

N° 624

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2012

AVIS

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi (procédure accélérée) visant à **abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire,***

Par M. René VANDIERENDONCK,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 595 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE NÉCESSAIRE COHÉRENCE DES DISPOSITIFS EXISTANT EN MATIÈRE DE MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE	8
A. UN MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE INÉDITE PAR SA COMPLEXITÉ	8
1. <i>Une nouvelle procédure fastidieuse et contraignante</i>	8
2. <i>Un nouveau dispositif en rupture avec les précédentes majorations de droits à construire</i>	9
B. DES DIFFICULTÉS SUSCITÉES PAR L'APPLICATION DE LA MAJORATION AUTOMATIQUE DES DROITS À CONSTRUIRE	10
1. <i>Une opposition quasi-unanime à la majoration automatique des droits à construire</i>	10
2. <i>Un usage très limité des autres majorations</i>	11
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ABROGATION SALUTAIRE D'UNE LOI, SYMBOLE DE L'URBANISME JACOBIN	12
A. L'ABSENCE D'EFFET SUR LA HAUSSE D'OFFRE DE LOGEMENTS	13
B. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE LOCAL	14
C. LA REMISE EN CAUSE D'ÉQUILIBRE ET DE RÉPARTITION DE COMPÉTENCES AU NIVEAU LOCAL	15
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	17
• <i>Article unique</i> (art. L. 123-1-11, L. 123-1-11-1 et L. 128-3 du code de l'urbanisme) Abrogation de la majoration automatique des droits à construire de l'article L. 123-1-11-1 et abaissement du taux de majoration de l'article L. 123-1-11	17
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE - AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 4 juillet 2012 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission des lois a examiné sur le **rapport de M. René Vandierendonck**, la **proposition de loi n° 595 (2011-2012)** visant à **abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012** relative à la majoration des droits à construire, déposée par M. Thierry Repentin et ses collègues du groupe socialiste le 14 juin dernier, et dont elle s'est saisie pour avis.

Après avoir rappelé qu'il existait trois majorations des droits à construire à la libre disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements et que l'adoption de la proposition de loi serait sans effet sur leur maintien, **M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis**, a indiqué que la présente proposition de loi visait à rétablir le droit antérieur à la loi du 20 mars 2012.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis, a présenté l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme qui prévoit une majoration de 30 % des droits à construire pour l'agrandissement ou la construction de logements, s'appliquant si, au terme d'une consultation du public et d'une présentation des observations ainsi recueillies devant l'assemblée délibérante, cette dernière ne prend pas une délibération contraire. Les arguments développés lors de l'examen du projet de loi en mars dernier, restent d'actualité et plaident en faveur de l'abrogation des dispositions introduites par la loi du 20 mars 2012.

Ayant souligné l'absence d'effet escompté de cette mesure sur l'offre de logement, **M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis**, a expliqué qu'elle créait surtout une hausse du prix des terrains et donc *in fine* des logements proposés à la vente ou à la location. En outre, elle remet en cause la décentralisation de l'urbanisme ainsi que la répartition de compétences au niveau local, en conférant aux communes un droit d'opposition sur les décisions des établissements publics de coopération intercommunale pourtant compétents en matière de PLU.

Pour maintenir la liberté de choix au niveau local, la commission des lois a adopté, à l'invitation de son rapporteur pour avis, un **amendement** maintenant pour les communes ou leurs groupements qui ne se seraient pas opposés à l'entrée en vigueur de cette majoration la possibilité d'y mettre fin à tout moment d'ici le 31 décembre 2015.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable à l'adoption de la proposition de loi**.

Mesdames, Messieurs,

Dans son allocution télévisée du 29 janvier 2012, M. Nicolas Sarkozy, alors président de la République, annonçait une hausse des possibilités de construction pour les terrains, les maisons et les immeubles de 30 % pour lutter contre la pénurie de logement. L'objectif du gouvernement était d'encourager l'offre de logements en favorisant, par des allègements réglementaires, la densification des constructions.

Déposé le 8 février suivant sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi reprenant la mesure annoncée par le chef de l'État a été examiné après engagement de la procédure accélérée. Le Sénat y a apporté des modifications sensibles pour favoriser le logement social. Malgré l'opposition du Sénat au texte du gouvernement, l'Assemblée nationale l'a adopté définitivement le 6 mars 2012.

En cohérence avec la position défendue lors des débats sur le projet de loi au sein de notre assemblée, le groupe socialiste, à l'initiative du sénateur M. Thierry Repentin¹, a déposé, le 14 juin 2012, une proposition de loi visant à abroger l'ensemble du dispositif contenu dans la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012. Conscient des difficultés que ne manquerait pas de faire naître l'application de la loi du 20 mars 2012, le gouvernement a inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet 2012 cette proposition de loi d'initiative sénatoriale.

S'agissant d'un texte relatif au droit de l'urbanisme dont elle n'est pas saisie au fond, votre commission des Lois a souhaité se saisir de cette proposition de loi renvoyée à la commission des affaires économiques. Votre commission veille ainsi à examiner avec attention un texte qui présente des conséquences indéniables sur l'exercice des compétences confiées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

¹ M. Thierry Repentin a été nommé, le 21 juin 2012, ministre délégué auprès du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Lors des débats sur le projet de loi, votre commission avait émis un certain nombre de critiques et relevé plusieurs risques potentiels liés à l'application de ce texte : qu'il s'agisse de l'effet inflationniste de la mesure sur le prix du foncier, entraînant mécaniquement une élévation du prix de vente ou de location des logements réalisés, de son esprit centralisateur ou encore du risque non négligeable de contentieux qu'elle est susceptible de générer. Ces critiques adressées au texte restent d'actualité. Elles sont d'ailleurs corroborées par les données statistiques recueillies par votre rapporteur auprès des collectivités locales.

