III. La position de la commission - Une disposition dérogatoire trop large et étrangère à l'objet du texte

La hauteur des bâtiments industriels et logistiques fait l'objet, comme les autres bâtiments, d'un encadrement dans les règles du PLU(i), ce qui est d'autant plus pertinent qu'il s'agit souvent de constructions de **grandes dimensions** et dont l'aspect extérieur est souvent singulier, et qui revêtent ainsi d'**importants enjeux en matière d'acceptabilité sociale, de voisinage en milieu urbain, et d'insertion paysagère en milieu rural.**

Pour ces raisons, la commission a considéré qu'il n'était pas pertinent de laisser au seul maire la possibilité de déroger au cas par cas aux règles en

¹ Art. L. 152-6-4. CU.

² 2° et 4° de l'art. L. 152-5 CU.

³ Art. L. 152-5-1 CU.

⁴ Art. L. 152-5-2 CU.

⁵ 1° et 2° de l'art. L. 152-6 CU.

la matière fixée dans le PLU(i), mais que **c'était dans le cadre des procédures d'évolution des documents d'urbanisme que de telles réflexions devaient être menées**. De telles modifications trouveraient d'ailleurs tout à fait leur place dans les évolutions des PLU(i) en cours ou à venir dans un très proche avenir pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience, puisque ces derniers doivent, en l'état actuel du droit, être modifiés avant février 2028¹.

La commission a par ailleurs remarqué que cet article **ne concourrait aucunement aux objectifs d'accélération et de facilitation de la construction de logements**, objet principal de la présente proposition de loi.

La commission a donc supprimé l'article, par l'adoption des amendements identiques COM-64 des rapporteurs et COM-90 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

¹ Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Article 2 septies (supprimé)

**Dérogation aux règles du PLU(i) pour les équipements
liés au transport routier de marchandises ou aux activités logistiques**

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article permet à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de déroger aux règles fixées par le PLU(i) relatives à la hauteur, l'emprise au sol, l'implantation et l'aspect extérieur des constructions, dans des zones d'activité économique ou destinées à accueillir des équipements liés au transport routier de marchandises ou à des activités logistiques, pour les projets susceptibles de bénéfices économiques pour le territoire.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Les possibilités de dérogation *ad hoc* aux règles du PLU(i) se sont multipliées, principalement pour favoriser la création de logements ou la transition écologique

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire ou d'aménager ne peut être délivré que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires** relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Aux termes de l'article L. 152-1, **les travaux, constructions et aménagements doivent également être conformes au règlement du PLU(i).**

Ce règlement délimite des zones dans lesquelles s'appliquent, de manière différenciée, des **règles relatives à la destination et à la nature des constructions autorisées**¹, qui peuvent notamment prendre la forme de règles relatives à l'implantation des constructions² et à leur aspect extérieur, y compris leurs dimensions³.

Les cas de dérogations aux PLU(i) se sont cependant multipliés ces dernières années, afin de permettre à l'autorité compétente d'accorder, cas par cas, des dérogations aux règles fixées par le PLU(i), principalement en vue de favoriser la création de logements et la transition écologique⁴.

¹ Art. L. 151-9 CU.

² Art. L. 151-17 CU.

³ Art. L. 151-18 CU.

⁴ Art. L. 152-3 à 6-4 CU ; cf. ci-dessus, commentaire de l'article 2 sexies.

II. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale - Dérogations aux PLU(i) pour les projets importants liés au transport routier de marchandises ou à la logistique

Par l'adoption, avec avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 123 de M. Sébastien Huyghes (EPR), les députés ont permis à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de **déroger aux règles fixées par le PLU(i) relatives à la hauteur, à l'emprise au sol, à l'implantation ou à l'aspect extérieur des constructions des constructions, afin de favoriser l'accueil d'équipements liés au transport routier de marchandises ou aux activités logistiques** susceptibles de générer un volume d'emploi ou un investissement « *significatif au regard de l'économie locale* ».

III. La position de la commission - Des dérogations exorbitantes à supprimer

Les dérogations proposées par l'article sont particulièrement larges, puisqu'elles touchent non seulement les règles de hauteur, d'emprise au sol et d'implantation, mais aussi d'aspect extérieur des constructions.

En outre, le champ très large des installations visées, dont la définition est imprécise, ne permet pas un encadrement suffisant. Cela est d'autant plus dommageable qu'en toute hypothèse, les types de constructions visés seraient principalement de nature industrielle ou commerciale, souvent de **grandes dimensions** qui, par conséquent, revêtent d'**importants enjeux en matière d'acceptabilité sociale, de voisinage en milieu urbain, et d'insertion paysagère en milieu rural**.

Pour ces raisons, la commission a considéré qu'il n'était pas pertinent de laisser au seul maire la possibilité de déroger au cas par cas aux règles en la matière fixée dans le PLU(i), mais que **c'était dans le cadre des procédures d'évolution des documents d'urbanisme que de telles réflexions devaient être menées**, avec toutes les garanties nécessaires quant à l'association de la population à l'adaptation des règles du document d'urbanisme. La commission note, en outre, que diverses procédures existent pour accélérer cette évolution, pour permettre la réalisation de projets d'ampleur particulier (déclaration de projet¹, procédure intégrée², et plus récemment projets industriels d'intérêt national majeur, créés par la loi relative à l'industrie verte³).

¹ Art. L. 300-6 CU.

² Art. L. 300-6-1 CU, notamment le 2° du I.

³ Art. L. 300-6-2 CU, créé par l'article 19 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

La commission a par ailleurs remarqué que cet article **ne concourrait aucunement aux objectifs d'accélération et de facilitation de la construction de logements**, objet principal de la présente proposition de loi.

La commission a donc supprimé l'article, par l'adoption des amendements identiques COM-66 des rapporteurs, COM-91 rect. du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, COM-100 de Mme Audrey Linkenheld et COM-126 de M. Bernard Buis.

Article 2 octies (supprimé)

**Procédure intégrée accélérée de mise en compatibilité du PLU(i)
pour les projets de carrières**

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article permet au maire de la commune d'implantation d'un projet de carrière compatible avec un schéma de cohérence territoriale d'utiliser la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme pour mettre en compatibilité le PLU(i) applicable, en vue de permettre la réalisation du projet, la procédure devant en outre être menée dans un délai de 15 mois maximum.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Les projets de carrières doivent être conformes aux dispositions des documents d'urbanisme en vigueur et sont soumis à autorisation au titre du code de l'environnement

A. Les projets de carrières sont soumis à des autorisations au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement

Le régime des carrières est fixé aux articles L. 151-1 à 6 du **code de l'environnement**, ainsi que par les dispositions législatives et réglementaires relatives au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹. Conformément à la procédure applicable en matière d'ICPE, **l'autorisation de création ou d'agrandissement d'une carrière est délivrée par le préfet**, après instruction de la demande par les services déconcentrés de l'État et enquête publique.

Les autorisations et enregistrements d'exploitation de carrière délivrés au titre des ICPE **doivent en outre être conformes au schéma régional des carrières (SRC)**, élaboré par le préfet de région après consultation des collectivités locales, des formations spécialisées de diverses parties prenantes² et du public.

L'ensemble des aménagements, constructions et installations nécessaires à l'exploitation d'une carrière **nécessitent par ailleurs l'obtention d'une autorisation d'urbanisme**, délivrée **dans les conditions de droit commun**. Le plan local d'urbanisme (PLU(i)) peut en particulier délimiter des secteurs dans lesquels les carrières sont autorisées³.

Néanmoins, aux termes des articles L. 131-1 et 6 du code de l'urbanisme, les PLU(i) – et, s'ils existent, les schémas de cohérence territoriale

¹ Art. L. 511-1 et suivants du code de l'environnement.

² Art. L. 151-3 du code de l'environnement.

³ Cf. par exemple CE 31 janvier 2020, Commune de Thorame-Haute, n° 416 364, ou plus récemment Conseil d'État, 29 mai 2024, Association « Le Chabot », Comité écologique ariégeois et autres, n° 461648.

(Scot) - **doivent être compatibles avec le SRC**, ce qui garantit la non-contrariété des règles d'urbanisme applicables avec ce dernier¹.

B. La procédure intégrée de mise en compatibilité permet l'adaptation rapide des documents d'urbanisme pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général

Afin d'accélérer la réalisation de projets d'intérêt général incompatibles avec les dispositions des documents d'urbanisme, le code de l'urbanisme prévoit plusieurs **procédures de mise en compatibilité permettant de faire évoluer ces derniers plus rapidement**.

La procédure de **mise en compatibilité du PLU(i) avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général**, fixée aux articles L. 153-54 à 59 du code de l'urbanisme, permet de procéder à des **modifications ciblées du PLU(i) en vue de permettre la réalisation d'un projet particulier**, qualifié de projet d'intérêt général (PIG)², ou ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)³ ou d'une déclaration de projet (DP)⁴.

La procédure est **engagée par le président de l'EPCI compétent, ou par le maire**, sauf en cas de déclaration d'utilité publique, ou en cas de déclaration de projet ou procédure intégrée adoptée ou engagée par une personne publique autre que ledit maire ou président⁵.

La mise en compatibilité peut intervenir si **l'enquête publique nécessaire pour l'opération envisagée a porté également sur les évolutions des documents d'urbanisme requises pour en permettre la réalisation**, et que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité ont fait l'objet d'un **examen conjoint de l'État, de la collectivité ou de l'établissement public concerné, et des personnes publiques associées**⁶. La mise en compatibilité est alors décidée par la commune ou l'établissement public concerné, lorsqu'il est à l'origine de l'engagement de la qualification de projet d'intérêt général ou de la déclaration de projet justifiant le recours à la mise en compatibilité, ou par l'État dans les autres cas⁷.

Le code de l'urbanisme prévoit également depuis 2013, à son article L. 300-6-1, une **procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de planification**, qui permet d'adapter non seulement les documents d'urbanisme, mais également les documents, plans

¹ Pour rappel, la notion de compatibilité implique une obligation de non-contrariété, dans le document de rang inférieur, avec les orientations présentes dans le document de rang supérieur. Il s'agit de respecter l'esprit de la règle. La notion de conformité, quant à elle, impose une retranscription à l'identique de la règle figurant dans le document de rang supérieur. Il s'agit d'en respecter la lettre. Le PLU(i) doit également être compatible avec le Scot, lorsqu'il en existe un.

² Art. L. 102-1 à 3 CU.

³ Art. L. 122-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁴ Art. L. 143-40 à L. 143-50 (Scot) et L. 153-49 à 59 (PLU) du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 153-55 CU.

⁶ Articles L. 143-44 et L. 153-54 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 143-46 et L. 153-57 CU.

et programmes de rang supérieur, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), et ce, simultanément, notamment en mutualisant l'enquête publique (qui porte alors sur l'ensemble des adaptations requises dans les différents documents concernés).

La procédure intégrée **peut être décidée soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents** en matière de documents d'urbanisme, ou pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction. Pour ces derniers, la mise en compatibilité ne peut concerner que le document d'urbanisme dont ils ont la charge de l'élaboration. **Lorsque la procédure de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme est engagée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public compétent, pour son propre document, la procédure est la même que celle applicable dans le cas d'une déclaration de projet.**

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - La possibilité de recourir à une procédure intégrée accélérée pour mettre en compatibilité le PLU avec un projet de carrière

Par l'adoption en séance, avec double avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 101 de M. Sébastien Huyghes (EPR), les députés ont ouvert la **possibilité pour le maire d'une commune d'utiliser la procédure intégrée pour procéder à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, afin de permettre la réalisation d'un projet d'exploitation de carrière** compatible avec le schéma de cohérence territoriale. Cette procédure devrait obligatoire achevée dans un délai de **quinze mois**.

III. La position de la commission - Une disposition inutile à supprimer

Le droit commun **prévoit déjà plusieurs outils permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme, en vue de permettre la création ou l'extension de carrières, notamment la déclaration de projet**, qui permet la mise en compatibilité du PLU(i) dans les **mêmes délais qu'avec la procédure intégrée**, puisqu'il est renvoyé dans les deux cas à la procédure de mise en compatibilité de droit commun du PLU(i) mentionnée aux articles L. 153-54 à 59 du code de l'urbanisme. Ainsi, lorsqu'il est seulement nécessaire de faire évoluer le PLU(i), à l'initiative de la commune ou de l'EPCI concerné, l'usage de la procédure intégrée ne se justifie pas.

En outre, **la durée maximale de 15 mois prévue par l'article semble peu pertinente**, dans la mesure où la mise en compatibilité pour un projet ne posant pas de difficulté particulière peut être aisément menée en 6 à 12 mois (la phase amont pouvant être réduite, à compter de la déclaration de projet, par l'engagement d'études préalables et un travail du maître d'ouvrage avec la

collectivité concernée). La limiter indistinctement à 15 mois maximum reviendrait à **faire fi des problématiques d'acceptabilité** qui peuvent localement justifier une durée de la procédure plus longue, alors même que les projets de carrières soulèvent d'importantes problématiques en matière de protection paysagère et de l'environnement.

Il est par ailleurs rappelé que le plafonnement de la durée de la procédure serait **sans effet sur d'éventuels recours** sur le projet ou l'évolution du PLU(i) envisagée.

Pour toutes ces raisons, **la commission a supprimé l'article**, en adoptant les deux amendements identiques COM-68 des rapporteurs et COM-67 du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

Article 3

Permis d'aménager multisites pour les lotissements

Cet article généralise la possibilité de délivrer des permis d'aménager multisites, actuellement limitée aux projets conduits dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) à l'ensemble des lotissements.

Tout en demeurant attentive à la cohérence d'ensemble du projet, la commission a supprimé le critère de demandeur et d'ensemble unique, qui restreignaient excessivement les possibilités concrètes de faire usage de ce nouveau permis.

I. La situation actuelle – La délivrance de permis d'aménager multisites pour des lotissements n'est possible que dans des cas très restreints

A. En général, les permis d'aménager un lotissement ne peuvent concerner que des unités foncières contiguës

1) Le permis d'aménager hors lotissement peut concerner des unités foncières non contiguës

Le permis d'aménager (PA) est une **autorisation d'urbanisme nécessaire pour un certain nombre de travaux d'aménagements non liés à des opérations de construction**¹ : il est par exemple nécessaire pour des opérations d'affouillement ou d'exhaussement du sol d'une profondeur ou hauteur supérieure à 2 m et portant sur une superficie supérieure ou égale à 2 ha, pour l'aménagement de terrains de camping ou aires d'accueil de gens du voyage, ou encore de parkings ou parcs de loisirs², ainsi que, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, toute création d'espaces publics et tous travaux sur des voies nouvelles ou existantes³. Il est possible, comme pour toute autorisation d'urbanisme, de solliciter 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 »⁴.

¹ La demande de permis d'aménager peut, si les travaux d'aménagements impliquent la démolition de constructions ou la réalisation de constructions sur le terrain, porter également sur le projet de démolition ou de construction (art. L. 441-1 à 3 du code de l'urbanisme).

² Art. R. 421-19 du code de l'urbanisme.

³ Art. R. 421-20 et 21 du code de l'urbanisme.

⁴ Réponse écrite de la DHUP.

2) Le permis d'aménager un lotissement ne peut, hors cas particuliers, concerner que des unités foncières contiguës

Le permis d'aménager est également **requis pour les lotissements** dès lors que ceux-ci prévoient la création ou l'aménagement de voies, espaces ou équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement, ainsi que pour tout lotissement situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords d'un monument historique, ou dans un site classé ou en instance de classement¹.

Ces lotissements ne peuvent actuellement, aux termes de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, que **concerner des unités foncières contiguës**. Les lotissements, au sens du code de l'urbanisme, peuvent avoir pour objet la création d'habitations, de jardins ou d'établissements publics et commerciaux².

B. Le permis d'aménager multisites ne peut pour l'instant être mobilisé que dans le cadre des ORT et des PPA

Le permis d'aménager multisites **permet à un porteur de projet de solliciter et d'obtenir un permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës**. Introduit à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, par la loi « Élan » de 2018³, uniquement dans le cadre des opérations de revitalisation du territoire, il a été **pérennisé et étendu aux projets menés dans le cadre de projets partenariaux d'aménagements (PPA) par la loi « 3DS » de 2022⁴**.

À ce jour, 25 permis d'aménager multisites ont été déposés dans les communes faisant l'objet d'une ORT⁵.

II. Le dispositif envisagé – Une généralisation du permis d'aménager multisites à tous les lotissements

L'article 3 prévoit la **possibilité de délivrer des permis d'aménagement multisites**, portant sur des unités foncières non contiguës, **pour les lotissements**. Ces permis d'aménagement multisites ne pourraient être délivrés qu'à **trois conditions cumulatives**, à savoir :

- le dépôt de la demande par un **demandeur unique** ;
- le **caractère d'unicité et de cohérence du projet**, en dépit de son caractère multisites (« *un ensemble unique et cohérent* ») ;

¹ Art. L. 442-2 et a) de l'art. R. 421-19 du code de l'urbanisme.

² Art. R. 315-1 du code de l'urbanisme.

³ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴ 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.

⁵ Les 36 PPA en cours ne sont pas entrés pour la plupart en phase opérationnelle : par conséquent l'outil du permis multisites n'a pas encore été utilisé sur ces périmètres.

- l'unité architecturale et paysagère du projet.

