



**PROJET DE LOI**  
**PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE**

*Commission des lois*

**Rapport pour avis n° 604 (2017-2018) de M. Marc-Philippe Daubresse,  
déposé le 27 juin 2018**

Réunie le mercredi 27 juin 2018, sous la présidence de **M. François Pillet, vice-président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. Marc-Philippe Daubresse** sur les articles du projet de loi n° 231 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale le 12 juin 2018, après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont elle s'est saisie pour avis.

***Le périmètre de la saisine de la commission des lois***

Sur les 180 articles que compte le projet de loi à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, la saisine de la commission concerne **71 articles** relatifs au droit de l'urbanisme, à la propriété et à la commande publiques, aux polices administratives, aux relations contractuelles entre bailleurs et locataires ou au droit de la copropriété, matières qui entrent traditionnellement dans son champ de compétence, au fond ou pour avis.

Malgré une saisine au périmètre très large, la commission a fait le choix, suivant son rapporteur, de **concentrer son avis sur les mesures nécessitant une intervention de sa part**, sans s'attarder sur les dispositions n'appelant aucun commentaire particulier.

***Un projet de loi qui n'a pas les moyens de ses ambitions***

Après avoir salué l'objectif du projet de loi : construire plus, plus vite et moins cher, et les **avancées positives** qu'il contenait, telles que le renforcement de la lutte contre les recours abusifs, le rapporteur a néanmoins tenu à souligner que les deux axes dégagés lors de la conférence de consensus sur le logement, simplifier les règles applicables et adopter une approche pragmatique qui prenne mieux en compte les territoires et les expériences des acteurs de terrain, avaient été quelque peu perdus de vue.

Il a ainsi relevé que plusieurs articles dénotaient une **certaine méfiance** du Gouvernement à l'**égard des élus locaux**, en particulier des maires, en créant de nouveaux outils permettant de les dessaisir de leurs prérogatives, notamment en matière d'autorisations d'urbanisme, et renforçant substantiellement le rôle des préfets.

Quant à l'**objectif de simplification**, le rapporteur a estimé qu'il avait d'ores et déjà été **mis à mal** puisque, initialement composé de 65 articles, le projet de loi soumis au Sénat en comptait désormais 180 qui, examinés dans le détail, créaient de nouveaux outils, toujours plus complexes, venant se superposer aux outils existants, alors même que toutes les potentialités de ces derniers n'avaient pas été pleinement exploitées.

Enfin, le rapporteur a estimé que le texte ne **s'attaquait pas** véritablement aux **deux contraintes** majeures qui font obstacle à l'augmentation de la construction dans le pays : **la contrainte financière**, qui se traduit par le soutien aux zones tendues au détriment des autres territoires, et **la contrainte réglementaire**, qui découle notamment des prescriptions environnementales toujours plus lourdes.

**Les apports de la commission des lois : garantir la place et les prérogatives des collectivités territoriales et améliorer la qualité du droit**

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté **34 amendements**.

Pour soutenir les **collectivités territoriales**, la commission a proposé :

- de **transférer aux maires les compétences** actuellement dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) **en matière de déclaration ou d'autorisation préalable de mise en location de logements, et d'étendre le champ d'application de ces dispositifs** de contrôle, en permettant aux maires de les mettre en place pour **assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques** alors qu'actuellement, ces « *permis de louer* » ne peuvent être prévus que pour lutter contre l'habitat indigne ;

- de modifier le dispositif relatif aux **grandes opérations d'urbanisme (GOU)**, en prévoyant que, lorsque **l'une des communes** située dans le périmètre d'une GOU **s'oppose** à sa qualification ou au transfert de la construction ou de l'adaptation d'un équipement public relevant de sa compétence, il ne puisse être **passé outre ce refus qu'avec l'accord d'une majorité qualifiée** de l'ensemble des communes membres de l'EPCI signataire du projet partenarial d'aménagement (PPA) et non pas sur la seule décision de l'organe délibérant l'EPCI et du préfet à l'origine de l'opération ;

- de redonner aux **maires leur pleine compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme**, dans le cadre de la réalisation d'une GOU, alors même que le projet de loi prévoyait un transfert automatique de cette compétence à l'EPCI ;

- de permettre aux communes et aux intercommunalités auxquelles elles appartiennent de **mutualiser**, à titre expérimental, à l'échelle d'un EPCI, leurs **obligations de construction de logements sociaux** au titre de la loi « *SRU* » à travers un contrat intercommunal de mixité sociale ;