I. UNE NÉCESSAIRE COHÉRENCE DES DISPOSITIFS EXISTANT EN MATIÈRE DE MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE

La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 dont l'abrogation est prévue par la proposition de loi soumise à l'examen de votre commission contenait deux mesures :

- La principale consistait en l'introduction d'un nouvel article L.123-1-11-1 du code de l'urbanisme reposant sur une **majoration automatique** des droits à construire.
- La seconde mesure augmentait **le taux** de la majoration des droits à construire prévue à l'article L.123-1-11 alinéa 6 du code de l'urbanisme **de 20 % à 30 %**.

A. UN MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE INÉDITE PAR SA COMPLEXITÉ

1. Une nouvelle procédure fastidieuse et contraignante

La loi du 20 mars 2012 prévoit une majoration de 30 % des droits à construire (gabarit, hauteur, emprise au sol et coefficient d'occupation des sols), pour **la construction ou l'agrandissement des bâtiments à usage d'habitation**. Cette disposition figure dorénavant à l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme.

Cette majoration s'applique à l'ensemble des communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols et d'un plan d'aménagement de zone à l'exception des :

- zones de bruit fort et de bruit modéré telles que définies par les plans d'exposition au bruit ;
- secteurs sauvegardés ;
- territoires des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant déjà fait application de la majoration facultative prévue par l'article L. 123-1-11 alinéa 6 du code de l'urbanisme.

Elle ne peut cependant faire obstacle aux servitudes d'utilité publique ou aux règles protectrices en matière d'espaces littoraux et montagnards.

Les dispositions entrent en application à la suite d'une **consultation du public**. Issue de l'exigence constitutionnelle de participation de la population à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur son environnement prévue à l'article 7 de la charte de l'environnement, cette consultation se déroule pendant un mois. Ayant à leur disposition une note d'information présentant les conséquences de l'application de la majoration sur le territoire, les habitants peuvent formuler leurs observations dans les conditions fixées par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. A l'issue de cette consultation, l'exécutif local en présente une synthèse devant son assemblée délibérante. Dans le délai de 8 jours, l'organe délibérant peut s'opposer, sur tout ou partie de son territoire, à l'application de la majoration.

Selon les termes de la loi du 20 mars 2012, il doit être procédé à cette consultation avant le 20 septembre 2012. A défaut de délibération dans le délai de 8 jours après la présentation de la synthèse de la consultation devant l'assemblée délibérante et, en tout état de cause, sans délibération d'ici le 20 décembre 2012, la majoration s'applique de plein droit.

2. Un nouveau dispositif en rupture avec les précédentes majorations de droits à construire

Malgré une finalité semblable, la majoration créée par la loi du 12 mars 2012 contrevient à l'esprit des **majorations précédemment adoptées par le législateur**. Les majorations antérieures à cette loi et toujours applicables sont au nombre de trois.

Les majorations de droits à construire antérieures à la loi du 20 mars 2012

Le code de l'urbanisme prévoit trois mécanismes de majoration des droits à construire, qui répondent à des objectifs divers :

- les droits à construire peuvent être majorés dans des secteurs situés en zone urbaine pour la construction ou l'agrandissement ; le taux maximal de majoration est alors de 20 % (sixième alinéa de l'article L. 123-1-11) ;

- ils peuvent être augmentés de 50 % au maximum pour la réalisation de logements locatifs sociaux (article L. 127-1) ;

- enfin, la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (ou « Grenelle 2 ») a autorisé l'application d'une majoration des droits à construire de 30 %, au maximum, pour la réalisation de logements à basse consommation en énergie (articles L. 128-1 et L. 128-2).

Le cumul de ces deux derniers outils est encadré par le code, qui précise que leur application combinée ne peut mener à un dépassement des droits à construire initiaux de plus de 50 % (article L. 128-3).

Source : Avis n° 435 (2011-2012) de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, du 28 février 2012 (consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-435/a11-435.html>).

La majoration prévue à l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme se distingue des autres majorations sur plusieurs points :

- elle n'est **pas à l'initiative de l'autorité locale compétente** en matière d'urbanisme mais s'applique automatiquement sauf décision contraire de l'échelon local ;

- elle n'est **pas modulable** et impose ainsi un choix tranché entre une majoration de 30 % et l'absence de majoration ;

- elle est **temporaire** et s'applique aux demandes d'autorisation d'occupation des sols déposées avant le 1^{er} janvier 2016 à moins qu'avant ce terme, l'autorité locale compétente mette fin à son application, par simple délibération de l'assemblée délibérante, après consultation préalable du public ;

- elle ouvre la faculté aux communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU d'adopter une **position contraire à celle de l'EPCI**, qu'elle soit favorable ou défavorable à la majoration, dérogeant ainsi aux principes fondateurs de l'intercommunalité française : le principe de spécialité des EPCI et son corollaire, le principe d'exclusivité.

L'ensemble de ces caractéristiques inédites conduisent à regarder ces dispositions législatives comme un bouleversement des équilibres trouvés par les autorités locales en matière d'urbanisme.