L'article abroge également les deux dispositions législatives permettant spécifiquement la délivrance de permis d'aménager multisites pour des opérations d'aménagement prévues par un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) (art. L. 312-1 du code de l'urbanisme), ou pour la mise en œuvre d'actions mentionnées dans une convention d'opération de revitalisation du territoire (al. 23 de l'art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation), qui ont vocation à entrer dans le droit commun de ces nouvelles dérogations.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une appréciation de seuils au regard de la surface cumulée des unités foncières visées par le permis multisites

En commission, les députés ont adopté uniquement deux articles rédactionnels du rapporteur (CE69 et CE70).

En séance, par l'adoption de l'amendement n° 29 de M. Stéphane Peu et plusieurs de ses collègues (GDR), avec double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, les députés ont **précisé que le seuil de 2 500 m² de surface de terrain au-delà duquel le recours à un architecte est obligatoire pour la délivrance d'un permis d'aménager un lotissement s'apprécie, dans le cas du permis d'aménager multisites, en prenant en compte la somme des surfaces des unités foncières non contiguës visées par le permis.**

IV. La position de la commission - Un élargissement utile du permis d'aménager multisites en lotissements

Le permis d'aménager multisites, de création récente, **n'a été délivré pour l'instant qu'une vingtaine de fois**, dans le cadre d'ORT uniquement. **Les collectivités locales comme les aménageurs s'en montrent cependant satisfaits, et plaident pour sa généralisation.**

La commission a donc **approuvé cet article qui pourrait faciliter la réalisation de lotissements**, permettant aux maîtres d'ouvrages **de** déléguer au lotisseur la charge de fournir un terrain viabilisé, raccordé aux réseaux et dont la constructibilité est assurée. Dans un contexte de raréfaction du foncier, les opérations ont en effet vocation à devenir de plus en plus éparées, et non plus à concerner de vastes surfaces d'un seul tenant en artificialisation nouvelle.

Afin de rendre le dispositif du permis d'aménager multisites pour les lotissements **plus efficient et opérationnel**, la commission a également, par l'adoption des deux amendements identiques COM-63 des rapporteurs et COM-116 de la commission des lois :

- **supprimé la condition de demandeur unique**, qui obligerait les aménageurs à adopter des formes de groupement d'entreprises juridiquement contraignantes, alors qu'en l'état actuel du droit, rien ne s'oppose à ce que plusieurs demandeurs déposent conjointement une demande d'autorisation d'urbanisme, y compris – hors le cas particulier des lotissements – pour des unités foncières non contigües. **Le critère de cohérence de l'ensemble du projet donne à l'autorité compétente pour accorder l'autorisation une marge de manœuvre suffisante pour se prémunir du risque de dévoiement de cette nouvelle procédure**, en vue d'obtenir par ce biais des autorisations d'urbanisme qui auraient normalement dû être accordées de manière distincte ;
- **supprime le critère d'unicité du projet, peu compréhensible**, dès lors qu'il s'agit précisément de permettre la délivrance de l'autorisation sur des unités foncières non contigües. Dès lors que subsiste à l'alinéa précédent le critère de cohérence du projet, le critère d'unicité paraît en outre **inutile**.

Néanmoins, la commission est demeurée **attentive aux garanties apportées par le texte quant à la cohérence des projets faisant l'objet de tels permis d'aménager**. En effet, **certaines règles d'urbanisme étant appréciées à l'échelle du lotissement, et non de la parcelle, il est indispensable que l'usage du permis d'aménager multisites ne soit pas dévoyé pour permettre, par exemple, une densification à outrance sur certaines parcelles, pour compenser des opérations à très faible densité sur d'autres**. Pour cette raison, elle a conservé la précision, introduite à l'Assemblée nationale, selon laquelle le seuil de recours obligatoire à un architecte s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des unités foncières concernées.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis A (supprimé)

Alignement de la durée de validité des diverses autorisations nécessaires à un projet sur celle du permis de construire

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article prévoit que les autorisations administratives requises par d'autres législations que celle de l'urbanisme conservent leur validité pendant toute la durée de validité du permis de construire.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – La réalisation de projets complexes nécessite fréquemment l'obtention de plusieurs autorisations distinctes, en sus de l'autorisation d'urbanisme, dont les délais de caducité sont distincts

A. Les règles de caducité des autorisations d'urbanisme ne s'appliquent pas aux autorisations requises au titre de législations connexes

Dans le droit commun, **le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou une décision de non-opposition à déclaration préalable devient caduc si les travaux ne sont pas entrepris dans un délai de trois ans à compter de l'autorisation, ou bien, au-delà de ce délai, en cas d'interruption des travaux supérieure à un an¹. Cette durée de validité peut être prorogée deux fois pour une durée d'un an².**

Le délai de validité est également prolongé, en cas de recours contentieux, jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle définitive³.

Dans le cadre de projets complexes, notamment dans les secteurs logistique, industriel ou commercial, **la réalisation d'un projet peut nécessiter, en sus des autorisations requises au titre du code de l'urbanisme, l'obtention d'autorisations requises au titre d'autres législations.**

Ces autorisations obéissent à des **régimes de délivrance et de validité distincts**. Il s'agit principalement d'autorisations requises au titre du code de l'environnement, du code du patrimoine ou du code de commerce. Les modalités d'articulation de ces différentes autorisations connexes avec les autorisations d'urbanisme sont fixées au chapitre V du titre II du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

¹ Art. R. 424-17 CU.

² Art. R. 424-21 CU.

³ Art. R. 424-19 CU.

B. L'articulation des procédures d'obtention de ces autorisations et de leurs règles de caducité est fixée dans le code de l'urbanisme

- Afin de faciliter les démarches des porteurs de projet, le code de l'urbanisme prévoit déjà que **pour certaines opérations, l'autorisation d'urbanisme ou la décision prise sur déclaration préalable tient lieu d'autorisation prévue par une autre législation¹.**

C'est le cas par exemple :

- lorsqu'est requis l'accord de l'architecte des Bâtiments de France² ;
- lorsqu'est nécessaire une autorisation spéciale relative aux réserves naturelles ou aux parcs nationaux³ ;
- lorsqu'est requise une autorisation prévue par le code de la construction et de l'habitation, notamment pour les immeubles de grande hauteur et les établissements recevant du public⁴, ou pour la création de logements dans les périmètres où ont été instaurés le « permis de diviser » ou le « permis de louer »⁵ ;
- lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale⁶.

Dans ces différents cas, les différentes demandes se font à l'occasion de la demande d'autorisation d'urbanisme, les services instructeurs étant chargés de recueillir l'avis ou l'accord des personnes compétentes au titre des législations connexes. **La durée de validité des autorisations connexes est alors articulée sur la durée de l'autorisation d'urbanisme ou, plus fréquemment sur l'achèvement des travaux.** Ainsi, dans le cas d'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (AEC), la durée de validité de l'AEC - qui est en principe de trois ans - est fixée à un an à compter de l'achèvement des travaux, et au plus tard sept ans à compter de la date à laquelle le permis de construire est devenu définitif⁷.

- **Dans d'autres cas, l'autorisation prévue au titre d'une autre législation dispense de la nécessité d'obtenir une autorisation d'urbanisme.** C'est notamment le cas pour :
 - certaines constructions sur les immeubles classés monument historique⁸ ;

¹ Art. R. 425-1 à 15-2 CU.

² Art. R. 425-1 et 2 CU.

³ Art. R. 425-4, 5 et 6 CU.

⁴ Art. R. 425-14 et 15 CU.

⁵ Art. R. 425-15-2 CU.

⁶ Art. R. 425-15-1 CU.

⁷ Art. R. 752-20 CU.

⁸ Art. R. 425-23 CU.

- **certains ouvrages ou aménagements de nature spécifique**, tels que :
 - les ouvrages ou installations de stockage souterrain de gaz, de fluides ou de déchets, dès lors qu'ils ont obtenu les autorisations *ad hoc* prévues, selon les cas, par le code de l'environnement ou le code minier¹ ;
 - les affouillements ou exhaussements du sol soumis au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)², soumis à formalité au titre du code minier³ ou portant sur un projet d'installation nucléaire soumis à autorisation de création des installations nucléaires⁴ ;
 - les lignes électriques aériennes et de leurs supports, soumis à approbation au titre du code de l'énergie⁵ ;
 - les éoliennes terrestres soumises à autorisation environnementale⁶.

Le délai de caducité est alors celui de l'autorisation dispensant les travaux d'autorisation d'urbanisme.

C. Dans d'autres cas, notamment celui de l'autorisation environnementale, l'articulation demeure imparfaite

Lorsque le commencement des travaux autorisés par le permis ou la déclaration de non-opposition à déclaration préalable est subordonné à une autorisation ou une procédure prévue par une autre législation, qui ne fait pas l'objet d'une demande de permis unique, **le délai de caducité du permis ou de la décision de non-opposition ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle cette décision connexe intervient** ou autorise les travaux⁷. C'est le cas notamment lorsque le projet nécessite l'obtention d'une **autorisation environnementale (AE)**⁸.

Créée à compter du 1^{er} mars 2017, l'AE vise précisément à **simplifier les démarches des porteurs de projets**, en unifiant l'ensemble des demandes d'autorisation :

- **requis au titre du code de l'environnement, notamment celles relatives à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et à la loi sur l'eau**, mais aussi autorisation spéciale au titre de la législation des réserves

¹ Art. R. 425-24 CU.

² Art. R. 425-5 CU.

³ Art. R. 425-26 CU.

⁴ Art. R. 425-27 CU.

⁵ Art. R. 425-29-1 CU.

⁶ Art. R. 425-29-2 CU.

⁷ Art. R. 424-20 CU.

⁸ Art. L. 181-30 du code de l'environnement.

naturelles nationales et de la législation des sites classés, **ainsi que les demandes de dérogations à l'interdiction aux espèces et habitats protégés...** :

- de défrichement, au titre du code forestier ;
- d'exploitation d'installations de production d'électricité, au titre du code de l'énergie ;
- d'installation d'éoliennes, au titre du code des transports, de la défense et du patrimoine¹.

La délivrance de l'autorisation environnementale est de la compétence du préfet.

Sa durée de validité est fixée par l'arrêté préfectoral qui la délivre, ou, à défaut, à trois ans, ce délai commençant à courir à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, prolongée, en cas de recours contre l'autorisation environnementale ou l'autorisation d'urbanisme, jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur l'ensemble des recours². La durée de validité de l'autorisation environnementale peut être prorogée par le préfet, dans la limite d'un délai total de dix ans³. Les deux procédures de prorogation de l'AE et de l'autorisation d'urbanisme ne sont pas liées.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - Un alignement de la validité des autorisations connexes nécessaires pour un projet sur celle du permis de construire

Par l'adoption en séance, avec double avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 7 de M. Éric Woerth (EPR), les députés ont prévu que **les autorisations administratives requises par d'autres législations que celle de l'urbanisme conservent leur validité pendant toute la durée de validité du permis de construire**, en renvoyant à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de cette disposition.

III. La position de la commission - Une mesure attractive mais pourvoyeuse d'effets de bord négatifs

L'alignement de la durée de validité de toutes les autorisations connexes à l'autorisation d'urbanisme qui est proposé par cet article, s'il semble attractif, dans un objectif de simplification, **aurait des effets de bord dommageables dans de nombreux cas**, par exemple lorsque les autorisations connexes sont accordées pour une durée limitée et doivent être renouvelées périodiquement, ou lorsqu'il est nécessaire que la durée de validité de

¹ Art. L. 181-2 CU.

² Art. R. 181-48 du code de l'environnement.

³ Art. R. 515-109 du code de l'environnement.

l'autorisation connexe excède à dessein la validité de l'autorisation d'urbanisme, qui concerne les seuls travaux : c'est par exemple le cas, comme indiqué précédemment, lorsqu'un permis de construire vaut AEC.

Comme indiqué précédemment, l'articulation entre les durées de validité des autorisations d'urbanisme et des autorisations connexes est en outre déjà largement prise en compte dans le code de l'urbanisme, où elle figure, comme l'ensemble des dispositions procédurales et relatives aux durées de validité, dans la **partie réglementaire du code**.

Aussi, par l'adoption de deux amendements identiques COM-56 des rapporteurs et COM-69 du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, **la commission a supprimé l'article**, tout en se proposant d'**engager les services du ministère du logement à procéder à des adaptations réglementaires, pour les cas de blocage qui pourraient être portés à leur connaissance**.

Article 3 bis BA (nouveau)

Certificat de projet pour les projets de logements

Afin de sécuriser les porteurs de projet, la commission a créé un certificat de projet pour les projets de réalisation de logements.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – La réalisation de projets complexes nécessite fréquemment l'obtention de plusieurs autorisations distinctes, *via* des procédures peu lisibles pour les porteurs de projet

Afin de faciliter l'information des porteurs de projet relative à un terrain donné, le code de l'urbanisme prévoit de longue date **la délivrance par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, sur demande, d'un certificat d'urbanisme**. En application de l'article L. 410-1 dudit code, il indique **l'état des règles applicables à ce terrain** en matière de constructibilité, de limites au droit de propriété telles que le droit de préemption, de fiscalité, d'équipements publics, de destination ou de procédures d'autorisation particulières. Ce certificat est produit par l'autorité de délivrance des autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire, dans le droit commun, le maire. Les règles d'urbanisme applicables, ainsi que le régime des taxes et des servitudes sont cristallisées pendant dix-huit mois (à l'exception de celles relatives à la sécurité ou à la salubrité publique).

Par ailleurs, l'article 212 de la loi Climat-résilience, créé à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, a instauré à titre expérimental un « **certificat de projet friches** », **afin de faciliter la mobilisation d'un foncier soumis, compte tenu de sa nature, à des réglementations complexes, tant au titre du code de l'urbanisme qu'au titre du code de l'environnement**. Ce certificat, dont le contenu et les modalités de délivrance sont précisés par voie réglementaire¹, permet à un porteur de projet de disposer d'un **document unique listant l'ensemble des procédures applicables à leur projet, ainsi que les délais d'instruction et de délivrance**², tant au titre du droit de l'urbanisme que des autres législations au titre desquelles une autorisation doit être délivrée préalablement à la réalisation du projet.

Le demandeur peut également, à cette occasion, solliciter un certificat d'urbanisme ainsi qu'une demande d'examen de la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale.

¹ Décret n° 2024-452 du 21 mai 2024 relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet dans les friches.

² Ce certificat était inspiré du certificat de projet créé par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, concomitamment à cette dernière, afin de clarifier pour le demandeur l'articulation des différentes autorisations qui y étaient désormais « embarquées ».

La procédure est centralisée autour de la personne du préfet, qui a la charge de recueillir les différentes informations sollicitées auprès des autorités et services compétents.

L'expérimentation, débutée en juin 2024, prendra fin en 2027.

II. La position de la commission – Une mesure « amont » de sécurisation

Afin de sécuriser la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme, et de permettre aux porteurs de projet de disposer d'une vision claire des différentes autorisations nécessaires à sa réalisation et de leurs délais d'obtention et de validité, la commission a adopté l'amendement COM-60 des rapporteurs qui crée un **certificat de projet** qui sera remis par le préfet au porteur de projet de plus de cinquante logements, à la demande de ce dernier, et **qui récapitulera l'ensemble des autorisations nécessaires et leurs modalités et calendriers d'examen.**

En outre, **par la même demande, le porteur de projet pourra solliciter diverses autres demandes préliminaires** au dépôt des demandes d'autorisation proprement dite (notamment demande de certificat d'urbanisme et demande d'informations sur la nécessité de procéder à une évaluation environnementale du projet), afin de disposer d'une connaissance exhaustive des procédures administratives nécessaires à la réalisation du projet. Comme le certificat de projet « friches », le certificat de projet vaudra en outre certificat d'urbanisme, **cristallisant ainsi pour dix-huit mois les règles d'urbanisme applicables.**

Un tel dispositif avait déjà été adopté par la commission lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 3 bis B

Cristallisation des règles d'urbanisme applicables aux permis de construire modificatifs

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article prévoit que pendant une durée de trois ans, une demande de permis de construire modificatif ne peut être refusée ou assortie de prescriptions sur le fondement de dispositions nouvelles intervenues entre la délivrance du permis initial et la demande de permis modificatif, à l'exception de celles ayant pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

La commission a étendu le champ d'application de l'article aux permis d'aménager, et précisé les conditions d'obtention d'un permis modificatif.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les conditions de délivrance du permis de construire modificatif, notamment en cas de modification des règles applicables, ne sont pas fixées par les textes législatifs et réglementaires

A. Le régime du permis de construire modificatif est largement jurisprudentiel

Le permis de construire modificatif **permet au pétitionnaire ayant déjà obtenu un permis de construire en cours de validité de rectifier sa demande, sans avoir à déposer une nouvelle demande**¹. Pour rappel, le permis de construire est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de trois ans (prolongeable deux fois pour une durée d'un an²) à compter de la délivrance de l'autorisation, ou bien, passé cette date, si les travaux sont interrompus pendant plus d'un an³.