- de comptabiliser dans le quota de logements sociaux que les communes doivent accueillir sur leur territoire en application de la loi « *SRU* » les structures de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les centres d'hébergement provisoire (CPH) destinés aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ;

- **d'allonger** de six mois **la période durant laquelle, en cas d'annulation** ou de déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou d'une carte communale, **l'ancien plan d'occupation des sols redevient applicable**, portant ainsi cette durée à vingt quatre mois ;

- de prévoir que, jusqu'au 31 décembre 2021, les **révisions et modifications des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des PLU rendues nécessaires par leur nouvelle fonction de document d'application de la loi « littoral »** puissent bénéficier des **procédures de modification simplifiée** prévues par le code de l'urbanisme, afin de permettre une adaptation rapide des documents visés. Passé ce délai, les procédures de révision et de modification du droit commun seraient de nouveau applicables ;

- de permettre aux communes qui le souhaitent de **mutualiser, au sein de l'EPCI dont elles sont membres, le développement de l'outil de téléprocédure** permettant le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme, afin d'en diminuer les coûts et d'en faciliter la gestion pour les communes concernées.

Quant aux **mesures tendant à renforcer la qualité de la loi**, outre les propositions de modification rédactionnelle, de précision et de suppression de dispositions relevant de la compétence du pouvoir réglementaire, la commission des lois a notamment proposé :

- dans le cadre de la **lutte contre les recours abusifs**, de prévoir que seules les **associations ayant déposé leurs statuts plus d'un an avant l'affichage** en mairie de la **demande** du pétitionnaire soient recevables à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols et de supprimer la disposition selon laquelle les **associations de protection de l'environnement agréées** sont **présumées ne pas adopter de comportement abusif** lorsqu'elles introduisent un recours contre une autorisation d'urbanisme ;

- pour limiter la remise en cause des opérations immobilières exécutées, de prévoir que, lorsque ces **opérations** sont **conformes à l'autorisation donnée, le constructeur de bonne foi ne peut être poursuivi pénalement** si cette autorisation s'avère finalement non conforme au plan local d'urbanisme applicable au moment où les travaux ont été exécutés, en raison, par exemple, d'une annulation du document d'urbanisme sur le fondement duquel l'autorisation avait été délivrée ;

- **d'assouplir la loi « littoral »**, notamment pour **permettre les constructions et installations nécessaires aux cultures marines** à proximité du rivage ;

- de prévoir que l'intervention d'un **paysagiste concepteur ne peut que compléter** et non se substituer à **celle d'un architecte** pour l'élaboration du projet architectural, paysager et environnemental (PAPE) dans le cadre de la délivrance d'un permis d'aménager pour un lotissement ;

- **d'encadrer davantage le dispositif**, prévu par l'Assemblée nationale, qui **permet à un locataire victime de violences** conjugales ou domestiques **ayant quitté son logement de ne plus être tenu solidairement des dettes locatives** afférentes à ce logement, en prévoyant notamment que le bailleur bénéficie de conditions facilitées pour donner congé au locataire auteur des violences, resté dans le logement, s'il ne s'acquitte pas de son loyer ;

- de **renforcer le dispositif existant de lutte contre les squatteurs**, en étendant son champ d'application aux **« locaux à usage d'habitation »**, notion plus large que celle de **« domicile »**.

Enfin, sur **la question des ordonnances**, la commission des lois a adopté une **position pragmatique** et n'a pas proposé la suppression systématique de toutes les habilitations entrant dans son champ de compétence.

La seule **suppression** proposée concerne une **partie de l'habilitation** prévue à l'article 58 du projet de loi, **en lien avec les pouvoirs de police administrative des maires**, car cette ordonnance relève d'un domaine trop sensible pour qu'il soit soustrait à l'examen du Parlement.

Quant aux autres habilitations, la commission s'est contentée de **préciser leur champ d'habilitation** et leurs **modalités de ratification et d'entrée en vigueur**.

Les apports de la commission se veulent ainsi complémentaires des travaux de la commission des affaires économiques, saisie au fond du projet de loi, sous l'égide de sa rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone, ainsi que de ceux de MM. Patrick Chaize, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Ils sont également inspirés par les travaux du groupe d'études « *Mer et Littoral* », présidé par M. Michel Vaspard, et par ceux déjà réalisés par la commission des lois, sous l'autorité de son président, M. Philippe Bas.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a17-604/a17-604.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37