B. DES DIFFICULTÉS SUSCITÉES PAR L'APPLICATION DE LA MAJORATION AUTOMATIQUE DES DROITS À CONSTRUIRE

1. Une opposition quasi-unanime à la majoration automatique des droits à construire

Lors de la discussion en séance publique du projet de loi qui allait devenir la loi du 20 mars 2012, votre rapporteur adressait une mise en garde ferme au gouvernement de l'époque : *« ce texte porte en germe une contradiction assez frontale, susceptible de démanteler les cohérences territoriales des plans locaux d'urbanisme ou des programmes locaux de l'habitat »*¹. Cette menace pour les collectivités locales n'a pas manqué de produire l'effet repoussoir annoncé.

Pour forger sa conviction, votre rapporteur a souhaité connaître la réalité sur l'usage qui était fait de ces majorations, à commencer par celle introduite par la loi du 20 mars 2012. Certes, le recul pour en juger est encore limité mais les premières indications laissent entrevoir une **opposition forte des autorités locales à ce dispositif**. Conformément à ce qui s'esquissait lors du débat parlementaire, les communes ou leurs EPCI se sont soit opposés

¹ *Compte-rendu intégral de la séance du 29 février 2012 consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/seances/s201202/s20120229/s20120229_mono.html.*

d'ores et déjà à cette majoration par l'adoption, au terme de la consultation du public, d'une délibération contraire, soit, ont engagé ou sont en voie d'engager la procédure de consultation avec l'intention d'adopter, à son terme, une délibération contraire.

Actuellement, selon les données parcellaires en la possession du gouvernement, soit un échantillon d'une trentaine de départements, seule une commune aurait permis l'application de la majoration en s'abstenant de prendre une délibération contraire. Il n'a été porté à la connaissance du rapporteur aucun cas d'application de cette majoration dans les communautés urbaines dont on aurait pu légitimement penser qu'elles étaient les plus concernées par ce dispositif. Ce constat démontre la nette opposition des autorités locales à ce dispositif, d'ailleurs exprimée par l'association des maires de France (AMF) et l'association des communautés de France (ADCF) lors des auditions menées le 22 février 2012 à l'occasion de l'examen du projet de loi du précédent gouvernement.

Votre rapporteur rappelle que cette position est, en tout point, conforme à la position exprimée par les différents interlocuteurs entendus par votre rapporteur et notre ancien collègue, M. Thierry Repentin, alors rapporteur au nom de la commission de l'économie, avant l'examen du projet de loi en février dernier. Ce refus opposé à l'application d'une majoration dont il a été dit qu'elle contrarierait les projets urbanistiques à l'œuvre dans les territoires tient, pour votre rapporteur, autant à la disposition même qu'à la méthode choisie pour l'adopter.

Proposée sans analyse préalable des besoins des collectivités locales et sans concertation préalable, cette mesure a été accueillie, contrairement aux attentes du précédent gouvernement, sans enthousiasme voire dans une indifférence généralisée. C'est là le signe d'une **inadéquation évidente du mécanisme avec l'objectif d'accroissement du nombre de logements** pourtant affiché par le gouvernement de l'époque.

2. Un usage très limité des autres majorations

Votre rapporteur a également pu constater que les autres majorations n'étaient pas particulièrement plébiscitées par les autorités locales en charge de l'urbanisme. Elles sont utilisées ponctuellement pour **résoudre des difficultés circonscrites** à une zone à densifier ou lorsqu'elles s'inscrivent dans une démarche plus globale de construction d'un parc locatif social ou du développement de bâtiments « verts ».

Selon les données transmises par le gouvernement, ont été recensées :

- une trentaine de communes ou d'EPCI ayant eu recours à la majoration de l'article L. 123-1-11 alinéa 6 du code de l'urbanisme (sur une enquête intégrant 71 départements) ;

- environ 140 communes ou EPCI ayant appliqué la majoration de l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme relative au logement social ;

- près de 160 communes ou EPCI ayant choisi la majoration de l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme pour des bâtiments à performance énergétique.

Il ressort de la pratique constatée parmi les communautés urbaines que **le recours à une majoration se justifie lorsqu'elle s'inscrit dans une politique plus globale**. Ainsi, la communauté urbaine de Lille a opté, sur son territoire, pour une majoration de 20% pour la réalisation de logements sociaux et une majoration de 20% pour la construction de logements écologiquement performants, ce qui permet, dans le respect du plafond global des majorations, d'obtenir une majoration de 40% pour un logement social écologiquement performant. Ces majorations accompagnent un programme d'actions global dans le cadre de la politique de l'habitat de l'agglomération.

Des communautés urbaines ont recours à ces majorations plus ponctuellement pour lever des difficultés comme celle de Toulouse, à la suite d'une annulation contentieuse, celle de Nancy pour permettre un projet dans le cadre du plan de rénovation urbaine ou encore celle de Cherbourg dans une zone disposant d'un coefficient d'occupation des sols peu élevé à l'origine.

L'ensemble de ces exemples démontre la prudence avec laquelle les collectivités locales ont recours à ces majorations. Cette situation n'est pas surprenante dans la mesure où elle dénote la qualité du travail des collectivités locales qui apprécient avec justesse, lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme, les besoins en potentiel constructible d'un territoire. Elles s'épargnent ainsi de devoir recourir postérieurement à des majorations, dérogatoires aux règles fixées par leurs règlements d'urbanisme, pour permettre la construction ou l'agrandissement de logements dans un secteur.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ABROGATION SALUTAIRE D'UNE LOI, SYMBOLE DE L'URBANISME JACOBIN

Lors de l'examen du projet de loi, votre commission avait déjà exprimé son opposition à ces deux mesures. Elle considérait sans ambiguïté *« ce projet de loi, dans son ensemble, parfaitement inutile voire inopportun et, ce d'autant plus qu'il entre en contradiction avec les objectifs affichés par le gouvernement (notamment lors de la traduction législative du Grenelle de l'environnement) »*¹. Au regard du retour d'expérience qui conforte son analyse, votre commission ne peut que confirmer sa position et approuver l'abrogation totale de la loi du 20 mars 2012 proposée par le texte qui lui est

¹ Avis n° 435 (2011-2012) de M. René Vandierendonck, précité.

soumis. Votre rapporteur souhaite rappeler les arguments qui avaient conduit votre commission à souhaiter le rejet de ces deux mesures ; arguments qui plaident aujourd'hui pour leur abrogation.