Le permis modificatif peut notamment être utilisé **en cas d'évolution du projet** au cours de sa réalisation. La jurisprudence admet également, de manière constante, qu'il peut être utilisé **pour rectifier des illégalités figurant dans le permis de construire initial**, qu'il s'agisse de manques dans le dossier initial (pièces manquantes ou erreurs dans les informations fournies à l'appui de la demande) ou d'illégalités de fond, au regard des règles d'urbanisme applicables. Il peut notamment être utilisé lorsque le juge administratif saisi d'un recours contre une autorisation d'urbanisme ou une décision de non-opposition à déclaration préalable invite l'intéressé à régulariser la situation par l'obtention d'un nouveau permis, comme l'y autorise l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

¹ Art. A. 431-7 CU.

² Art. L. 424-21 CU.

³ Art. L. 424-17 CU.

Le code de l'urbanisme ne mentionne qu'incidemment le permis de construire modificatif, dans un article réglementaire précisant le type de formulaire à utiliser pour une « *demande de modification d'un permis de construire en cours de validité ou de régularisation* »¹.

Les règles encadrant sa délivrance ont donc **essentiellement** été **dégagées par la jurisprudence** :

- sauf dans le cas où la régularisation est imposée par le juge administratif dans le cadre d'un contentieux², la délivrance d'un permis modificatif est **subordonnée au fait que les travaux ayant fait l'objet du permis initial ne soient pas achevés** à la date de la demande³ ;
- les modifications demandées ne doivent pas modifier la nature du projet⁴ ou en « *remettre en cause la conception générale* »⁵.

B. Les règles de fond au regard desquelles la demande de permis modificatif doit être examinée ne sont pas précisées par la loi ou le règlement

En l'absence de toute disposition législative ou réglementaire contraire, le régime applicable au permis de construire modificatif est celui de droit commun. **Les règles applicables sont donc celles en vigueur au moment de la délivrance du permis modificatif, qui peuvent donc, en toute hypothèse, être différentes de celles qui prévalaient au moment de la délivrance du permis initial.**

Cependant, la jurisprudence « Sekler » du Conseil d'État⁶, d'application constante⁷, pose le principe selon lequel **la non-conformité d'une construction existante aux règles applicables en matière d'urbanisme n'entache pas les travaux de modification prévus sur celle-ci** (que cette demande soit faite par le biais d'un permis classique ou d'un permis modificatif), lorsque ces modifications n'aggravent pas la non-conformité de la construction existante, ou qu'elles sont étrangères aux dispositions méconnues par la construction existante. **Un permis modificatif ne peut donc pas être refusé au motif que la construction existante est, entre temps,**

¹ Art. A. 431-7 CU.

² Cf. ci-dessus.

³ CE, 25 novembre 2020, n° 429623, G. c/ commune de Jablines : le dépôt d'une déclaration attestant l'achèvement des travaux (DAACT) prive le requérant du droit de déposer un permis modificatif.

⁴ CE, 26 juillet 2022, requête n° 437765 : le permis modificatif peut être délivré « dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas [au] projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature ».

Auparavant, étaient seulement admises des modifications non substantielles (cf. par ex. CAA Marseille, 26 décembre 2019, n° 18 M00655 : modification qui « ne [peuvent] être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause la conception générale de la construction autorisée »).

⁵ Réponse ministérielle, publiée au JO Sénat du 27/12/2018, p. 6747.

⁶ CE, 27 mai 1988, n° 79530, Sekler.

⁷ Cf. par exemple CE, 4 avril 2018, n° 407 445 ; CE, 7 avril 2021, n° 433609.

devenue irrégulière. Ce principe assure une certaine stabilité des règles applicables aux projets de constructions.

En revanche, lorsque les modifications demandées par le permis modificatif concernent précisément des dispositions modifiées depuis la délivrance du permis initial, l'examen du permis modificatif se fait au regard des nouvelles règles applicables, et peut donc être refusé à ce motif.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale - Une cristallisation des règles d'urbanisme applicables à une demande de permis de construire modificatif à la date de délivrance du permis initial

Par l'adoption en séance, avec double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 16 de M. François Jolivet (Horizons), les députés ont prévu qu'un **permis de construire modificatif ne pouvait, durant une période de trois ans après la délivrance du permis initial, être refusé** ou assorti de prescriptions spéciales **sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues depuis la date de délivrance du permis de construire initial** à l'exception de celles ayant pour objet de préserver la sécurité ou la salubrité.

III. La position de la commission - Une mesure de simplification bienvenue, à étendre

Cet article offre une mesure de simplification bienvenue, en prévoyant l'application à une demande de permis de construire modificatif, des règles d'urbanisme alors en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire initial. Ainsi, l'aléa réglementaire pesant sur les titulaires de permis de construire se trouve allégé.

Partageant l'objectif poursuivi par cet article, la commission a adopté l'amendement **COM-58** des rapporteurs, **qui en étend le champ d'application et le consolide juridiquement.**

D'abord, la difficulté tenant à l'évolution des règles d'urbanisme en cours de travaux touche non seulement les titulaires de permis de construire, mais aussi les titulaires de permis d'aménager. Ainsi, la commission a étendu le champ d'application de ce mécanisme de cristallisation aux titulaires de permis d'aménager.

Ensuite, la commission a jugé nécessaire de préciser que la cristallisation des règles d'urbanisme n'est **pas applicable dans le cas où les travaux autorisés par le permis initial sont achevés.**

En effet, dans un tel cas, le demandeur souhaite réaliser de nouveaux travaux, et non pas modifier des travaux projetés qui ont déjà commencé. L'application de nouvelles règles d'urbanisme ne pose alors pas de difficultés particulières, justifiant ainsi leur application.

Enfin, la référence à la demande de « permis de construire modificatif », notion qui n'est pas consacrée par le code de l'urbanisme aujourd'hui, a été supprimée. Sans que cela change le sens de l'article, il apparaît ainsi préférable de faire référence à la notion de « demande de permis ayant pour objet de modifier un permis initial ».

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis C (supprimé)

**Mise en concordance des documents du lotissement
avec les documents d'urbanisme postérieurs**

Introduit en séance à l'Assemblée, cet article permet la mise en compatibilité par l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme des documents du lotissement avec les documents d'urbanisme postérieurs à leur création, à l'initiative d'un coloti, en l'absence d'opposition de la moitié des propriétaires détenant ensemble au moins un tiers de la superficie du lotissement, ou un tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie ou, en cas d'opposition des propriétaires à l'une ou l'autre de ces majorités, après délibération du conseil municipal.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle - Les possibilités de modification des documents du lotissement pour les rendre conformes aux documents d'urbanisme sont limitées

Les documents du lotissement peuvent comprendre des règles d'urbanisme spécifiques¹, applicables uniquement audit lotissement. Lorsqu'un document d'urbanisme est applicable au moment de la création du lotissement, ces règles doivent être conformes aux règles fixées par le document d'urbanisme.

Afin de ne pas laisser ces règles d'urbanisme « privées » perdurer indéfiniment, ces dernières deviennent automatiquement **caduques au bout de dix ans** si, à la date de délivrance de l'autorisation de lotir, le lotissement est couvert par un document d'urbanisme².

Toutefois, par une jurisprudence constante, la Cour de cassation a exclu l'application de cette mesure de caducité aux clauses des cahiers des charges - quand bien même ces dernières constituent, matériellement, des règles d'urbanisme -, estimant qu'il s'agissait de règles contractuelles, concernant exclusivement les rapports entre les colotis³. Ainsi, la caducité des règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges du lotissement ne concerne que leur application réglementaire par l'administration, dans le cadre de l'instruction des autorisations d'urbanisme. **Ces règles demeurent en revanche opposables entre colotis, qui peuvent s'en prévaloir devant le**

¹ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 2 ter.

² Art. L. 442-9 du code de l'urbanisme.

³ Civ. 3^e, 1^{er} décembre 2010 : « Le cahier des charges d'un lotissement peut être approuvé par arrêté préfectoral et cette approbation ne fait perdre à aucune de ses stipulations, y compris celles qui édictent des règles d'urbanisme, leur caractère contractuel entre colotis. »

juge judiciaire, même sans préjudice, et aux acquéreurs successifs des différents lots.

Outre *via* cette procédure de caducité automatique, **les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement peuvent être modifiées, à tout moment, qu'il ait existé ou non un document d'urbanisme au moment de la création du lotissement, par l'autorité compétente :**

- **à l'initiative de la moitié des propriétaires** détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie, **ou à l'initiative de l'autorité compétente et en l'absence d'opposition de la moitié des propriétaires** détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie¹ et, si cette modification intervient dans un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible, ces modifications devant en outre être compatibles avec la réglementation d'urbanisme (code de l'urbanisme et dispositions du PLU)² ;
- **à l'initiative de l'autorité compétente, pour mettre en concordance les documents du lotissement avec le PLU(i), lorsque l'approbation de ce dernier est intervenue postérieurement à l'autorisation de lotir.** Une telle modification peut notamment porter sur la densité maximale de construction dans le secteur couvert par le lotissement. Elle doit être précédée d'une enquête publique³.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale – Une mise en concordance facilitée des documents du lotissement avec les documents d'urbanisme

Par l'adoption en séance, avec avis favorable du rapporteur et avis défavorable du Gouvernement, de l'amendement n° 12 de M. Emmanuel Grégoire (Socialistes et apparentés), les députés ont permis la **mise en concordance par l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme des documents du lotissement** avec les documents d'urbanisme en vigueur, **à la demande d'un coloti**, à l'occasion d'une demande d'autorisation d'urbanisme à destination d'habitation, en l'absence d'opposition de la moitié des propriétaires détenant ensemble un tiers au moins de la superficie du lotissement ou un tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette

¹ Disposition créée en 1967 par l'article 38 de la loi n° 67-1253 d'orientation du 30 décembre 1967, et plusieurs fois modifiée et renforcée depuis lors.

² Art. L. 442-10 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 442-11 du code de l'urbanisme.

superficie, ou , en cas d'opposition des propriétaires à l'une ou l'autre de ces majorités, **après délibération du conseil municipal.**

III. La position de la commission – Un outil plus contraignant que le droit existant, dont l'intention est satisfaite par l'article 2 *ter*

L'article L. 442-11 du code de l'urbanisme **permet déjà à l'autorité compétente de procéder à la mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme en vigueur, après enquête publique.** Loin de faciliter cette procédure, l'article la conditionne en outre à l'absence d'opposition d'une majorité qualifiée de colotis (sur le modèle de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme), ce qui revient à introduire une condition restrictive pour que l'autorité compétente puisse procéder de sa propre initiative à la mise en concordance.

En revanche, l'engagement de la procédure ne reviendrait plus à l'autorité compétente, mais à l'initiative d'un unique coloti, désireux de réaliser un projet de logement. **L'autorité compétente serait contrainte de procéder à la mise en compatibilité** en l'absence d'opposition de la moitié des propriétaires détenant ensemble au moins un tiers de la superficie du lotissement, ou d'un tiers des propriétaires détenant au moins la moitié du lotissement, sans conserver aucune marge d'appréciation, notamment au regard des conclusions de l'enquête publique. **Faire de cette mise en concordance une compétence liée de l'autorité compétente semble de nature à grever l'acceptabilité des projets de densification, a fortiori au sein du lotissement concerné,** compte tenu des seuils retenus, significativement plus bas que ceux qui prévalent actuellement (la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie).

L'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, qui permet à l'autorité compétente de procéder à la mise en compatibilité à la demande des colotis ou avec leur accord, semble mieux répondre à l'intention poursuivie par cet article, d'autant que **l'article 2 *ter* de la proposition de loi**, également introduit par amendement à l'Assemblée nationale, **abaisse les majorités requises.**

Par conséquent, **considérant l'intention satisfaite, sous une forme juridique plus satisfaisante, la commission a supprimé l'article** par l'adoption de l'amendement COM-53 des rapporteurs.

Article 3 bis

Assouplissement des règles d'urbanisme pour les constructions et aménagements temporaires liés aux chantiers nucléaires

L'article 3 bis, tel qu'introduit en commission à l'Assemblée nationale, créait un permis d'aménager à titre précaire. Le dispositif a été intégralement réécrit en séance, pour lui substituer des assouplissements aux règles d'urbanisme spécifiquement dédiées aux constructions et aménagements temporaires liés aux chantiers de nouveaux réacteurs électronucléaires.

La commission a exclu du champ d'application de l'article les installations et aménagements déjà couverts par la loi « Nouveau nucléaire » de 2023 et a rétabli le principe d'une autorisation d'urbanisme, délivrée par le préfet sur avis conforme du maire, tout en permettant des dérogations aux règles d'urbanisme de fond. Elle a également exclu l'implantation de ces structures temporaires dans les zones de continuité écologique.

Afin d'accélérer les chantiers nucléaires eux-mêmes, la commission a en revanche permis, pour les plus importants d'entre eux, la qualification automatique de projet d'intérêt général (PIG), à l'issue du débat public ou de la concertation.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les outils d'urbanisme existant ne permettent pas de répondre aux besoins temporaires liés aux chantiers de construction des nouveaux réacteurs électronucléaires

A. La loi « Nouveau nucléaire » de 2023 a créé des procédures d'urbanisme accélérées pour les constructions, les aménagements, les installations et les travaux liés à la réalisation de réacteurs nucléaires, mais pas pour les constructions et aménagements temporaires liés aux chantiers de construction

La loi « Nouveau nucléaire » de 2023¹ a prévu des mesures dérogatoires en matière d'urbanisme, afin d'accélérer la construction et la mise en service des nouveaux réacteurs électronucléaires envisagés, notamment à Penly, Gravelines, Bugey et Tricastin. Ainsi :

- l'article 9 a dispensé l'ensemble des constructions, aménagements, installations et travaux réalisés en vue de la production d'un réacteur électronucléaire de toute autorisation au titre du code de l'urbanisme, la conformité aux règles

¹ Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

d'urbanisme étant désormais vérifiée au stade de la demande d'autorisation de création du réacteur. Cet aménagement procédural **ne dispense pas les opérations concernées du respect des règles d'urbanisme de fond** ;

- l'article 8 de la même loi a également prévu la **mise en compatibilité automatique, via une procédure accélérée ad hoc** définie par le même article, des documents d'urbanisme pour permettre la réalisation d'un réacteur électronucléaire qualifié par décret en Conseil d'État de projet d'intérêt général.

Aux termes de l'article 7 de ladite loi, **ces dispositions s'appliquent à l'ensemble « des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à [l]a création [d'un réacteur électronucléaire] ou à sa mise en service ainsi qu'à ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité », et également aux « installations et [...] aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci ».**

Ne bénéficient en revanche d'**aucun assouplissement** particulier **les constructions et aménagements connexes au chantier, liés par exemple au logement des ouvriers** y travaillant, ou à l'aménagement des accès.

B. Le permis de construire précaire permet de déroger au cas par cas, pour des constructions temporaires, à la réglementation de l'urbanisme, mais le pendant pour les permis d'aménager n'existe pas

1) Le permis de construire précaire permet de déroger temporairement aux règles d'urbanisme

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires** relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.

Néanmoins, l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'**une construction ne satisfaisant pas à ces dispositions peut être autorisée, exceptionnellement et à titre précaire**. Le permis de construction à titre précaire est délivré par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme¹ et selon les mêmes procédures², après établissement d'un état descriptif des lieux avant réalisation de ladite construction³. Il ne dispense pas de la nécessité d'obtenir les autorisations nécessaires à la construction au titre

¹ Art. L. 433-1 CU, chapitre II du titre II CU.

² Art. L. 433-1 CU, chapitres III et IV du titre II CU.

³ Art. L. 433-2 CU.

des réglementations connexes à celle de l'urbanisme (notamment au titre du code du patrimoine ou de l'environnement).

La délivrance d'un permis précaire se fait après appréciation au cas par cas. Elle résulte d'une **décision motivée**, l'autorisation précisant les motifs justifiant cette délivrance, **au regard des enjeux urbanistiques, environnementaux et paysagers d'une part, et de la nécessité de la construction et de l'impossibilité de la réaliser sans déroger aux règles d'urbanisme, d'autre part.** Le Conseil d'État a ainsi précisé que l'objet du permis précaire est « *d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet* »¹. Par construction, le permis précaire ne peut concerner que des installations temporaires, ainsi que l'a précisé explicitement la jurisprudence².

Le permis précaire peut fixer une **date maximale d'enlèvement de la construction**. Cette dernière est **obligatoire** lorsque le projet n'est pas situé en zone **urbaine ou à urbaniser du PLU(i) ou dans un secteur constructible délimité par la carte communale**, ainsi que dans certains secteurs concernés par des opérations de restauration immobilières, ou protégés au titre du code de l'environnement ou du code du patrimoine³.

À l'issue de l'occupation, le bénéficiaire du permis ou son ayant droit est tenu de remettre le terrain en son état initial, à ses frais, au plus tard à la date fixée par le permis⁴.

2) Il n'existe pas de permis d'aménager précaire

Le pendant du permis de construire précaire n'existe pas actuellement pour les permis d'aménager. Or ces derniers sont nécessaires pour un certain nombre de travaux d'aménagements non liés à des opérations de construction⁵, par exemple des opérations d'affouillement ou d'exhaussement du sol d'une profondeur ou hauteur supérieure à 2 m et portant sur une superficie supérieure ou égale à 2 ha, pour l'aménagement de terrains de camping ou aires d'accueil de gens du voyage, ou encore de parkings ou parcs de loisirs⁶, ainsi que, dans le périmètre des sites

¹ Conseil d'État, 6^e/1^{re} SSR, 18/02/2015, 385 959.