A. L'ABSENCE D'EFFET SUR LA HAUSSE D'OFFRE DE LOGEMENTS

Lors des débats parlementaires, le gouvernement avait justifié la création de cette majoration automatique par la volonté de libérer le potentiel de construction et d'ainsi favoriser la construction de logements. Cette hausse de l'offre de logements devait ainsi passer par une densification urbaine. A titre personnel, votre rapporteur souscrit à cet objectif de densification qui répond aux ambitions du Grenelle de l'environnement visant à limiter l'étalement urbain. Néanmoins, la densification doit nécessairement être réfléchie, intégrée dans une dynamique de développement local et expliquée à la population.

Cependant, cette majoration partait du principe, démenti dans les faits, que les droits à construire seraient globalement consommés sur l'ensemble du territoire national. Or, il est évident que les obstacles au logement sont aujourd'hui davantage d'ordre économique et social : faible solvabilité des ménages, baisse du pouvoir d'achat, hausse inconsiderée des loyers.

Pire, ce dispositif présente des **effets pervers** que les opposants au texte n'ont cessé de clamer. En effet, la majoration des droits à construire engendre automatiquement **une hausse de la valeur vénale des terrains** – dont le potentiel constructible s'accroît artificiellement - et cette hausse se répercute sur le prix de vente et de location des logements aux particuliers.

L'argument avancé à l'époque par le gouvernement selon lequel la construction de plus de logements sur un terrain permettrait de compenser la hausse du prix du terrain n'est guère convaincant. Cette justification est parfaitement irréaliste car elle fait fi des contraintes techniques et des coûts supplémentaires liés par exemple à la construction d'un étage supplémentaire dans un immeuble.

De surcroît, mal calibré, le dispositif de l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme s'applique pour l'ensemble des habitations sans distinction et pas seulement au logement social, ce qui, en raison du plafonnement global des majorations¹, peut engendrer un **effet d'éviction au détriment du logement social et écologiquement performants**.

Enfin, la loi du 20 mars 2012 n'intègre pas de modifications des contraintes administratives ou civiles (telles que les règles de prospect ou de servitudes), ce qui prive d'effet, dans certains cas, toute majoration des droits à construire.

¹ L'article L. 128-3 du code de l'urbanisme prévoit que les majorations des articles L. 123-1-11-1, L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 ne peuvent dépasser un plafond global de 50 %.

Finalement, votre rapporteur est convaincu que la majoration automatique des droits à construire n'est **pas le bon outil pour améliorer l'offre de logements à un prix raisonnable**. Sur ce point, les collectivités territoriales ne s'y sont pas trompées en le rejetant.

B. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE LOCAL

Au-delà de son inefficacité, la loi du 20 mars 2012 a frappé par la recentralisation qu'elle portait en germe. Peu soucieux du respect des politiques mises en œuvre au niveau local, le gouvernement précédent a souhaité l'introduction d'une **mesure générale, automatique et autoritaire**.

Contrairement à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, l'article L. 123-1-11-1 introduit par la loi du 20 mars 2012 place les collectivités territoriales ou leurs groupements dans la position de devoir refuser la majoration et non d'être à l'initiative de son adoption. Ce procédé constitue un procès d'intention fait aux élus locaux sur leur prétendu malthusianisme.

A cet égard, votre rapporteur souhaite rappeler que lorsque le gouvernement avait proposé, en 2009 dans le cadre de la loi *Boutin*, un mécanisme similaire pour ce qui allait devenir l'article L. 123-1-11 du code, le Sénat avait renversé la logique et rendu l'initiative de la majoration aux autorités locales. Au nom de la commission des affaires économiques, notre ancien collègue, M. Dominique Braye, préconisait ainsi d'« *inverser la procédure, en permettant aux communes, sur délibération, de délimiter des secteurs dans lesquels les règles de construction pourront être majorées et ainsi conserver aux collectivités le rôle qui est le leur en matière de planification urbaine* »¹. Par l'abrogation de cette mesure de majoration automatique, le Sénat ne fait que rappeler sa position constante en faveur de la défense des compétences locales.

En outre, à rebours de toute logique de contextualisation, **la mesure s'applique de manière indifférenciée à l'ensemble du territoire** sans prise en compte du caractère fortement urbanisé ou non du secteur. Or, il est évident que la question du logement se pose en des termes très contrastés selon les territoires, la région francilienne connaissant une tension exacerbée du marché. Elle est donc inadaptée par rapport à l'objectif poursuivi. Ce point n'est pas sans importance puisque ces dispositions obligent, par exemple, une commune rurale ou périurbaine dotée d'un PLU à élaborer une note d'information et une consultation du public alors même que la question de la densification ne se pose pas en ces termes sur son territoire. Ce dispositif, outre qu'il est inutile, est donc aussi **générateur de coûts supplémentaires** pour les finances locales pour la nécessaire production d'une note d'information comme pour le financement des équipements publics que peut générer cette densification.

¹ Rapport n° 8 (2008-2009) de M. Dominique Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – p. 124, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/108-008/108-008.html>.

Dans sa rédaction, l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme égratigne donc l'esprit de la libre administration et tout particulièrement le principe de subsidiarité. Pour votre commission, il faut au contraire **réaffirmer la compétence des collectivités territoriales en matière d'urbanisme** sous la responsabilité des élus locaux.

L'abrogation de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme paraît d'autant plus aisée que les autres majorations demeurent en vigueur et à la libre disposition des collectivités locales qui souhaitent les appliquer.

C. LA REMISE EN CAUSE D'ÉQUILIBRE ET DE RÉPARTITION DE COMPÉTENCES AU NIVEAU LOCAL

L'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme apparaît comme un bouleversement préjudiciable aux équilibres au niveau local, fruit le plus souvent d'un consensus politique.

Le **principe de spécialité des compétences des EPCI** est ainsi écorné. En effet, les communes conservent la faculté d'adopter une position contraire vis-à-vis du choix exprimé par l'assemblée délibérante de l'EPCI alors même que cet EPCI dispose de la compétence en matière de PLU. Comme l'avait souligné votre rapporteur lors de l'examen du texte en mars dernier, cette disposition va à l'encontre des objectifs affichés dans la loi dite « Grenelle II »¹ qui visaient à promouvoir l'élaboration de PLU à l'échelle plus pertinente de l'intercommunalité et à garantir l'homogénéité de ces PLU intercommunaux. La loi du 20 mars 2012 porte ainsi atteinte à la logique territoriale mais aussi au principe de spécialité qui structure la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements.

Sur le plan local, l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme favorise la **contestation de règles d'urbanisme** pourtant fixées après une longue concertation au niveau local. En effet, comme le faisait justement remarquer, l'association des maires de France (AMF), par la voix de notre collègue M. Pierre Jarlier, lors de son audition en février dernier, la procédure prévue oblige à consulter le public, non sur un projet, mais sur les conséquences d'une mesure dont les habitants ne savent même pas si finalement elle sera appliquée. Ces dispositions ne prennent d'ailleurs pas en compte les cas des communes ou EPCI qui mènent actuellement l'élaboration ou la révision de leurs PLU ou SCOT ; leur choix et leurs hypothèses se retrouvent ainsi, de manière impromptue, remis en cause et perturbés par cette mesure.

Enfin, votre rapporteur ne peut que réaffirmer ses **doutes sur la sécurité juridique** qui s'attache aux dispositions introduites par la loi du 20 mars 2012. L'introduction par l'Assemblée nationale de la mention d'une « note d'information » pour alléger les formalités initialement prévues n'est pas pleinement satisfaisante pour les autorités locales. Contrairement aux

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

affirmations du gouvernement lors des débats, il n'existe pas d'obstacle à ce qu'un requérant excipe de l'illégalité de cette note dans un contentieux ultérieur. Dans une matière dominée par les contentieux, ce dispositif n'est pas de nature à rassurer les élus locaux.

L'ensemble de ces raisons plaide en faveur du retour de l'état du droit antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 20 mars 2012. C'est pourquoi votre commission des lois a marqué son accord avec le dispositif prévu par la proposition de loi.

A l'invitation de son rapporteur, elle a cependant adopté un amendement clarifiant les **conséquences de l'abrogation**, notamment pour maintenir formellement la possibilité pour les communes ou les EPCI ayant, par leur absence d'opposition au terme de la consultation du public, permis l'entrée en vigueur de la majoration, de mettre fin à tout moment à cette majoration.

*

* *

Au regard de ces observations et sous réserve de l'adoption de l'amendement proposé, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. L. 123-1-11, L. 123-1-11-1
et L. 128-3 du code de l'urbanisme)

Abrogation de la majoration automatique des droits à construire de l'article L. 123-1-11-1 et abaissement du taux de majoration de l'article L. 123-1-11

Abrogeant l'ensemble des dispositions introduites dans le code de l'urbanisme par la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012, cet article unique vise à rétablir la situation juridique antérieure à l'adoption de cette loi.

Cet article prévoit trois mesures :

- le baisse du taux de 30 % à 20 % de la majoration de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, revenant ainsi à l'état antérieur du droit ;
- l'abrogation totale de l'article L. 123-1-11-1 du même code introduit par la loi du 20 mars 2012 ;
- l'abrogation, par souci de cohérence, des références dans le code de l'urbanisme à l'article abrogé.

La loi devant rentrer en vigueur dans les conditions de droit commun, l'abrogation prendra effet le lendemain de sa publication au Journal officiel. Trois cas de figure devraient alors se présenter.

1 - Pour les communes ou EPCI qui ont, antérieurement à l'abrogation, adopté une délibération s'opposant à la majoration des droits à construire, la disposition d'abrogation sera sans effet.

2 - Pour les communes ou EPCI ayant engagé la procédure de consultation du public, qu'elle soit en cours ou dans le délai de 8 jours suivant la présentation de la synthèse des observations devant l'assemblée délibérante, l'abrogation de l'article L. 123-1-11-1 du code prive de base légale la procédure et arrête donc son cours. Dans ces communes, la majoration de 30 % n'étant pas entrée en vigueur à la date d'abrogation, l'abrogation est aussi sans effet.

3 - Pour les communes ou EPCI où la majoration des droits à construire est entrée en vigueur avant l'abrogation de l'article L. 123-1-11-1, l'abrogation de cet article du code ne prive pas d'effet la décision, née du

silence de l'assemblée délibérante, de majorer les droits à construire. Dans ces communes ou EPCI, au demeurant fort rares, la majoration des droits à construire continue donc de s'appliquer aux demandes d'autorisation d'occupation des sols déposées jusqu'au 31 décembre 2015.