² Cf ; par exemple CAA Nantes n° 93NT01 069 du 10 avril 1996.

³ Art. L. 433-2 CU et décret n° 2006-1220 du 4 octobre 2006 relatif aux permis délivrés à titre précaire, art. 1.

⁴ Ou, bien, lorsque la construction est située sur un emplacement réservé ou dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique, à la première demande du bénéficiaire de la réserve ou de l'expropriant (art. L. 433-3 CU).

⁵ La demande de permis d'aménager peut, si les travaux d'aménagements impliquent la démolition de constructions ou la réalisation de constructions sur le terrain, porter également sur le projet de démolition ou de construction (art. L. 441-1 à 3 du code de l'urbanisme).

⁶ Art. R. 421-19 du code de l'urbanisme.

patrimoniaux remarquables, pour toute création d'espaces publics et tous travaux sur des voies nouvelles ou existantes¹.

Ces aménagements ne peuvent donc pas être autorisés de manière dérogatoire par l'autorité compétente, s'ils ne sont pas strictement conformes aux règles d'urbanisme applicables.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – La possibilité d'accorder des permis d'aménager à titre précaire

Par l'adoption, avec avis favorable du rapporteur, de l'amendement CE44 de Mme Marie Lebec (EPR) **la commission a ouvert la possibilité de délivrer des permis d'aménager à titre précaire.**

En séance, l'amendement a été réécrit par l'adoption de l'amendement n° 93 du rapporteur, avec avis favorable du Gouvernement, pour cibler plus spécifiquement les constructions, installations et aménagements temporaires liés à la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, y compris le logement des salariés travaillant sur les chantiers de construction et la création de parkings provisoires.

Pour ce faire, l'article additionnel crée un nouvel article 9 *bis* dans la loi « Nouveau nucléaire », qui dispense les constructions, installations et aménagements temporaires directement liés à la construction d'un réacteur électronucléaire ou nécessaires au logement, à l'hébergement ou aux déplacements des personnes participant aux travaux de construction de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, ainsi que du respect des règles de fond (al. 2), pour une durée maximale de 10 ans (al 3).

Ces constructions et aménagements **ne pourraient cependant pas être implantés dans les zones où les constructions, installations et aménagements sont interdits en raison de risques naturels, miniers ou technologiques** (al. 6 et 7).

L'accord pour l'implantation serait donné par le préfet, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (al. 3). Le sous-amendement n° 155 du groupe Socialistes et apparentés, adopté avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, a également **soumis l'implantation des constructions, installations et aménagements visés à l'accord préalable du maire de la commune d'implantation.**

Le sous-amendement n° 154 du groupe Socialistes et apparentés, adopté avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, a **rendu obligatoire la constitution des garanties financières destinées à assurer le financement de la remise en état du site en cas de défaillance du maître d'ouvrage**, initialement envisagées comme optionnelles (al. 4).

¹ Art. R. 421-20 et 21 du code de l'urbanisme.

III. La position de la commission – Des mesures d'accélération utiles, mais à mieux encadrer

A. Sécuriser le dispositif d'accélération pour les aménagements et constructions connexes aux chantiers nucléaires

Les grands chantiers d'extension des centrales nucléaires représenteront des défis d'ampleur pour l'accueil des salariés travaillant sur les chantiers. Ainsi, le chantier de l'EPR2 de Penly (76) devrait mobiliser plusieurs milliers de salariés, jusqu'à son terme prévu pour l'heure en 2038, avec un pic à 10 000 salariés attendu en 2030. L'offre supplémentaire d'hébergement à déployer sur le territoire de la région dieppoise a été estimé à 6 000 places¹. De même, ces chantiers nécessiteront d'importants aménagements en termes d'accès et de transport (aménagement des accès aux sites proprement dits, parkings...). Ces constructions et aménagements devront être déployés dans des délais très courts, dans la mesure où ils conditionnent la bonne marche du chantier. Pour cette raison, la commission, qui partage l'urgence de la relance du nucléaire, est favorable à cet article.

Elle a néanmoins, par l'adoption de l'amendement COM-55 des rapporteurs, souhaité encadrer davantage le dispositif et mieux l'articuler avec les mesures d'accélération figurant déjà dans la loi de 2023.

Ainsi elle a :

- **exclu du champ d'application de cet article les installations directement liées aux chantiers**, déjà couverts par la procédure *ad hoc* figurant à l'article 9 de ladite loi, qui permet déjà une accélération de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, couplée avec la demande de création au titre de la réglementation propre aux installations nucléaires, et une dérogation de fait aux règles du PLU(i) en vigueur, puisque ce dernier est automatiquement mis en compatibilité pour permettre la réalisation du projet. De ce fait, la procédure créée par cet article 3 *bis* pourra être utilisée pour accélérer la création des installations connexes nécessaires à la bonne marche du chantier (logements des ouvriers, accès, ...) ;
- **rétabli la nécessité d'obtenir une autorisation d'urbanisme**, en lieu et place de l'autorisation *ad hoc* actuellement prévue par l'article, dont aucune caractéristique n'est précisée - y compris les conditions et modalités de recours -, ce qui n'est pas de nature à sécuriser les porteurs de projet.

La commission a néanmoins **maintenu la possibilité**, dans ce cadre, **de déroger aux règles d'urbanisme de fond** afin de faciliter la réalisation de ces projets. Cette dérogation semble en effet peu problématique dans la

¹ Chiffres fournis par la DHUP.

mesure où il s'agira uniquement de projets temporaires, dans l'esprit du permis de construire à titre précaire qui existe déjà dans le droit commun de l'urbanisme. Le principe de dérogation, plutôt que de dispense totale, permet d'assurer, dans la continuité de la jurisprudence citée ci-dessus, que le non-respect des règles d'urbanisme sera limité au strict nécessaire, compte tenu des caractéristiques du projet et du terrain, et des motifs rendant nécessaires le projet.

Par cohérence, elle a également :

- **maintenu la compétence de délivrer une telle autorisation du préfet, comme en matière d'installations nucléaires, tout en conservant la nécessité de l'accord du maire de la commune d'implantation.** Afin que ce dernier puisse se prononcer non seulement sur le lieu d'implantation, mais également sur l'ampleur des dérogations aux règles du document d'urbanisme nécessitées par le projet, il est **précisé que le dossier transmis au maire mentionne, outre le lieu d'implantation, la nature du projet ;**
- **permis au préfet de fixer, dans l'autorisation, la date de fin d'occupation des sites concernés,** qui ne peut excéder dix ans, comme actuellement prévu, et précisé explicitement qu'il appartient au maître d'ouvrage de remettre les lieux en état à l'issue de l'occupation.

Dans le même ordre d'idée, par l'adoption de l'amendement COM-128 de M. Bernard Buis, la commission a interdit l'implantation de ces constructions et aménagements temporaires dans les espaces naturels identifiés dans le PLU(i) à des fins de préservation des finalités écologiques.

B. Accélérer les chantiers nucléaires eux-mêmes

La commission a également adopté l'amendement COM-93 de M. Daniel Gremillet, qui prévoit que **les projets de réacteurs d'une puissance thermique prévisionnelle supérieure ou égale à 750 mégawatts¹ sont automatiquement qualifiés de projets d'intérêt général (PIG),** dès qu'a eu lieu le bilan du débat public ou de la concertation préalable prévu par l'article 8 de la loi « Nouveau nucléaire » préalablement à une telle qualification. Pour rappel, cet article 8 prévoit qu'un projet nucléaire peut être qualifié de PIG après le bilan du débat public ou de la concertation préalable, et que cette qualification est décidée par décret en Conseil d'État. La qualification de PIG **permet l'engagement, si nécessaire, de la procédure de**

¹ Seuil fixé par l'article 3 du décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, pris en application de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

mise en compatibilité des documents d'urbanisme en vue de permettre la réalisation des projets.

Ce seuil permet d'**englober les EPR, mais non les petits réacteurs modulaires**. Il allègera la procédure applicable, sans amoindrir les garanties en matière d'information et de participation de public.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 4

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

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté les amendements COM-117, COM-118, COM-119, COM-120 et COM-121 de son rapporteur, M. Marc-Philippe Daubresse.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 5 (supprimé)

**Institution d'une procédure d'admission préalable
pour l'ensemble des recours en matière d'urbanisme**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté les amendements de suppression identiques COM-73 de M. Yannick Jadot et des membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, et COM-122 de son rapporteur, M. Marc-Philippe Daubresse.

La commission a supprimé l'article.

Article 6 (supprimé)

**Délai d’instruction réduit pour les demandes modificatives consécutives
à un refus d’autorisation d’urbanisme**

Introduit en séance à l’Assemblée, cet article permet au pétitionnaire, en cas de refus d’autorisation d’urbanisme, de déposer dans un délai d’un mois une demande modificative portant uniquement sur les points ayant motivé le refus, cette demande rectificative pouvant faire l’objet d’une autorisation expresse dans un délai d’un mois.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Pour toute nouvelle demande d’autorisation d’urbanisme consécutive à un rejet, la procédure doit être réengagée intégralement

Aux termes de l’article L. 421-1 du code de l’urbanisme, la délivrance d’un permis de construire ou une décision de non-opposition à une déclaration préalable sont nécessaires avant l’engagement de tous travaux. Le permis de construire, d’aménager ou de démolir devient en effet exécutoire uniquement à compter de sa notification au demandeur et de sa transmission au préfet pour contrôle de légalité¹, le permis tacite et la décision de non-opposition à une déclaration préalable devenant exécutoires à l’expiration de délais de droit commun² :

- d’un mois pour les déclarations préalables ;
- de deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle ;
- de trois mois pour les autres demandes de permis de construire, ainsi que pour les demandes de permis d’aménager³.

Ces délais d’instruction peuvent en outre être allongés lorsque sont requis des avis ou autorisations complémentaires au titre de la réglementation de l’urbanisme ou de réglementations connexes⁴, par exemple l’avis ou l’accord de l’architecte des Bâtiments de France (ABF), de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou de la commission départementale d’aménagement commercial (CDAC), ou encore de procédures particulières de participation du public⁵. Afin de permettre le recueil de ces différents avis, accords ou autorisations par l’autorité compétente en matière d’autorisation

¹ Art. L. 424-7 CU.

² Art. L. 424-8 CU.

³ Art. R. 423-23 CU.

⁴ Art. R. 423-50 CU.

⁵ Les opérations concernées sont listées au chapitre V du titre II du livre IV de la partie réglementaire du code de l’urbanisme (art. R. 425-1 à R. 425-32).

d'urbanisme, le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme est allongé¹, d'un mois dans la plupart des cas².

En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, la règle de droit commun du « *silence valant acceptation* », fixée à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, **prévaut**³ : ainsi, au terme du délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, ou d'opposition à la déclaration préalable, l'autorisation est regardée comme accordée et le délai de recours commence à courir.

A contrario, les refus de permis et décisions d'opposition à déclaration préalable doivent être motivés et indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment « *l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires* » applicables⁴.

En cas de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable, le **demandeur qui souhaite redéposer une demande modifiée, pour tenir compte des motifs de refus, ne peut**, dans le silence du droit, **que le faire dans les conditions de droit commun**.

A contrario, en cas d'annulation du permis par le juge administratif, l'irrégularité de la demande initiale peut, lorsqu'elle n'est pas substantielle, être corrigée *via* le dépôt d'une demande de permis modificatif. **La procédure de délivrance de ce dernier demeure toutefois identique à celle prévalant pour les permis classiques** (notamment en termes de délais d'instruction), à l'exception des pièces à verser au dossier⁵.

II. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale – Un délai d'instruction réduit pour les demandes modificatives consécutives à un rejet d'autorisation d'urbanisme

Par l'adoption en séance, avec double avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, de l'amendement n° 11 de M. Emmanuel Grégoire (Socialistes et apparentés), les députés ont prévu qu'**en cas de refus d'autorisation d'urbanisme, le pétitionnaire peut, dans un délai d'un mois, déposer une demande modificative** portant uniquement sur les points ayant motivé le refus, cette demande rectificative **pouvant faire l'objet d'une autorisation expresse dans un délai d'un mois**.

¹ Art. R. 423-18 CU.

² Art. R. 423-24 CU ; les différents cas de majorations du délai d'instruction sont détaillés aux articles R. 42 334 à 33 CU.

³ Art. R. 424-1 et 2, ainsi que R. 424-1 à 4 CU.

⁴ Art. L. 424-3, R. 424-5 et A. 424-4 CU.

⁵ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 3 bis B.

III. La position de la commission – Une fausse bonne idée

L'objectif affiché par cet article est de simplifier la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme, en facilitant le dialogue entre l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation et le pétitionnaire, afin d'éviter des refus d'autorisations pour des motifs qui pourraient être aisément corrigés par le pétitionnaire.

Toutefois, **la mise en œuvre des dispositions prévues par cet article serait à l'origine de nombreuses difficultés.**

D'abord, **le fait que la décision de rejet ne devienne « définitive » qu'au terme du nouveau délai d'un mois vient consacrer une exception à un principe bien établi** : les décisions administratives ont un caractère immédiatement exécutoire, et ce caractère constitue même « la règle fondamentale du droit public » selon une jurisprudence constante¹.

Au-delà du principe, le retard de la naissance de la décision entraînerait des difficultés concrètes. Dès lors que la décision ne serait pas définitive au moment du « premier rejet », **le délai de recours contentieux devrait être regardé comme commençant au moment où la décision acquerrait son caractère définitif**. Toutefois, si aucune décision n'est née, le pétitionnaire qui souhaiterait former un référé-suspension pour forcer l'administration à réexaminer sa demande à bref délai² pourrait se heurter au prononcé de l'irrecevabilité de sa requête, précisément aux motifs que la décision n'est pas attaquée n'est pas encore née³.

En outre, ce dispositif, qui impose un nouveau délai d'instruction d'un mois, n'est **pas suffisamment encadré**. En effet, il est prévu que, dans tous les cas, l'administration dispose d'un délai d'un mois pour répondre à la demande modifiée. Or, dans le cas où les modifications apportées par le demandeur seraient substantielles, un tel délai paraît insuffisant.

Pour parer à cette éventualité, les députés ont fait le choix de recourir à la règle du « silence vaut rejet ».

Toutefois, **l'application de cette règle du « silence vaut rejet » incite, par sa nature même, à allonger les délais d'instruction**, l'autorité compétente étant alors « protégée » contre un éventuel dépassement du délai d'instruction.

En outre, en venant poser une exception au principe général du « silence vaut accord », notamment en ce qui concerne la délivrance des

¹ Not. CE, Ass., 2 juillet 1982, Huglo, rec. p. 257.

² Il est en effet possible de former un référé-suspension contre une décision de rejet. Eu égard au caractère provisoire du référé-suspension, la suspension d'une décision de rejet ne conduit pas à la délivrance de l'autorisation sollicitée. Toutefois, dans un tel cas, l'autorité compétente a l'obligation de réexaminer la demande et ne peut pas, tant qu'il n'a pas été mis fin à cette suspension, reprendre une même décision sans qu'il ait été remédié au vice que le juge des référés avait pris en considération pour prononcer la suspension (CE, Sect., 7 octobre 2016, n° 395 211, Commune de Bordeaux, rec.).

³ CE, ord., 31 janvier 2001, n° 229 484, Association Promouvoir, rec.

autorisations d'urbanisme, cette disposition va à rebours de l'objectif de simplification poursuivi par la proposition de loi.

Par l'adoption de l'amendement COM-51 des rapporteurs, **la commission a supprimé l'article.**

Article 6 bis (nouveau)

Dispense d'autorisation d'urbanisme pour les panneaux solaires

Afin de faciliter l'installation de panneaux solaires sur les bâtiments privés, l'amendement propose d'exempter d'autorisation d'urbanisme l'installation de panneaux photovoltaïques sur les logements, pour l'autoconsommation des habitants.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle – La pose de panneaux photovoltaïques nécessite *a minima* une déclaration préalable

La réglementation de l'urbanisme prévoit que toutes les constructions doivent être précédées, selon les cas, d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable¹. En outre, certains travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager².

L'article L. 421-5 du code de l'urbanisme prévoit néanmoins que **par dérogation, certaines constructions sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur caractère temporaire**. La liste des constructions nouvelles ainsi dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme est fixée par décret en Conseil d'État. Elle figure actuellement aux articles R. 421-1 à R. 421-1-2 du code de l'urbanisme. Il s'agit notamment de constructions ou installations de faible ampleur³, telles que les constructions nouvelles ayant une emprise au sol et une surface de plancher inférieures à 5 m² et une hauteur inférieure à 12 m, les clôtures, les châssis et serres d'une hauteur inférieure ou égale à 1,80 m, les murs de moins de 2 m de hauteur, ou encore le mobilier urbain.

En revanche, **sont soumis à déclaration préalable**, en application des articles R. 421-13 et R. 421-17 du code de l'urbanisme, **les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant** (à l'exception des simples travaux de ravalement). À ce titre, **l'installation de panneaux solaires en toiture est soumise à déclaration préalable**, y compris pour de petites installations visant à l'autoconsommation.

Malgré les objectifs d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique français, l'installation de panneaux photovoltaïques chez les particuliers peut être empêchée par les prescriptions des plans locaux d'urbanisme, notamment celles relatives à l'aspect extérieur des bâtiments, et ce en dépit du fait que l'article L. 111-16 du code de

¹ Art. L. 421-1 et 4 du code de l'urbanisme (CU).

² Art. L. 421-2 CU.

³ Art. R. 421-2 CU.

l'urbanisme dispose expressément que **nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, l'autorisation d'urbanisme « ne peut s'opposer à [...] l'installation de dispositifs favorisation [...] la production d'énergies renouvelables »**. L'article R. 111-23 du code de l'urbanisme précise que sont en particulier concernés les « *systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernées* ».

II. La position de la commission - Dispenser les panneaux photovoltaïques sur les bâtiments existant de toute autorisation d'urbanisme, une mesure d'accélération bienvenue

Afin d'accélérer le déploiement de panneaux solaires dédiés à l'autoconsommation, les rapporteurs ont proposé à la commission de **dispenser les panneaux photovoltaïques pour l'autoconsommation de toute formalité au titre du code de l'urbanisme**.

Sont toutefois exclus les secteurs où est requis l'avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF), qui répondent à des enjeux paysagers ou patrimoniaux particuliers, et dans lesquels ce dernier doit être mis en situation de rendre ledit avis, ce qui suppose le maintien d'une procédure administrative de délivrance d'autorisation.

Sans dispenser les particuliers qui y procèderont du respect des règles de fond du PLU(i), cette disposition limitera les risques d'opposition des services instructeurs à de telles installations.

Par l'adoption de l'amendement COM-50 rect. des rapporteurs, **la commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé**.

Article 7 (supprimé)

**Raccourcissement de dix à six mois des délais de contentieux
en matière de logement locatif social**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement de suppression COM-123 de son rapporteur, M. Marc-Philippe Daubresse.

La commission a supprimé l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 juin 2025, la commission a examiné le rapport de Mme Sylviane Noël et M. Guislain Cambier sur la proposition de loi n° 632 (2024-2025) de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport de M. Guislain Cambier et Mme Sylviane Noël sur la proposition de loi (PPL), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Nous accueillons M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Je n'apprendrai à aucun d'entre vous la gravité de la crise du logement qui frappe notre pays depuis maintenant de longs mois. Je l'ai moi-même examinée de près en tant que rapporteure sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, dite « Le Meur-Echaniz » – celle-ci portait principalement sur les meublés de tourisme –, et nous sommes nombreux à la toucher du doigt tous les jours dans nos circonscriptions. Le sujet a, du reste, été depuis longtemps travaillé en profondeur au sein de notre commission, en particulier à votre initiative, madame la présidente.

Ainsi que l'avait mis en exergue le rapport sur la crise du logement que vous aviez publié l'an dernier avec nos collègues Viviane Artigalas et Amel Gacquerre, les racines de la crise sont profondes, et elles sont multiples. Parmi elles, vous aviez mis en évidence la difficulté pour la construction neuve à suivre la demande soutenue de nouveaux logements, gonflée par l'évolution des structures familiales et le vieillissement de la population, mais aussi la concurrence des résidences secondaires et la « métropolisation », renforçant la tension dans les zones en déficit, tout en accroissant la part des logements vacants dans les zones en déprise.

Les chiffres sont éloquents : au premier trimestre 2025, le nombre de logements autorisés demeure inférieur d'environ 20 % aux chiffres de la période pré-covid. Là aussi, les raisons sont multiples : coût de l'énergie et des matières premières, crise générale du pouvoir d'achat, attentisme de la part des acheteurs, mais aussi, sans aucun doute, une inflation normative qui se matérialise, très concrètement, par le fait que le volume du code de l'urbanisme a augmenté de moitié en vingt ans.

Face aux problématiques nouvelles qui émergeaient, nous avons ajouté des procédures dérogatoires et des procédures accélérées *ad hoc*, sans jamais prendre le temps d'interroger l'architecture générale de ces normes qui, aujourd'hui, étouffent tout autant les collectivités que les porteurs de projets.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, déposée à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril dernier par le député Harold Huwart, vise à lever quelques-unes des contraintes.

Je vous précise d'ores et déjà que, en dépit de son titre ambitieux, ce texte n'est en aucun cas une réforme d'ampleur du droit de l'urbanisme et du logement, mais un patchwork, qui juxtapose des ajustements à la fois divers et très ciblés, et qui n'a rien de programmatique. Il se focalise en outre quasi exclusivement sur les procédures d'urbanisme, puisque le logement ne fait l'objet que d'une micro-disposition, sur les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

À ce titre, il décevra la plupart d'entre vous, et je dois dire que nous sommes nous-mêmes assez déçus par ce texte étrié et pointilliste, qui, même en matière d'urbanisme, ne permettra pas d'engager des chantiers structurants pour desserrer durablement la contrainte juridique et financière qui pèse sur les collectivités et sur les porteurs de projets. Je pense, par exemple, à la rationalisation des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, aujourd'hui éclatées en une demi-douzaine de procédures distinctes entre lesquelles nos élus se perdent, et dont certaines ne sont quasiment jamais utilisées.

Malgré ces manques, le texte prévoit plusieurs mesures utiles, que l'on pourrait classer en quatre catégories.

D'abord, des mesures visant à faciliter et accélérer l'évolution des documents d'urbanisme, en relevant le plafond d'augmentation de la constructibilité pouvant faire l'objet d'une modification simplifiée du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de 20 % à 50 %, et en supprimant la caducité automatique des schémas de cohérence territoriale (Scot). Les députés y ont ajouté un article 1^{er} A, qui revoit complètement les cas d'usage de la révision, de la modification et de la modification simplifiée, en réservant la révision aux changements affectant les documents stratégiques.

Les députés ont également ajouté un article repris de feu le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables que nous avons examiné au printemps dernier, qui facilite la mise en concordance avec les documents d'urbanisme des documents de lotissement, en vue de la densification de ces derniers.

Ensuite, le texte élargit le champ des dérogations aux règles et procédures d'urbanisme : à l'origine, le texte prévoyait uniquement que le maire puisse déroger aux règles de destination dans les zones d'activité économique (ZAE) pour y créer du logement – l'objectif étant surtout de soutenir la diversification fonctionnelle des zones commerciales d'entrée de ville –, mais les députés se sont engouffrés dans la brèche pour ajouter toute une série de dérogations, dont certaines sont tout à fait excessives, et que nous vous proposerons donc la plupart du temps de supprimer.

Par ailleurs, le texte élargit les missions des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) – c'est une mesure que nous avons déjà votée dans la proposition de loi visant à clarifier les obligations de rénovation énergétique des logements et à sécuriser leur application en copropriété de notre collègue Amel Gacquerre – et assouplit les conditions d'adhésion aux établissements publics fonciers (EPF) pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) non adhérent.

Enfin, il crée de nouvelles procédures d'urbanisme pour certains projets d'envergure : un permis d'aménager multisites pour les lotissements, qui permet d'obtenir un tel permis sur des unités foncières non contiguës, et une procédure d'autorisation *ad hoc* pour les aménagements liés aux chantiers des centrales nucléaires.

Le texte comporte également deux mesures que je qualifierais d'« orphelines » : le relèvement du seuil d'assujettissement des bâtiments existants aux obligations de solarisation en toiture à compter de 2028, et la possibilité d'abaisser la proportion de logements réservés aux publics vulnérables dans les RHVS en dessous du seuil légal de 30 %, dans les territoires concernés par des projets de développement économique. Comme vous le constatez, de nombreux sujets sont abordés, mais l'ambition de ce texte est somme toute modeste...

Je laisse mon collègue Guislain Cambier, que je remercie pour notre coopération, vous présenter nos principaux points d'attention sur ce texte et nos propositions, dont nous nous réjouissons qu'une partie d'entre elles soient également portées, à l'identique, par notre collègue rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, Marc-Philippe Daubresse.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Dans l'examen de ce texte, fidèles à l'esprit de notre commission, nous avons cherché à élargir et à approfondir autant que possible la simplification, en prenant garde de préserver la pleine compétence des collectivités. Comme le soulignait la Cour des comptes en septembre dernier dans un rapport sur les autorisations d'urbanisme, la délivrance de ces dernières est « une compétence majeure que les maires veulent conserver ». Nous avons donc souhaité sécuriser au maximum cette compétence, en supprimant dans le texte toutes les dérogations de droit, qui simplifient la vie des promoteurs, mais font perdre la main à nos élus sur l'aménagement de leur propre territoire.

Il nous semble pertinent d'appliquer un strict principe de subsidiarité : les grands principes dans la loi, le reste fixé au niveau local, dans les documents d'urbanisme et, en sus, pour les cas particuliers, des possibilités accrues de dérogation au cas par cas pour l'autorité compétente pour délivrer les permis.

Nous vous proposerons donc des évolutions sur les dispositions qui peuvent faire l'objet d'une réglementation par le PLUi au regard des situations

locales, par exemple en matière de stationnement, car on voit aujourd'hui les limites d'une application uniforme sur tout le territoire de mesures très directives et contraignantes, qui, par exemple, ne prennent pas en compte la diversité des usages en matière de mobilité. Comme l'écrivait la Cour des comptes en septembre dernier dans le rapport précité, « la part d'initiative locale dans [le] contenu [des documents d'urbanisme] est très encadrée », de nombreuses obligations légales s'imposant à eux : cela doit changer.

Pour ce faire – ce sera mon premier point –, il faut faciliter la modification des documents d'urbanisme, pour les adapter plus rapidement aux priorités des politiques publiques, tant nationales que locales. Nous soutenons donc pleinement la rationalisation faite à l'article 1^{er} A. En complément, nous vous proposerons, lorsque l'enquête publique demeure obligatoire, que puisse lui être substituée une procédure de participation du public par voie électronique (PPVE), plus rapide, ainsi que la possibilité de fusionner Scot et PLUi, lorsque leurs territoires se recouvrent exactement. Nous souhaitons aussi rétablir la fin de la caducité automatique des Scot, dont les effets sont disproportionnés et qui obligent les collectivités, le cas échéant, à réentamer de longues et coûteuses procédures d'élaboration *ab initio*.

En revanche, et c'est là un point d'attention que les élus ont évoqué, il nous faut demeurer très attentifs à ce que l'objectif d'accélération ne serve pas de prétexte pour décider outre l'avis des populations : se passer de consultation préalable du public lorsqu'on augmente de moitié les droits à construire dans une zone donnée, c'est courir le risque accru ensuite de recours, de contentieux et *in fine* de retards dans les projets, mais c'est aussi et peut-être surtout le risque de fragiliser l'adhésion des populations. Or c'est leur cadre de vie que dessinent les PLU. C'est aussi pour cette raison que nous vous proposerons de conserver toujours un dossier papier consultable en mairie, même en cas de PPVE.

Le second point concerne la possibilité pour le maire de déroger, au cas par cas, aux règles du plan local d'urbanisme (PLU). Il y a là un équilibre subtil à trouver entre l'aspiration à avoir davantage d'agilité et d'adaptabilité, et la nécessité de ne pas dévitaliser les documents d'urbanisme. Nos élus eux-mêmes sont partagés, et même parfois un peu « schizophrènes », sur ce sujet.

Pour notre part, nous choisissons de leur faire confiance. Aussi, nous vous proposerons d'élargir géographiquement un certain nombre de dérogations déjà existantes, et de leur redonner la main en particulier pour favoriser l'évolution du bâti existant, dans la lignée de ce que Martine Berthet a fait adopter dans le cadre de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, dite « Daubié ». Nous vous proposerons donc d'élargir les droits de déroger aux destinations du PLU dans les zones commerciales pour favoriser réellement la mixité fonctionnelle de ces quartiers. Dans notre esprit, bien entendu, cette disposition n'a pas vocation à se substituer à des réflexions plus approfondies sur l'avenir de ces

zones et, par conséquent, sur l'adaptation des règles du PLU qui s'y appliquent, mais elle vise uniquement à permettre de débloquer certains projets de requalification qui pourraient rendre cette « France moche » un peu plus belle, un peu plus vite.

Nous vous proposerons aussi, dans la lignée – là encore – des apports de notre commission dans la PPL Daubié, de créer un droit de dérogation symétrique, pour les changements de destination des bâtiments agricoles et forestiers désaffectés en zones naturelles, agricoles et forestières (NAF), sans restriction *a priori* quant à la nature du projet : c'est un levier essentiel pour revitaliser nos campagnes, et dans une ère qui est encore celle du « zéro artificialisation nette » (ZAN), il serait absurde de laisser à l'abandon ce foncier déjà artificialisé.

Nous vous présenterons plus précisément au fil de l'examen des amendements les autres modifications et ajouts que nous vous proposons d'apporter au texte ; je vous en donne simplement les grandes lignes.

Tout d'abord, nous proposons d'accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme, que ce soit de manière pérenne pour certains projets en particulier, ou de manière plus ponctuelle pour les travaux urgents liés aux chantiers nucléaires. Je précise que la quasi-totalité des dispositions relatives aux délais sont de nature réglementaire, et non législative.

Ensuite, nous souhaitons simplifier certaines règles de fond pour éviter les coûts ou les complications juridiques lourdes et indues, là aussi tant pour des mesures permanentes, comme le nouveau permis d'aménager multisites, que pour celles qui visent à répondre aux problématiques temporaires et ciblées que sont l'effort de réindustrialisation ou la relance du nucléaire. Pour ces dernières – et c'est également le cas pour les RHVS –, nous y faisons droit, car nous sommes pragmatiques et qu'il y a urgence, mais nous serons très attentifs à ce qu'elles demeurent limitées dans le temps.

Par ailleurs, nous voulons muscler le volet amont, en encourageant la bonne information de toutes les parties prenantes et la concertation, ainsi que la sécurisation juridique des porteurs de projets quant aux règles applicables.

Enfin, et ce sera mon dernier point, les élus ont besoin d'ingénierie. C'est même leur principale revendication, face à des procédures complexes et juridiquement risquées. Nous vous proposerons donc d'élargir encore davantage les possibilités de couverture par les EPF, qui sont un outil très précieux au service des collectivités.

Voilà les principaux axes qui ont guidé notre travail commun avec Sylviane Noël, que je remercie également pour notre excellente collaboration.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont

susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux modalités d'évolution des documents d'urbanisme ; aux obligations de solarisation et de végétalisation des bâtiments et aménagements existants ; à l'élargissement des missions des SPLA-IN ; aux modalités de création et d'évolution du périmètre des établissements publics fonciers ; aux dérogations au régime des RHVS en vue de loger les salariés et aux autres structures à vocation similaire, ainsi qu'à d'autres adaptations des règles et procédures d'urbanisme en vue de loger des salariés ; à l'adaptation des règles fixées dans les documents d'urbanisme, et aux dérogations qui peuvent y être accordées, notamment en matière de destination, en particulier lorsqu'elles visent à favoriser des opérations de requalification ; au permis d'aménager multisites ; au contentieux de l'urbanisme.

Il en est ainsi décidé.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Il me revient ce matin de vous présenter le rapport établi au nom de la commission des lois sur la présente proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Nous avons adopté une philosophie commune avec Sylviane Noël et Guislain Cambier, et je tiens à dire que je partage pleinement leurs conclusions.

Comme cela a été rappelé, ce texte vise à répondre à la crise du logement sans précédent que traverse actuellement le secteur du logement, une situation que nous dénonçons depuis plusieurs années. Or cette crise n'a été prise en compte par le Gouvernement qu'à la fin de l'année dernière. Le rapport de la mission d'information relative à la crise du logement était tout à fait pertinent, mais la dégradation s'est encore accélérée depuis. Au premier trimestre 2025, 30 000 emplois ont été perdus dans le bâtiment, et jusqu'à 70 000, voire 100 000 pourraient disparaître sur l'ensemble de l'année. C'est l'hécatombe !

La crise touche aussi bien la demande que l'offre, y compris sur le marché de l'ancien, qui redémarre lentement. Elle trouve son origine dans une multitude de facteurs : la complexité des normes est l'une des causes majeures, et il faut veiller à ce que la simplification ne devienne pas une complexification déguisée. Par rapport au plan Borloo, dont les effets datent d'il y a quinze ans, la construction neuve enregistre une baisse de 50 %, et de 30 % par rapport à la période pré-covid.

Sur les dix-neuf articles de la proposition de loi qui nous a été transmise, trois entrent directement dans le champ de compétence de la commission des lois en ce qu'ils ont trait au contentieux de l'urbanisme : il s'agit des articles 4, 5 et 7.

L'article 4 a un double objet : d'une part, il vise à réduire les délais contentieux par la diminution du délai de recours administratif et la suppression du caractère suspensif de celui-ci ; d'autre part, il institue une amende administrative et renforce l'astreinte à disposition des maires pour

mieux lutter contre les phénomènes de « cabanisation », notamment en zones rurales.

L'article 5, quant à lui, institue une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme, inspirée du modèle du Conseil d'État, qui filtre les recours avant leur examen en Cour de cassation ; et l'article 7 réduit de dix à six mois les délais de recours contentieux pour la construction de logements sociaux.

Je vous proposerai de supprimer les articles 5 et 7, qui, après consultation des différents acteurs, nous semblent constituer une fausse bonne idée.

Par ailleurs, la commission des lois s'est saisie pour avis de l'ensemble des autres articles, mais nous avons choisi de concentrer nos travaux sur les articles pour lesquels nous aurions une plus-value, à savoir les articles 1^{er} A, 1^{er}, 2 et 3, qui ont déjà été présentés par les rapporteurs.