Pour les raisons précédemment exposées, votre commission a estimé que cet article permettait de mettre fin à un dispositif qui, n'ayant pas démontré son efficacité, contraignait de manière excessive l'exercice par les collectivités territoriales et leurs groupements de la compétence en matière d'urbanisme. Il importe d'abroger le dispositif de l'article L. 123-11-1 du code de l'urbanisme avant le délai de 6 mois prévu pour réaliser la consultation du public, soit avant le 20 septembre prochain.

Il est évident que cette abrogation est sans effet sur les autres majorations de droits à construire prévues par les articles L. 123-1-11, L. 127-1 et L. 128-1 du code de l'urbanisme qui continuent d'être utilisables par les collectivités locales.

Pour assurer la sécurité juridique du dispositif d'abrogation et ainsi éviter les contentieux qui pourraient naître, l'amendement adopté par votre commission prévoit expressément le maintien de la majoration de l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme pour les communes et EPCI ayant, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, permis l'entrée en vigueur de cette majoration en s'abstenant d'adopter une délibération contraire. Cette situation, concernant des collectivités locales en nombre infinitésimal, ne s'appliquerait qu'aux communes ayant mené à terme la procédure de consultation du public puis ayant laissé s'écouler le délai de huit jours à compter de la présentation de la synthèse devant l'assemblée délibérante. A l'inverse, cette disposition serait sans effet pour les collectivités locales :

- n'ayant pas entamé la procédure de consultation du public ;
- ayant une procédure de consultation du public en cours ;
- ayant achevé la consultation du public mais pour lesquelles le délai de huit jours ne serait pas écoulé.

Les dispositions de l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme dont la suppression est envisagée prévoyait de laisser aux communes la possibilité de mettre fin à tout moment à cette majoration. Pour maintenir cette faculté, votre rapporteur estime également nécessaire de préciser que pour les communes pour lesquelles la majoration automatique s'appliquerait déjà, cette faculté demeure. C'est le sens de l'amendement que votre commission, à son invitation, a adopté.

S'agissant du rétablissement de la majoration de l'article L. 123-1-11 du même code à hauteur de 20 % en lieu et place de 30 % fixé par la loi du 20 mars 2012, ce n'est qu'un retour à l'état du droit antérieur.

La majoration de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme

Cette majoration des droits à construire s'applique dans des secteurs situés en zone urbaine (donc classés en zone U) et pour la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation, sans autre condition. Le taux de la majoration est fixé, pour chaque secteur, par une délibération motivée de l'assemblée délibérante dans la limite de 30 %¹.

Le projet de délibération, qui doit comprendre un exposé des motifs, est porté à la connaissance du public afin de lui permettre de formuler des observations ; le public doit disposer, pour ce faire, d'au moins un mois avant la convocation de l'assemblée délibérante.

Même s'il est possible de s'interroger sur l'opportunité de revenir sur une disposition qui ne contraint pas les autorités locales, votre commission souhaite, par cohérence et en raison du faible recours à ce dispositif², une abrogation totale des ajouts de la loi du 20 mars 2012.

Pour les communes ou EPCI qui auraient élevé le taux entre 20 et 30 %, le taux reste valable après l'abrogation de la loi du 20 mars 2012. Cependant, en cas de modification, ce taux ne pourra être revu qu'à la baisse, en -dessous du seuil de 20 % ainsi rétabli.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article unique sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* *

Votre commission a donné, sous réserve de l'adoption de son amendement, un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi.

¹ En l'absence de coefficient d'occupation des sols, la majoration demeure possible ; la mise en œuvre de celle-ci ne peut alors conduire à la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable préexistante.

² Selon l'étude d'impact présente en annexe du projet de loi portant majoration des droits à construire, moins de 30 délibérations adoptant une majoration sur le fondement de l'article L. 123-1-11 étaient connus des services de l'État en février 2012.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 3 JUILLET 2012

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – La proposition de loi vise à abroger un texte qui, rejeté en mars par le Sénat avant la suspension de nos travaux en séance publique, avait été adopté *in extremis* par l'Assemblée nationale au cours de l'ultime séance de la treizième législature. J'avais eu l'honneur, comme rapporteur pour avis, de présenter alors nos arguments en défaveur de ce texte porté par le gouvernement d'alors, et d'en souligner les dangers : effet inflationniste sur les prix du foncier, logique recentralisatrice, risque de contentieux lié aux actes préparatoires, telle la note d'information. Toutes nos critiques d'alors restent d'actualité et sont corroborées par les statistiques recueillies auprès des collectivités locales.

L'article unique de la proposition de loi, déposée le 14 juin par le groupe socialiste, à l'initiative de Thierry Repentin alors sénateur, vise à revenir à l'état du droit antérieur à la loi du 20 mars 2012, dont je rappelle qu'il offrait déjà aux collectivités trois options de majoration des droits à construire dans le cadre de leur plan local d'urbanisme (PLU) : de 20 % dans les zones urbaines, à la suite de la loi de mobilisation pour le logement (article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme), de 50 % pour les logements sociaux (article L. 127-1 du même code), de 30 % pour la performance énergétique à la suite du Grenelle II (article L. 128-1 du même code), ces deux dernières majorations, à l'initiative des collectivités locales titulaires de la compétence d'urbanisme, pouvant se cumuler dans la limite du plafond de 50 %.