Partant d'un constat partagé avec les acteurs du logement et les élus locaux, la commission des lois a approuvé les objectifs de ce texte. Ce texte ne révolutionnera pas la politique du logement, mais il permet d'intervenir par petites touches sur les outils de l'urbanisme – notamment les Scot, les PLU et les PLUi –, en garantissant aux élus locaux souplesse, efficacité et sécurité. La multiplication des conditions rend le règlement du PLU excessivement complexe.

La commission des lois a néanmoins adopté 17 amendements, tant sur les articles qui lui étaient délégués au fond, que sur les autres articles de la proposition de loi. Ces amendements s'articulent autour de trois axes.

Premier axe de travail : nous avons souhaité, souvent de manière identique aux rapporteurs de la commission des affaires économiques, enrichir les dispositifs de simplification proposés en élargissant leur champ d'application souvent inutilement réduit par des critères trop restrictifs, et en assouplissant les procédures dites « simplifiées », parfois inutilement rigides. Les dérogations aux dérogations complexifient davantage le dispositif.

Ainsi, je tiens particulièrement aux amendements – notamment à l'article 2 – ayant pour objet de simplifier la procédure visant à faciliter la construction de logements au sein des zones d'activité économique et à octroyer des dérogations aux maires pour permettre des constructions de logements au cas par cas, lorsque le règlement du PLU l'interdit. Ces mesures, que nos collègues députés avaient réservées aux zones tendues, doivent être généralisées à l'ensemble du territoire, y compris dans les zones rurales.

Deuxième axe de travail : la suppression des évolutions contre-productives et créatrices de nouvelles complexités. Comme vous le savez, en matière de simplification, le mieux est souvent l'ennemi du bien.

Ainsi, s'agissant plus particulièrement des mesures visant à limiter les recours abusifs, les articles 5 et 7 présentent d'importantes difficultés

opérationnelles, sans bénéfice tangible quant à l'accélération des délais de recours. En effet, instituer une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme alourdirait inutilement les procédures et pourrait, contrairement aux objectifs ainsi visés, allonger les délais de traitement de ces recours.

Par ailleurs, nous proposons de supprimer ou réduire la portée de certaines dérogations en matière d'évolution des documents d'urbanisme.

Troisième et dernier axe de travail : compléter le texte par des mesures de simplification consensuelles et appelées de leurs vœux par les acteurs du logement. Pour ce faire, le travail de la commission des lois s'est concentré sur deux aspects : d'une part, utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme, et, d'autre part, compléter le texte par des simplifications en matière de documents d'urbanisme.

Je vous proposerai donc cinq amendements à l'article 4, afin d'accélérer le traitement des recours contentieux, d'activer les constructions et de sécuriser les maires.

Pour conclure, je vous invite à approuver cette initiative.

Mme Viviane Artigalas. – Merci pour ce rapport, dont je partage un certain nombre de conclusions. Le Gouvernement soutient ce texte, donnant à penser que la complexité des normes est l'un des principaux freins à la crise du logement abordable, sans pour autant remettre en cause sa politique depuis 2017.

Or nous sommes très déçus par cette PPL, qui n'aborde pas réellement le fond du problème. Elle prévoit des adaptations qui pourront être utiles ponctuellement, mais constitue, après son passage à l'Assemblée nationale, un empilement de dérogations et de mesures disparates, risquant de nuire à la lisibilité et d'alimenter les contentieux.

Il ne s'agit pas non plus d'une simplification réelle et durable, comme l'attendent les élus locaux, qui souhaitent une réforme plus ambitieuse. Il faut tout remettre sur la table. Le texte, qui est passé de 4 à 23 articles, va au-delà de son objectif initial, sans répondre à la question centrale de la production de logements.

J'espère que le travail en commission permettra de supprimer certaines mesures inopérantes et d'aboutir à un texte transpartisan, afin d'envoyer un signal positif aux élus, même s'il ne résoudra pas tous les problèmes.

M. Yannick Jadot. – Merci à nos rapporteurs. L'examen de ce texte montre clairement que la mise en œuvre de la simplification reste délicate. À force d'ajouter des dérogations aux dérogations, on ne sait plus très bien si l'on simplifie ou si l'on complexifie. Il faut incontestablement plus de souplesse.

Je pointe tout d'abord la question des RHVS, qu'il faudra suivre avec attention.

Je veux également attirer votre attention sur le volet des énergies renouvelables. L'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale revient sur les obligations d'installation de panneaux photovoltaïques sur les parkings, ce qui me paraît aberrant. On peut débattre de l'agrivoltaïsme et des zones d'implantation, mais les panneaux photovoltaïques sur les toits plats et sur les ombrières de parking s'imposent comme une évidence. Je déplore donc que le texte revienne sur cette décision. Il importe que nous avancions sur ce sujet.

Mme Amel Gacquerre. – Je partage le point de vue des rapporteurs et les remercie pour leur travail. Il s'agit d'un texte non pas programmatique, mais plutôt pragmatique, à savoir une synthèse de plusieurs dérogations afin d'accélérer les projets, à l'image de celles qui ont été prises pour le chantier Notre-Dame de Paris et pour celui des jeux Olympiques et Paralympiques. Elles ont fait leurs preuves et nous pouvons les pérenniser.

Je me félicite d'y retrouver quelques mesures qui avaient avorté lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables sur lequel nous avons travaillé avec Sophie Primas. Je pense notamment au permis d'aménagement multisites, aux résidences hôtelières pour les salariés... Je salue également la réflexion engagée pour trouver une mesure équilibrée entre la volonté de simplification et la consultation des habitants. Même si je pense que l'on peut aller plus loin encore, je suis ravie d'avoir entendu votre volonté de vous appuyer sur les EPF, car ils peuvent avoir un rôle phare pour répondre à la crise du logement que nous connaissons actuellement.

Je soutiendrai ce texte, même s'il est loin d'être complet.

Mme Marianne Margaté. – Ce texte, qui s'est largement étoffé après son examen par l'Assemblée nationale, donne une impression de fourre-tout. Je déplore un recul sur certaines questions relatives à la concertation du public et sur certaines règles environnementales. La multiplication de dérogations est parfois de nature à complexifier, au lieu de simplifier.

Cette proposition de loi ne répond évidemment pas à la crise du logement. Concernant les RHVS, vous voulez abaisser le seuil minimal de places à réserver pour les personnes vulnérables, mais où vont-elles se loger ?

Dans tous nos territoires, qu'ils soient en zone tendue ou non, posons-nous la question de la régulation du coût du foncier. Tant qu'il ne sera pas encadré, on ne réglera pas la question du logement.

M. Pierre Médevielle. – Concernant la solarisation des parkings de supermarchés, j'ai l'impression que l'on confond la pédale d'accélérateur avec la pédale de frein, alors même que la loi de 2023 était une loi d'accélération de

la production d'énergies renouvelables ! N'ajoutons pas de délais aux délais. Pourquoi revenir sur l'objectif fixé, sauf à faire plaisir à certains retardataires ?

M. Daniel Gremillet. – Je félicite les rapporteurs du travail réalisé sur ce sujet ô combien complexe, mais essentiel. Nous vous soutiendrons.

Le débat sur la solarisation a été rouvert. Ne plaçons pas les détenteurs de surfaces dans des contradictions économiques qui n'ont pas de sens et ne sont pas toujours pertinentes d'un point de vue énergétique. On ne peut se contenter de dire : « y a qu'à, faut qu'on » ! Il faut piloter cette phase de manière cohérente, et ce jusqu'au bout. Les auditions du président d'ArcelorMittal France et du PDG de Michelin ont prouvé que le dossier énergétique doit être traité d'une manière plus fine qu'en additionnant les textes législatifs. La France doit mettre en place une véritable stratégie en la matière.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Sur la consultation du public, nous veillons à maintenir le lien avec les publics éloignés numériquement ou géographiquement. Sur les RHVS, la mesure est limitée dans le temps. Il s'agit de répondre à une urgence.

Concernant la solarisation, on évite simplement la surtransposition opérée dans la loi française, en repartant de la norme européenne. Il y a une vraie question sur l'efficacité de la mesure et le coût de la solarisation sur les bâtiments anciens.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Pour compléter le propos de mon collègue, seules les nouvelles RHVS seront concernées. Personne ne se retrouvera à la rue.

Sur la solarisation, les nombreux acteurs que nous avons auditionnés ont indiqué que les mesures actuellement en vigueur ont pour conséquence l'abattage d'arbres sur les parkings. Il faut faire preuve de bon sens.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Il est plus intelligent de reconverter parfois certaines zones commerciales et des parcs de bureaux en une zone multifonctionnelle afin de préserver l'environnement et le foncier. D'où notre volonté de prévoir une certaine souplesse pour les PLU, en laissant à la main du maire certaines prérogatives en matière d'urbanisation.

M. Laurent Duplomb. – J'en suis d'accord, il faut donner au maire les moyens de faire avancer les projets dans sa commune en lui laissant la possibilité de choisir la solution qui lui semble la meilleure. Autant je peux comprendre qu'il ne faille pas arracher des arbres pour installer des panneaux photovoltaïques – ce sont d'ailleurs souvent les mêmes qui nous demandent de ne pas arracher d'arbres et d'installer des panneaux –, autant je ne comprends pas que l'on n'en installe pas sur les ombrières. Cela n'a aucun sens. C'est le bon sens qui doit l'emporter !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les amendements identiques COM-19 et COM-107 visent à permettre au maire ou au président d'EPCI de recourir à la participation du public par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique pour les procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme.

Les amendements identiques COM-19 et COM-107 sont adoptés.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les amendements identiques COM-20 et COM-108 ont pour objet d'inscrire dans la partie législative du code de l'urbanisme les cas où la modification des documents d'urbanisme ne fait pas l'objet d'une évaluation environnementale, ni même d'un examen au cas par cas.

En effet, la constitution même du dossier de présentation qui doit être soumis aux autorités environnementales pour déterminer si la modification doit faire l'objet d'une évaluation au cas par cas est très chronophage pour les élus.

Nous restons à droit constant, puisque ces dispositions sont pour l'heure inscrites dans la partie réglementaire du code. Il s'agit de « cranter » cette dispense.

Les amendements identiques COM-20 et COM-108 sont adoptés.

Les amendements de coordination juridique COM-17 et COM-18 sont adoptés, de même que l'amendement rédactionnel COM-21.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-48 rectifié bis prévoit que la dispense d'enquête publique est automatique lorsque la modification du règlement porte sur la réduction d'une protection ou sur la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

Cela me paraît aller un peu loin dans la simplification, alors même que ces types d'évolutions relèvent jusqu'à présent de la procédure de révision, justement parce qu'ils font partie des plus impactant. Nous demandons le retrait de cet amendement ou, à défaut, nous y serons défavorables.

M. Daniel Fargeot. – Je le retire.

L'amendement COM-48 rectifié bis est retiré.

L'article 1^{er} A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er} A (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – La participation du public par voie électronique, en lieu et place de l'enquête publique, permet d'accélérer les projets. Elle dure un mois et doit être précédée d'un avis publié au moins quinze jours plus tôt, mais elle permet d'accélérer la phase amont, puisqu'il n'y a pas de désignation du commissaire enquêteur, et aval, de restitution.

Les amendements identiques COM-23 et COM-109 proposent de l'utiliser pour tout projet de logement en zone tendue ou en forte croissance démographique, reprenant ainsi l'une des propositions du rapport de la commission sur la crise du logement, qui visait à généraliser les dispositifs dérogatoires accordés aux seuls territoires d'accélération.

Les amendements identiques COM-23 et COM-109 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant l'amendement COM-25, mon argument sera le même que tout à l'heure. Les élus nous ont indiqué, que pour des questions d'acceptabilité, il n'était pas souhaitable de supprimer trop hâtivement l'enquête publique : tout le temps que l'on gagne en amont, on risque de le perdre en aval, ce qui reviendrait à fragiliser les projets. Nous en demandons le retrait.

M. Daniel Fargeot. – Je le retire, par souci de simplification.

L'amendement COM-25 est retiré.

L'amendement COM-52 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-80 prévoit de supprimer la notion de « secteurs déjà urbanisés » du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le littoral, c'est la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) qui a substitué à la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » la notion de « secteurs déjà urbanisés ». En effet, la notion précédente aurait fait l'objet d'une jurisprudence restrictive.

Le soin de confier au Scot l'identification de ces secteurs déjà urbanisés a été introduit sur l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, sous l'impulsion de la présidente qui en était alors le rapporteur et qui a précisé le rôle du Scot dans l'identification de ces secteurs, avec l'objectif de permettre une utilisation plus large des facultés d'urbanisation hors des agglomérations et des villages existants. Il n'apparaît pas opportun de supprimer cette disposition, qui, au contraire, sécurise les porteurs de projets en prédéterminant les territoires constructibles, sur la base d'un faisceau d'indices, sans laisser cette appréciation au juge. En conséquence, notre avis est défavorable.

L'amendement COM-80 n'est pas adopté.

L'amendement COM-81 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-24 rehausse le seuil à partir duquel les bâtiments non résidentiels existant seront assujettis, à compter du 1^{er} janvier 2028, à des obligations de solarisation, c'est-à-dire d'installation de panneaux photovoltaïques en toiture.

Ces obligations sont fixées par la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, qui a été révisée en 2024.

Il s'agit donc de procéder à une dé-surtransposition, afin de donner un peu d'air aux opérateurs économiques ainsi qu'aux collectivités publiques, dont l'important patrimoine bâti n'est pas épargné par cette obligation très coûteuse.

L'amendement COM-24 est adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-27 et COM-110 visent à rétablir la suppression de la caducité automatique des Scot, dont les effets nous semblent excessifs. En effet, une fois le Scot devenu caduc, il est nécessaire de réengager intégralement la procédure d'élaboration, ce qui est long et coûteux.

Les amendements identiques COM-27 et COM-110 sont adoptés.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Par les amendements identiques COM-28 et COM-111, nous voulons permettre au pouvoir réglementaire d'aménager les procédures d'élaboration des Scot et des EPCI pour donner la possibilité à ces derniers qui sont exactement couverts par un Scot de fusionner ces deux documents.

Les amendements identiques COM-28 et COM-111 sont adoptés.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Le texte actuel propose de relever à 50 % le seuil de majoration des constructions dans une zone déterminée du PLUi au-delà duquel il est nécessairement recouru à une enquête publique lors de la procédure de modification.

Nous partageons cet objectif, et c'est pourquoi nous nous opposons à la suppression pure et simple du dispositif, comme le prévoit l'amendement COM-59.

Cependant, le seuil de 50 % paraît très élevé, et de nombreux élus nous ont alertés sur le fait qu'un tel niveau pouvait recouvrir des modifications très profondes des zones concernées, en particulier dans les zones qui sont déjà très urbanisées.

Aussi, sur la suggestion des associations d'élus, nous vous proposons d'ouvrir un peu le champ de la modification simplifiée, en le portant à 30 %. Tel est l'objet des amendements identiques COM-26 et COM-112.

L'amendement COM-59 est rejeté. Les amendements identiques COM-26 et COM-112 sont adoptés.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-31 vise à ouvrir la possibilité pour les communes d'être couvertes par un EPF d'État de manière autonome, même si ce n'est pas le cas de leur EPCI, y compris lorsqu'elles ne sont pas compétentes pour élaborer des documents d'urbanisme.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-30 vise à ouvrir la possibilité à des communes d'adhérer de manière autonome à un établissement public foncier local (EPFL), y compris lorsque l'établissement public de coopération intercommunale à laquelle elles appartiennent n'y adhère pas, et ce, dès le moment de la création de l'EPFL.

L'amendement fait également de la création et de l'extension d'un EPFL une compétence liée pour le préfet de région.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'amendement COM-7 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

L'amendement COM-54 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – La transmission de la liste des logements et des locaux commerciaux et professionnels vacants permet, comme le souligne l'exposé de l'amendement COM-105 rectifié, d'enrichir les données sur lesquelles peuvent s'appuyer les collectivités et les services de l'État ainsi que ses opérateurs pour identifier les bâtiments qui peuvent faire l'objet de requalification. C'est vraiment un enjeu majeur, dans un contexte de raréfaction du foncier, de dégradation de l'habitat, notamment des copropriétés, de requalification des zones commerciales, comme entend y contribuer la mesure sur les dérogations aux destinations du PLU dans les zones d'activité économique. C'est de l'ingénierie qui ne coûte presque rien.

L'amendement COM-105 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à procéder à une coordination juridique.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'article 1^{er} bis A est ainsi rédigé.

Article 1^{er} bis B (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-33 vise à supprimer cet article, qui ne permettra pas de lutter contre la cabanisation du littoral par des constructions informelles. Il est au contraire de nature à multiplier les constructions non conformes par « accident ».

Mme Viviane Artigalas. – En Guyane, le littoral touche les forêts et les deux zones sont inconstructibles. Même si je suis réservée sur la disposition proposée, il convient de trouver un dispositif permettant de construire des logements eu égard à l'augmentation de la démographie. Travaillons-y d'ici à la séance.

L'amendement COM-33 est adopté.

L'article 1^{er} bis B est supprimé.