Lors de l'examen du projet de loi en mars dernier, nous étions en pleine période électorale, et à l'heure où les experts du logement guettent le glas du rapport de la Fondation Abbé Pierre : le constat d'une aggravation de la crise rendait plus que jamais nécessaire pour l'État d'afficher une volonté forte. Vint alors le discours de Longjumeau, que nous gardons tous en tête, où le président Nicolas Sarkozy appelait à « faire sauter les verrous de la construction par le relèvement de 30 % de toutes les contraintes des plans d'urbanisme fixés par les collectivités locales pour trois ans et sur tout le territoire national ». L'annonce a été reprise par le gouvernement, dans des conditions acrobatiques, avec l'adoption du texte en une seule journée après l'échec de la commission mixte paritaire.

Cette loi introduisait deux novations assez fortes. Elle introduisait une majoration à caractère automatique et général. Si nous en proposons aujourd'hui l'abrogation, c'est d'abord que la mesure est inefficace. L'aggravation des difficultés d'accès à la propriété tient à des problèmes d'ordre économique, à la détérioration du pouvoir d'achat, à l'augmentation du coût du foncier, lequel occupe une part non négligeable dans le coût du logement. Or, une majoration automatique a inévitablement des effets haussiers pervers sur la valeur vénale des terrains, avec leurs conséquences mécaniques sur la formation des prix. J'ai mené des consultations, notamment auprès de l'Association des communautés urbaines de

France : aucune communauté urbaine n'a l'intention d'accepter cette majoration. Toutes sont animées par le souci de préserver un urbanisme décentralisé, et attendent l'abrogation comme la soif attend l'orange.

Ce texte contredit les principes posés par le Grenelle II, qui prônait une amélioration de la densité urbaine qui ne soit pas mécanique, mais épouse le contexte local - loin donc d'une norme automatique s'appliquant uniformément sur tout le territoire. Aurait-on l'idée d'aller construire des tours au bord d'un bassin minier classé au patrimoine mondial par l'Unesco ?

La loi contrevient encore au principe de spécialité des EPCI, lequel va de pair avec l'exclusivité de la délégation de la compétence. La décision prise par un EPCI titulaire de la compétence d'urbanisme peut, avec la loi du 20 mars 2012, être contredite par la décision contraire d'une commune, au risque de compromettre toute logique de cohérence territoriale entre plans locaux d'urbanisme (PLU), schémas de cohérence territoriale (SCOT) et programmes locaux de l'habitat (PLH).

Enfin, la fameuse « note d'information » n'est pas une étude d'impact. Que recouvre ce document « canada dry » ? En l'absence de précision sur son contenu, il y a un risque non négligeable de contentieux.

J'ai loyalement cherché les arguments qui pourraient ébranler les plus réticents. Ils m'ont été donnés par Dominique Braye qui, lorsqu'il était rapporteur de la loi Boutin, alors que le gouvernement était déjà saisi de la tentation d'instituer une majoration uniforme et autoritaire, plaidait à l'inverse pour qu'il soit permis aux communes, sur délibération, de délimiter des règles de majoration, afin de conserver aux collectivités leur rôle en matière de planification urbaine. Voilà très précisément ce qui nous anime, ici comme à la commission des affaires économiques : nous entendons préserver le titulaire de la compétence.

L'abrogation est d'autant plus cohérente que trois majorations restent possibles, et que les chiffres montrent qu'elles restent très largement utilisables : nulle part sur le territoire les droits à construire ne sont saturés. La proposition de loi ne prive pas les collectivités de marge d'initiative.

Dernier point enfin, une abrogation ne dispose que pour l'avenir ce qui justifie ma proposition d'amendement pour les communes qui ont appliqué la majoration.

M. Jean-Jacques Hyest. – Très bien !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – Des collectivités, certes en nombre très minoritaire, ont fait le choix d'aller vite : elles ont établi une note d'information, rendu compte devant l'organe délibérant, ce qui autorise mécaniquement une majoration de 30 % des droits à construire pour la délivrance de permis et le dépôt de déclarations jusqu'au 31 décembre 2015. D'autres communes, j'en connais, ont délibéré sans mettre en place la procédure de consultation, ce qui n'empêche donc pas la loi de s'appliquer. D'où l'urgence à l'abroger et à prévoir le cas théorique des communes qui ont choisi la majoration, en leur donnant la possibilité de revenir en arrière, que leur enlèverait la pure et simple abrogation. Mon amendement n'a donc d'autre objet, là encore, que de sauvegarder la liberté de décision des communes. Telles sont les raisons qui fondent ma démarche.

M. Yves Détraigne. – Une précision technique. Qu'en est-il des communes où la consultation n'a pas encore eu lieu, bien qu'une délibération ait été prise pour l'organiser ? Doivent-elles poursuivre la procédure ?

M. Philippe Bas. – Je suis sensible à votre argument sur le temps de la concertation, qui n'a pu être satisfaisant. Ce texte a néanmoins le mérite d'exister et j'ai cru comprendre que vous n'étiez pas hostile par principe aux facultés d'assouplissement des règles en matière de construction. C'est pourquoi je regrette que vous proposiez son abrogation sans soumettre, dans le même temps, d'alternative. Mieux vaudrait soutenir des projets concrets en échange d'un texte qui a le mérite d'exister ? Il est dommage de ne pas lui donner sa chance. Les propositions avancées durant les dernières campagnes sont assez faibles et le discours de politique générale que nous venons d'entendre montre déjà un retrait, ainsi sur la mesure phare qu'était le doublement du plafond du livret A pour le financement du logement social – le gouvernement a d'ailleurs raison d'y renoncer car le montant moyen des dépôts sur ce livret ne dépasse pas quelques centaines d'euros. Le plafond actuel est donc loin d'être un verrou.