Article 1^{er} bis C (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Cet article prévoit de remplacer les différentes autorisations d'urbanisme par une seule autorisation en Guyane. L'amendement COM-34 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 1^{er} bis C est supprimé.

Article 1^{er} bis D (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-61, COM-86 rectifié et COM-103 visent à supprimer cet article. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-61, COM-86 rectifié et COM-103 ne sont pas adoptés.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Aux termes de la loi sont dispensés des obligations de solarisation les parkings ombragés par des arbres sur plus de la moitié de la surface. L'amendement COM-35 rectifié vise à supprimer le seuil inutilement contraignant de 35 % de la moitié de la superficie couverte par des panneaux photovoltaïques, prévu par l'Assemblée nationale. Nous proposons de supprimer ce seuil pour laisser davantage de souplesse aux gestionnaires et prévenir les abattages d'arbres inutiles.

L'amendement COM-35 rectifié est adopté.

L'article 1^{er} bis D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Nous ne sommes pas favorables à l'amendement COM-62, qui tend à supprimer cet article, car il contient

d'intéressantes avancées en matière d'adaptation des règles du PLU aux situations locales, pour lever des blocages ponctuels, sans en remettre en cause toute l'économie.

Nous vous proposerons dans quelques instants des amendements qui sécurisent un certain nombre de ces dispositions.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Est ici visé l'aménagement de la dérogation au seuil de 30 % pour les RHVS. En commission, à l'Assemblée nationale, le rapporteur et auteur du texte a lui-même amendé cet article pour bien préciser qu'il ne s'agirait en aucun cas de remettre à la rue des personnes vulnérables, mais uniquement de prévoir des dérogations au taux légal de 30 % pour les nouvelles résidences.

Par ailleurs, de telles dérogations existent déjà localement, sur la base du pouvoir de dérogation du préfet. C'est donc un modèle éprouvé, qu'il s'agit ici de sécuriser, pour répondre de manière temporaire aux besoins liés à la réindustrialisation et aux grands chantiers nucléaires. C'est pourquoi nous vous proposons d'étendre la durée de la dérogation à dix ans, ce qui nous semble plus en phase avec la durée de ces chantiers.

Nous souhaitons en outre ouvrir la possibilité d'être logés dans ces résidences aux travailleurs saisonniers et aux professionnels en mobilité, qui, dans certains territoires, peinent à trouver des logements adaptés, pour quelques jours ou quelques semaines.

Pour cette raison, il ne nous apparaît pas opportun à ce stade de restreindre les territoires concernés aux seuls projets d'envergure nationale ou européenne au sens de l'article 194 de la loi Climat et résilience, car de plus petits projets, localement, pourraient utilement bénéficier de cette dérogation. Tel est l'objet de l'amendement COM-36.

En conséquence, nous sommes défavorables à l'amendement COM-95 et demandons le retrait des amendements identiques COM-87 rectifié, COM-98 et COM-124.

L'amendement COM-95 est rejeté. L'amendement COM-36 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-87 rectifié, COM-98 et COM-124 n'ont plus d'objet.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-42 vise à libéraliser le régime des changements de destination de bâtiments agricoles et forestiers dans les zones agricoles, naturelles ou forestières à tous types d'activités, sous réserve que les bâtiments aient perdu leur usage agricole ou forestier depuis au moins vingt ans.

En outre, l'amendement précise que cette disposition s'appliquera également dans les parties des communes soumises à la loi Littoral qui ne sont pas situées près du rivage, car les restrictions en ce sens introduites par la loi

Élan, et l'interprétation qui en est faite, ont fortement rigidifié les changements de destination dans ces secteurs.

L'amendement COM-42 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les amendements identiques COM-43 et COM-113 ont pour objet de surmonter une interprétation restrictive de la jurisprudence Sekler, selon laquelle des travaux sur une construction initialement régulière, mais devenue non conforme à la suite de la modification des règles d'urbanisme applicables, sont autorisés, dès lors qu'ils n'aggravent pas l'irrégularité ou sont étrangers à la règle ayant évolué.

Les amendements identiques COM-43 et COM-113 sont adoptés.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-37 et COM-114 visent à étendre à toutes les communes les possibilités de dérogation au PLU qui peuvent être consenties par l'autorité qui délivre les permis de construire.

Les amendements identiques COM-37 et COM-114 sont adoptés.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les amendements identiques COM-99 et COM-125, les amendements identiques COM-40 et COM-115 ainsi que l'amendement COM-88 rectifié concernent le droit pour le maire d'accorder des dérogations aux destinations fixées dans le PLU pour créer du logement dans les zones d'activité économique.

Les amendements identiques COM-99 et COM-125 prévoient de supprimer cette disposition. Nous n'y sommes pas favorables, car il y a un besoin urgent de requalification de certaines de ces zones, en particulier des zones commerciales d'entrée de ville.

Cependant, pour davantage de clarté, nous vous proposons, dans les amendements identiques COM-40 et COM-115, de préciser que la dérogation pourra être rejetée ou accompagnée de prescriptions spéciales pour plusieurs motifs.

En outre, nous vous proposons de permettre aussi d'installer plus facilement des services publics dans ces quartiers, dans l'optique à la fois de créer de véritables quartiers multifonctionnels dans ces zones et de débloquer localement des situations où la mairie ne trouve pas de terrain pour installer un service public, alors même qu'elle dispose d'une zone commerciale ou artisanale surdimensionnée.

L'amendement COM-88 rectifié tend quant à lui à restreindre les dérogations au PLU aux logements étudiants dont les loyers sont plafonnés. Cela ne nous semble pas aller dans le sens de la simplification. Nous avons d'ailleurs déjà eu ce débat dans le cadre de la proposition de loi Daubié l'an dernier. Aussi nous demandons le retrait de cet amendement.

Les amendements identiques COM-99 et COM-125 ne sont pas adoptés. Les amendements identiques COM-40 et COM-115 sont adoptés. L'amendement COM-88 rectifié est rejeté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-39 précise que si le maire n'est pas l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, toutes les dérogations aux documents d'urbanisme qui sont accordées par l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ne peuvent être délivrées qu'avec son accord.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié prévoit un avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de la commission de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) pour les changements de destination en zone NAF. Nous y sommes défavorables, car il ne nous semble pas compatible avec l'objectif de préservation de nos zones agricoles et naturelles.

L'amendement COM-9 rectifié n'est pas adopté.

Article 2 bis (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-44 vise à supprimer cet article pour éviter toute source de confusion et toute complexification du droit existant.

L'amendement COM-44 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-106 rectifié n'a plus d'objet.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 2 ter (nouveau)

L'amendement de précision COM-45 est adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-4 concerne l'ouverture à l'urbanisation des zones hors parties urbanisées pour l'application de la garantie de développement communal. Nous y sommes défavorables à la fois pour des raisons juridiques et des raisons de fond.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 quater (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-65 et COM-89 rectifié visent à supprimer cet article, qui prévoit que les permis sont accordés conformément aux règles de densité fixées dans les PLU. C'est déjà le cas, puisque la délivrance des autorisations d'urbanisme est une compétence liée. C'est pourquoi nous vous proposerons de réécrire cet article, en prévoyant que le PLU peut, dans les secteurs qu'il détermine, fixer des densités minimales, qui ne seraient plus seulement la résultante des règles de hauteur, de retrait, de gabarit, etc. Aussi, nous demandons le retrait de ces deux amendements identiques.

Mme Viviane Artigalas. – Je retire mon amendement.

L'amendement COM-89 rectifié est retiré.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-46 concerne les règles de densité dans certains secteurs du PLUi.

L'amendement COM-46 est adopté.

L'article 2 quater est ainsi rédigé.

Article 2 quinquies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Alors que l'article 2 *quinquies* prévoit de remplacer les obligations fixées par les documents d'urbanisme en matière de stationnement de véhicules motorisés par la réalisation de places de vélos, nous vous proposons que ce soit la collectivité qui puisse décider d'appliquer cette exemption au sein de certains secteurs délimités dans le PLU, car il nous semble lunaire que cette dérogation soit de droit partout, au choix des promoteurs, y compris dans des communes rurales isolées où la voiture est le moyen de transport du quotidien.

Nous vous proposons également d'adapter les règles de stationnement aux nouvelles formes de mobilité et ainsi d'augmenter de 15 % à 30 % la réduction du nombre de places de stationnement exigées lorsque des véhicules électriques et des bornes de recharge ou des véhicules en autopartage sont mis à disposition des habitants, et dans les cas où une aire de covoiturage est proche ; d'encourager le recours à des solutions mutualisées de stationnement ; et d'élargir les périmètres autour des gares ou des transports collectifs.

Nous indiquons également que le maire peut déroger aux règles de stationnement fixées dans le PLU pour les opérations de transformation et de rénovation de logement qui ne créent pas de surface supplémentaire, ou n'en créent pas plus que dans une limite de 30 % de surface supplémentaire.

Enfin, nous précisons dans le PLUi la notion de « proximité » en matière de stationnement, en permettant au maire d'y déroger lorsque cela est

pertinent. C'est une disposition que nous avons déjà adoptée l'an dernier lors de l'examen du projet de loi Logement abordable. Tel est l'objet de l'amendement COM-47.

Quant à l'amendement COM-13, il prévoit de supprimer toutes les dispositions relatives au stationnement qui s'appliquent de plein droit. Nous estimons qu'il va trop loin. Aussi, nous en demandons le retrait.

L'amendement COM-47 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-13 n'a plus d'objet.

Après l'article 2 quinquies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Le Sénat avait déjà adopté lors de l'examen de la loi 3DS un amendement qui revenait sur cette possibilité de dissocier logement social et place de stationnement, mais il n'avait pas survécu à la commission mixte paritaire. Par l'amendement COM-49, nous vous proposons de le rétablir sur une base différente, c'est-à-dire la possibilité de mettre à disposition ou non dans certaines zones des emplacements publics de parking.

L'amendement COM-49 est adopté et devient article additionnel.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Concernant l'amendement COM-14, la limitation du nombre de places de stationnement exigibles pour les logements locatifs intermédiaires a été introduite afin de limiter la vacance des parkings, dans la loi Élan. Néanmoins, nous avons vu les effets de bord de cette disposition : elle a conduit à l'engorgement des espaces publics de stationnement. Avis favorable.

L'amendement COM-14 est adopté et devient article additionnel.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-57 vise à fixer la taille des parkings vélos dans les documents d'urbanisme. Il ne s'agit pas là d'une mesure de simplification. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-57 n'est pas adopté.

Article 2 sexies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Des procédures de mise en compatibilité existent déjà pour faire évoluer le PLUi rapidement en vue de permettre la réalisation de projets d'ampleur, mais avec enquête publique : ces modalités nous paraissent mieux adaptées, pour ce type de projets très impactant. Les amendements identiques COM-64 et COM-90 rectifié visent à supprimer cet article.

Les amendements identiques COM-64 et COM-90 rectifié sont adoptés.

L'article 2 sexies est supprimé.

Après l'article 2 sexies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-82, qui a pour objet de rétablir la disposition que nous venons de supprimer.

L'amendement COM-82 n'est pas adopté.

Article 2 septies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – les amendements identiques COM-66, COM-91 rectifié, COM-100 et COM-126 visent à supprimer cet article. Il semble peu opportun d'ouvrir une faculté aussi large de dérogation au PLUi, d'autant que des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme existent déjà pour faire évoluer rapidement ces derniers.

Les amendements identiques COM-66, COM-91 rectifié, COM-100 et COM-126 sont adoptés.

L'article 2 septies est supprimé.

Article 2 octies (nouveau)

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Mon argumentation est la même pour les amendements identiques COM-67 et COM-68.

Les amendements identiques COM-67 et COM-68 sont adoptés. En conséquence, les amendements identiques COM-101 et COM-127 n'ont plus d'objet.

L'article 2 octies est supprimé.

Après l'article 2 octies (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-8 rectifié bis prévoit de supprimer le pastillage dans les documents d'urbanisme pour les changements de destinations de bâtiments en zones NAF. Nous partageons l'objectif poursuivi par les auteurs de cet amendement ; c'était l'objet de l'amendement COM-42 que nous avons adopté précédemment. C'est pourquoi nous demandons le retrait de cet amendement.

L'amendement COM-8 rectifié bis n'est pas adopté.

Les amendements COM-10 rectifié bis, COM-11 rectifié bis et COM-12 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-74.

L'amendement COM-74 n'est pas adopté.

L'amendement COM-75 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements COM-76 et COM-77.

Les amendements COM-76 et COM-77 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-94 rectifié, COM-29 et COM-38 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements COM-78 et COM-79 rectifié.

Les amendements COM-78 et COM-79 rectifié ne sont pas adoptés.

Article 3

Les amendements identiques COM-63 et COM-116 sont adoptés.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

L'amendement COM-16 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3 bis A (nouveau)

Les amendements identiques de suppression COM-56 et COM-69 sont adoptés.

L'article 3 bis A est supprimé.

Après l'article 3 bis A (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – La création du certificat de projet prévue par l'amendement COM-60 a déjà été votée dans le cadre du projet de loi Logement abordable.

L'amendement COM-60 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis B (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Nous sommes opposés à la suppression de cet article, prévue par l'amendement COM-70, car il sécurise très utilement les porteurs de projets.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-58 vise à étendre la cristallisation au permis d'aménager modificatif.

L'amendement COM-58 est adopté.

L'article 3 bis B est ainsi rédigé.

Article 3 bis C (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-53 tend à supprimer cet article qui vise le même objet que l'article 2 *ter*.

L'amendement COM-53 est adopté.

L'article 3 bis C est supprimé.

Article 3 bis (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-71 prévoit de supprimer cet article. Nous proposons, pour notre part, de mieux encadrer la procédure. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement ou, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-93 rectifié a pour objet de faciliter la qualification de projet d'intérêt général (PIG) pour les nouveaux réacteurs au-delà d'une certaine puissance. La disposition proposée me paraît de bon aloi, puisque, dans tous les cas, la tenue d'un débat public ou d'une concertation préalable demeure obligatoire. Avis favorable.

L'amendement COM-93 rectifié est adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-55 vise à remédier à certains excès de la rédaction actuelle de l'article. Ainsi, nous vous proposons d'exclure du champ d'application de cet article les installations directement liées au chantier, qui font déjà l'objet de procédures dérogatoires au titre de l'article 9 de la loi Nouveau nucléaire, pour réserver la nouvelle procédure aux installations connexes ; de rétablir le principe d'une autorisation d'urbanisme – il ne nous paraît pas très sécurisant juridiquement de créer une nouvelle autorisation *ad hoc*. Nous permettons au préfet de fixer une durée d'implantation plus faible que les vingt ans pendant lesquels cette procédure dérogatoire pourra être employée, si une telle durée ne se justifie pas ; elle ne pourra excéder dix ans.

L'amendement COM-55 est adopté.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Les amendements COM-128 rectifié et COM-102 rectifié en discussion commune visent à interdire la construction des logements, des parkings et des accès liés aux chantiers nucléaires dans les zones de préservation des finalités écologiques.

La rédaction de l'amendement COM-128 rectifié, qui vise des espaces délimités par le règlement du PLUi est plus précise que celle de l'amendement COM-102 rectifié, qui a la même finalité. C'est pourquoi nous donnons un avis favorable à l'amendement COM-128 rectifié et un avis favorable à l'amendement COM-102 rectifié sous réserve de rectification pour le rendre identique à l'amendement COM-128 rectifié.

L'amendement COM-128 rectifié est adopté. En conséquence, l'amendement COM-102 rectifié n'a plus d'objet.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je propose que nous prenions acte des résultats des travaux de la commission des lois sur cet article qui lui a été délégué et adoptions les amendements COM-117, COM-118, COM-119, COM-120 et COM-121 proposés par son rapporteur pour avis, M. Marc-Philippe Daubresse. L'amendement COM-72 de M. Jadot n'a pas été adopté.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

Les amendements COM-117, COM-118, COM-119, COM-120 et COM-121 sont adoptés.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La commission des lois n'a pas adopté les amendements COM-41 et COM-15 de M. Fargeot.

Les amendements COM-41 et COM-15 ne sont pas adoptés.

Article 5 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous prenons acte du vote de la commission des lois sur cet article qui lui a été délégué. Les amendements identiques COM-73 de M. Jadot et COM-122 de M. Daubresse, rapporteur pour avis, ont été adoptés.

Les amendements identiques de suppression COM-73 et COM-122 sont adoptés.

L'article 5 est supprimé.

Article 6 (nouveau)

L'amendement de suppression COM-51 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Après l'article 6 (nouveau)

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Avec l'amendement COM-50 rectifié, nous vous proposons de dispenser de toute autorisation d'urbanisme, y compris la déclaration préalable, la pose de panneaux solaires sur les bâtiments pour la consommation domestique des habitants. Cette mesure ne

semble pas exorbitante, au regard de la liste des constructions nouvelles dispensées de telles formalités, comme le mobilier urbain, les piscines de moins de dix mètres carrés, etc.

L'amendement COM-50 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – L'amendement COM-83 vise à dispenser la collectivité de modifier formellement son PLU pour renoncer à un emplacement réservé, et il lie cette question à celle du droit de délaissement.

Il ne nous semble pas opportun de modifier le chapitre du code relatif au droit de délaissement, mais bien plutôt de prévoir des évolutions plus rapides des documents d'urbanisme pour permettre le renoncement aux emplacements réservés, notamment dans le cas où la servitude est tombée *de facto* à la suite de l'exercice du droit de délaissement. Nous demandons le retrait de cet amendement.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

Les amendements COM-84, COM-85, COM-96 rectifié et COM-97 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous prenons acte du vote de la commission des lois, qui a adopté l'amendement COM-123 de son rapporteur pour avis, Marc-Philippe Daubresse, sur cet article qui lui a été délégué au fond.

L'amendement de suppression COM-123 est adopté.

L'article 7 est supprimé.

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

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er} A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	19	Participation du public par voie électronique pour l'évolution des documents d'urbanisme	Adopté
M. DAUBRESSE	107	Participation du public par voie électronique pour l'évolution des documents d'urbanisme	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	20	Dispense d'évaluation environnementale pour l'évolution des documents d'urbanisme	Adopté
M. DAUBRESSE	108	Dispense d'évaluation environnementale pour l'évolution des documents d'urbanisme	Adopté

Mme NOËL, rapporteuse	17	Coordination juridique	Adopté
Mme NOËL, rapporteuse	18	Amendement rédactionnel et de coordination juridique	Adopté
Mme NOËL, rapporteuse	21	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. FARGEOT	48 rect. <i>bis</i>	Dispense d'enquête publique pour les modifications visant à réduire des protections ou créer des ZAC	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} A (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteuse	23	Participation du public par voie électronique pour les projets de logements en zone tendue	Adopté
M. DAUBRESSE	109	Participation du public par voie électronique pour les projets de logements en zone tendue	Adopté
M. FARGEOT	25	Modification simplifiée pour les modifications du règlement et les corrections d'incohérences du zonage	Retiré
M. FARGEOT	52	Procédures d'évolution des règlements locaux de publicité	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	80	Notion de secteur déjà urbanisé	Rejeté
M. CANÉVET	81	Calcul de la consommation d'Enaf par le zonage du PLU	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 1^{er}			
M. CAMBIER, rapporteur	24	Dé-surtransposition des obligations de solarisation pour les bâtiments existants	Adopté
M. CAMBIER, rapporteur	27	Suppression de la caducité automatique des Scot	Adopté
M. DAUBRESSE	110	Suppression de la caducité automatique des Scot	Adopté
M. CAMBIER, rapporteur	28	Document unique valant Scot et PLU(i)	Adopté
M. DAUBRESSE	111	Document unique valant Scot et PLU(i)	Adopté
M. JADOT	59	Suppression de la hausse du plafond d'augmentation de la constructibilité pour la modification simplifiée	Rejeté
M. CAMBIER, rapporteur	26	Baisse du plafond d'augmentation de la constructibilité pour la modification simplifiée	Adopté
M. DAUBRESSE	112	Baisse du plafond d'augmentation de la constructibilité pour la modification simplifiée	Adopté
M. CAMBIER, rapporteur	31	Couverture par les EPF d'État des communes non compétentes en matière d'urbanisme	Adopté

M. CAMBIER, rapporteur	30	Conditions de création des EPFL	Adopté
M. BUIS	7	Délai de réponse du maire pour les dates des travaux de voirie (code de la voirie routière)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. FARGEOT	54	Possibilité de recours à la modification simplifiée pour les règlements locaux de publicité	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CHAIZE	105 rect.	Transmission d'informations sur les locaux vacants	Adopté
Article 1^{er} bis A (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	32	Procédure en cas de refus d'approbation du SAR (coordination)	Adopté
Article 1^{er} bis B (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	33	Suppression de l'article 1 ^{er} bis B	Adopté
Article 1^{er} bis C (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	34	Suppression de l'article 1 ^{er} bis C	Adopté
Article 1^{er} bis D (nouveau)			
M. JADOT	61	Suppression de l'article 1 ^{er} bis D	Rejeté
Mme ARTIGALAS	86 rect.	Suppression de l'article 1 ^{er} bis D	Rejeté
Mme LINKENHELD	103	Suppression de l'article 1 ^{er} bis D	Rejeté
M. CAMBIER, rapporteur	35 rect.	Suppression du seuil	Adopté
Article 2			
M. JADOT	62	Suppression de l'article 2	Rejeté
M. JADOT	95	Suppression de la dérogation au seuil de 30 % pour les RHVS	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	36	Aménagement de la dérogation au seuil de 30 % pour les RHVS	Adopté
Mme ARTIGALAS	87 rect.	Restriction de la dérogation pour les RHVS aux Pene	Satisfait ou sans objet
Mme LINKENHELD	98	Restriction de la dérogation pour les RHVS aux Pene	Satisfait ou sans objet
M. BUIS	124	Restriction de la dérogation pour les RHVS aux Pene	Satisfait ou sans objet

M. CAMBIER, rapporteur	42	Changements de destination en zones NAF	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	43	Surélévation de bâtiments devenus non conformes	Adopté
M. DAUBRESSE	113	Surélévation de bâtiments devenus non conformes	Adopté
M. CAMBIER, rapporteur	37	Déroptions au PLU(i) hors zones tendues	Adopté
M. DAUBRESSE	114	Déroptions au PLU(i) hors zones tendues	Adopté
Mme LINKENHELD	99	Suppression de la dérogation aux destinations dans les ZAE	Rejeté
M. BUIS	125	Suppression de la dérogation aux destinations dans les ZAE	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	40	Aménagement de la dérogation aux destinations dans les ZAE	Adopté
M. DAUBRESSE	115	Aménagement de la dérogation aux destinations dans les ZAE	Adopté
Mme ARTIGALAS	88 rect.	Restriction des dérogations aux résidences étudiantes conventionnées	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	39	Accord du maire pour les dérogations au PLU	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. CANÉVET	9 rect.	Avis simple de la CDPENAF et de la CDNPS pour les changements de destination en zone NAF	Rejeté
Article 2 bis (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	44	Suppression de l'article 2 bis	Adopté
M. CHAIZE	106 rect.	Suppression du droit à dérogation pour la fibre optique	Satisfait ou sans objet
Article 2 ter (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	45	Précision sémantique	Adopté
M. ANGLARS	4	Ouverture à l'urbanisation des zones hors parties urbanisées pour l'application de la garantie de développement communal	Rejeté
Article 2 quater (nouveau)			
M. JADOT	65	Suppression de l'article 2 quater	Rejeté
Mme ARTIGALAS	89 rect.	Suppression de l'article 2 quater	Retiré
M. CAMBIER, rapporteur	46	Règles de densité dans certains secteurs du PLU(i)	Adopté

Article 2 quinquies (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteure	47	Dispositions relatives au stationnement dans les PLU	Adopté
M. FARGEOT	13	Suppression des dispositions législatives écrasant celles des PLU (stationnement)	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2 quinquies (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteure	49	Parkings des logements locatifs sociaux	Adopté
M. FARGEOT	14	Suppression du plafond de stationnement pour les LLI	Adopté
M. FARGEOT	57	Fixation de la taille des parkings vélos dans les documents d'urbanisme	Rejeté
Article 2 sexies (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteure	64	Suppression de l'article 2 <i>sexies</i>	Adopté
Mme ARTIGALAS	90 rect.	Suppression de l'article 2 <i>sexies</i>	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 sexies (nouveau)			
M. CANÉVET	82	Dérogations au cas par cas pour les projets industriels ou logistiques	Rejeté
Article 2 septies (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteure	66	Suppression de l'article 2 <i>septies</i>	Adopté
Mme ARTIGALAS	91 rect.	Suppression de l'article 2 <i>septies</i>	Adopté
Mme LINKENHELD	100	Suppression de l'article 2 <i>septies</i>	Adopté
M. BUIS	126	Suppression de l'article 2 <i>septies</i>	Adopté
Article 2 octies (nouveau)			
M. JADOT	67	Suppression de l'article 2 <i>octies</i>	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	68	Suppression de l'article 2 <i>octies</i>	Adopté
Mme LINKENHELD	101	Autorité compétente pour engager la procédure accélérée	Satisfait ou sans objet
M. BUIS	127	Autorité compétente pour engager la procédure accélérée	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2 octies (nouveau)			
M. Vincent LOUAULT	8 rect. <i>bis</i>	Droit au changement de destination en zones NAF fixé dans le PLU	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	10 rect. <i>bis</i>	Contournement du droit de préemption des Safer (baux emphytéotiques)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

M. Vincent LOUAULT	11 rect. <i>bis</i>	Contournement du droit de préemption des Safer (démembrements de propriété)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. Vincent LOUAULT	12 rect. <i>bis</i>	Prix pratiqués en cas d'exercice du droit de préemption par les Safer	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	74	Suppression du permis de construire au profit de la seule déclaration préalable	Rejeté
M. CANÉVET	75	Modification du contenu de l'étude d'impact pour l'évaluation environnementale	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	76	Dispense d'évaluation environnementale pour les révisions allégées du PLU	Rejeté
M. CANÉVET	77	Rapport d'évaluation environnementale pour les plans et programmes (dont les documents d'urbanisme)	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	94 rect.	Non-valorisation des bâtiments illégaux en cas de préemption par les Safer	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. FARGEOT	29	Dispense d'évaluation environnementale pour les projets de faible ampleur	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. FARGEOT	38 rect.	Évaluation environnementale proportionnée au projet	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	78	Qualification de PINM pour les projets industriels concourant à l'aménagement du territoire	Rejeté
M. CANÉVET	79 rect.	Référence au CGI pour la définition de projets industriels	Rejeté
Article 3			
Mme NOËL, rapporteure	63	Suppression de la condition de demandeur unique	Adopté
M. DAUBRESSE	116	Suppression de la condition de demandeur unique	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. FARGEOT	16	Commission de conciliation départementale pour les avis des ABF	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 3 bis A (nouveau)			
Mme NOËL, rapporteure	56	Suppression de l'article 3 bis A	Adopté
M. JADOT	69	Suppression de l'article 3 bis A	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3 <i>bis</i> A (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	60	Certificat de projet	Adopté
Article 3 <i>bis</i> B (nouveau)			
M. JADOT	70	Suppression de l'article 3 <i>bis</i> B	Rejeté
Mme NOËL, rapporteure	58	Extension de la cristallisation au permis d'aménager modificatif	Adopté
Article 3 <i>bis</i> C (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	53	Suppression de l'article 3 <i>bis</i> C	Adopté
Article 3 <i>bis</i> (nouveau)			
M. JADOT	71	Suppression de l'article 3 <i>bis</i>	Rejeté
M. GREMILLET	93 rect.	Qualification automatique de PIG pour les réacteurs les plus importants	Adopté
M. CAMBIER, rapporteur	55	Procédure accélérée pour les logements et autres aménagements liés aux chantiers nucléaires	Adopté
M. BUIS	128 rect.	Exclusion du champ d'application de la dérogation des espaces protégés dans le PLU	Adopté
Mme LINKENHELD	102 rect.	Exclusion du champ d'application de la dérogation des espaces protégés dans le PLU	Rejeté
Article 4			
M. JADOT	72	Suppression d'article	Rejeté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	117	Renforcement du régime de police administrative de l'urbanisme	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	118	Limitation de l'intérêt à agir des personnes recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme en conditionnant cette recevabilité à leur participation antérieure aux procédures de participation du public	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	119	Rétablissement de l'article 4 dans sa rédaction initiale qui visait à réduire de deux à un mois le délai du recours gracieux formé à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir et supprimer son effet suspensif	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	120	Limitation des demandes de substitution de motifs dans le cadre des recours formés à l'encontre de refus d'autorisation d'urbanisme	Adopté

M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	121	Suppression d'une disposition du code de l'urbanisme faisant échec à une jurisprudence du Conseil d'État visant à exclure l'invocation des vices de forme et de procédure par voie d'exception	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. FARGEOT	41	Précision de la faculté du juge administratif de faire usage d'une ordonnance de tri	Rejeté
M. FARGEOT	15	Suppression de la procédure contradictoire en cas d'arrêt interruptif de travaux	Rejeté
Article 5 (nouveau)			
M. JADOT	73	Suppression d'article	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	122	Suppression d'article	Adopté
Article 6 (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	51	Suppression de l'article 6	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6 (nouveau)			
M. CAMBIER, rapporteur	50 rect.	Dispense d'autorisation d'urbanisme pour les panneaux solaires	Adopté
M. FÉRAUD	83	Droit de délaissement pour emplacement réservé	Rejeté
M. REDON-SARRAZ Y	84	Réutilisation des terres excavées	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme ARTIGALAS	85	Groupements momentanés d'entreprises	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme GACQUERRE	96 rect. <i>bis</i>	Prêt collectif pour la rénovation énergétique	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. MARSEILLE	97	Modification du périmètre d'appréciation de l'atteinte des objectifs de logements sociaux	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 7 (nouveau)			
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	123	Suppression d'article	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 4 juin 2025, le périmètre indicatif du projet de loi n° 632 (2024-2025) de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux modalités d'évolution des documents d'urbanisme ;
- aux obligations de solarisation et de végétalisation des bâtiments et aménagements existant ;
- à l'élargissement des missions des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ;
- aux modalités de création et d'évolution du périmètre des établissements publics fonciers ;
- aux dérogations au régime des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) en vue de loger les salariés et aux autres structures à vocation similaire, ainsi qu'à d'autres adaptations des règles et procédures d'urbanisme en vue de loger des salariés ;
- à l'adaptation des règles fixées dans les documents d'urbanisme, et aux dérogations qui peuvent y être accordées, notamment en matière de destination, en particulier lorsqu'elles visent à favoriser des opérations de requalification ;
- au permis d'aménager multisites ;
- au contentieux de l'urbanisme.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 22 mai 2025

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **Mme Émilie VOUILLEMET**, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages, **MM. Hugo THIERRY**, chef du bureau des connaissances et des politiques foncières, **Clément PETITIMBERT**, chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire, **Laurent LEBON**, chef du bureau de la planification urbaine, et **Alain VANDERVORST**, chargé de mission du bureau de la législation de l'urbanisme.

- Audition conjointe

- *Action Logement Groupe (ALG)* : **M. Nicolas HENRY**, secrétaire général, et **Mme Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles ;
- *CDC Habitat* : **Mmes Anne-Sophie GRAVE**, présidente du directoire, et **Anne FRÉMONT**, directrice des affaires publiques ;
- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, **MM. Boris PÉTRIC**, directeur des études juridiques et fiscales, et **Antoine GALEWSKI**, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

- Audition conjointe

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **Mmes Véronique POUZADOUX**, vice-présidente, co-présidente de la commission Aménagement du territoire, présidente de la communauté de communes de Saint-Pourçain Sioule Limagne, présidente de l'Association des maires et des présidents d'intercommunalité de l'Allier et maire de Gannat, **Nathalie FOURNEAU**, responsable du département Aménagement du territoire, et **Charlotte de FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement ;
- *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **MM. François DESCOEUR**, membre du conseil d'administration, et **Maxime MACHURAT**, chargé de mission ;
- *Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (Fédéscot)* : **M. Michel HEINRICH**, président, et **Mme Stella GASS**, directrice ;

- *France urbaine* : **M. Baptiste BOSSARD**, conseiller Logement, politique de la ville et urbanisme, et **Mme Sarah BOU SADER**, conseillère Relations parlementaires ;
- *Intercommunalités de France (IdF)* : **Mmes Carole ROPARS**, responsable du pôle Environnement et aménagement, **Eléonore CALAS**, conseillère Habitat et énergie, et **Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement.

- Table ronde

- *Conseil national de l'ordre des architectes (Cnoa)* : **MM. Christophe MILLET**, président, **Fabien GANTOIS**, vice-président, **Mme Candice LAURENT-LACROIX**, juriste, et **M. Mathieu DE VLIEGER**, responsable des affaires publiques ;
- *Conseil supérieur du notariat (CSN)* : **MM. Guillaume DAUDRÉ**, notaire, **Xavier LIÈVRE**, notaire, **François DEVOS**, directeur des affaires juridiques, et **Mme Camille STOCLIN-MILLE**, directrice des relations institutionnelles ;
- *Fédération des entreprises immobilières (FEI)* : **Mme Maryse AULAGNON**, présidente, et **M. Thierry HERRMANN**, président de la commission Logement ;
- *Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)* : **M. Frédéric BOISSET**, vice-président, **Mmes Bérengère JOLY**, directrice juridique, et **Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles ;
- *Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)* : **Mmes Brigitte BARIOL-MATHAIS**, déléguée générale, et **Florence CHARLIER**, chargée de mission Urbanisme, habitat, foncier ;
- *Icade* : **M. Charles-Emmanuel KUHNE**, directeur général d'Icade Promotion, et **Mme Véronique MERCIER**, membre du Comex en charge des relations institutionnelles et de la communication ;
- *Nexity* : **MM. Fabrice AUBERT**, directeur général adjoint, et **Félix FOURNIER PÉRUS**, directeur des affaires publiques ;
- *Union nationale des aménageurs (Unam)* : **M. Charles-Henri du BOISBERRANGER**, délégué à la stratégie territoriale, et **Mme Laure BERTRAND**, responsable juridique.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL)
- AURA Hlm
- Direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Savoie
- Fédération des élus des entreprises publiques locales (FEPL)
- Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
- Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim)
- Fédération nationale des résidences de tourisme, appart'hôtels et villages de vacances
- Ministère de la justice - Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)
- Perifem
- Syndicat des énergies renouvelables (SER)
- Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (Unicem)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppl24-632.html>