Souhaitons de ne pas voir se multiplier les textes de revanche, qui ne font pas avancer les choses sur des sujets aussi sensibles. Entre 2002 et 2007, 100 000 logements par an ont été construits, alors que l'on plafonnait, depuis 1997 à 43 000. Et l'on a atteint l'an dernier les 120 000, preuve que nos efforts ont porté leurs fruits, et méritent d'être poursuivis.

M. Christophe Béchu. – Je remercie le rapporteur de son effort pour rechercher des arguments susceptibles de nous convaincre, mais j'en ai un autre à lui opposer, et de nature transpartisane : celui de l'étalement urbain. Une ferme disparaît toutes les vingt-cinq minutes : en sept ans, c'est l'équivalent d'un département qui a été urbanisé. Or le texte que nous avons voté permet d'augmenter la construction sur terrain d'assiette inchangée, sans s'étaler sur des zones non encore ouvertes à l'urbanisme. L'enjeu alimentaire à l'échelle mondiale impose une politique agricole ambitieuse, qui accroîtra la valeur économique des terres agricoles. Veut-on respecter les règles posées par le Grenelle, avec les trames verte et bleue, les espaces protégés, qui réduisent inévitablement les zones constructibles ? Le texte que vous entendez abroger résolvait le dilemme.

L'augmentation des prix ? Construire davantage à foncier équivalent réduit le prix du mètre carré. Certes, les problématiques ne sont pas les mêmes à Paris et en province, mais la majoration reste un moyen. Le droit existant prend déjà en compte les disparités entre territoires, et la majoration ne fera que s'appliquer en fonction de ces disparités. Enfin, elle constitue, dans un contexte difficile, une mesure de soutien au BTP. Je comprends donc mal que vous vouliez l'abroger.

M. Christian Cointat. – J'avais émis des réserves, d'ordre architectural, environnemental, financier, sur le projet de loi lors de son examen, même si je l'avais voté par solidarité. Ces réserves ne sont toujours pas levées, même si je n'aime pas plus que M. Béchu un détricotage qui dessert la démocratie. Je m'abstiendrai donc.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends l'attachement de nos collègues à l'héritage de l'ex-président de la République, dont ce texte qu'ils ont voté. Il n'en faut pas moins l'abroger. Outre que des outils existaient déjà pour améliorer la constructibilité, je suis las qu'on ramène la pénurie de logements à un

simple problème réglementaire. Que fait-on de la disponibilité du foncier ? J'espère que ce gouvernement saura s'y attaquer en dynamisant les pouvoirs des établissements publics fonciers régionaux, et je pense tout particulièrement à l'Île-de-France et à ma région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Que fait-on, ensuite, du financement ? Un nombre toujours plus grand de plans de financement d'opérations immobilières, surtout à but social, ne sont pas équilibrés, d'où un appel croissant aux collectivités. Le maire doit user de toute sa diplomatie pour faire passer la pilule auprès de ses administrés et en plus, on le fait payer pour avoir des ennuis !

Le texte incriminé complique un droit déjà très compliqué. Un droit à majoration qui s'applique sauf délibération contraire ? C'est se moquer des élus ! Je m'étonne que certains s'acharnent à le défendre.

M. Alain Richard. – L'opposition a du mérite à jouer son rôle d'opposant. Reconnaissez que personne n'avait songé depuis vingt-cinq ans à un tel urbanisme d'État. Autoriser une modification automatique des règles d'urbanisme sauf délibération contraire ! C'est l'exemple même, pour le législateur, de ce qu'il ne faut pas faire. Et certains, ici, peuvent le croiser avec leur expérience de terrain. On peut être sûrs des dysfonctionnements ! Les règles de l'urbanisme restant les mêmes, chaque détenteur foncier se verrait donc doté d'une capacité de construction supplémentaires de 30 % ? C'est de l'urbanisme à la Riboud ! Inverser le sens de la délibération est absurde. Le droit antérieur était loin d'être déraisonnable : une délibération positive est l'occasion pour l'intercommunalité ou la commune d'expliquer les raisons de son choix, fonction des spécificités du territoire.

Mme Catherine Troendle. – Commencer par dresser un inventaire des collectivités qui ne souhaitent pas appliquer le dispositif aurait peut-être mis le gouvernement en responsabilité. Avez-vous songé aux communes qui ont dû recruter des cabinets d'étude pour préparer la note d'information avant le 20 septembre prochain ? Cela coûte aux plus petites d'entre elles entre 2 000 et 3 000 euros. Vous abrogez le texte sans même prévoir l'indemnisation des communes qui ont engagé des frais.

M. Alain Richard. – Personne ne les y obligeait !

Mme Catherine Troendle. – Elles avaient jusqu'au 20 septembre.

M. Patrice Gélard. – Je suis maire d'une commune qui ne voulait pas de ce texte. Il ruinait notre travail de deux ans : nous venions d'adopter notre PLU, en harmonie avec l'opposition municipale. Dès lors que l'on autorise 30 % de construction en plus, plus aucune des règles du PLU ne peut être respectée. Parce que c'était intolérable, j'avais engagé la procédure pour que le conseil municipal délibère, il y a trois semaines.

Je ne vois toujours pas l'intérêt de ce texte, d'autant qu'il existe déjà, dans le code, des mesures de dépassement. Je me rallie donc aux conclusions du rapporteur.

M. André Reichardt. – L'opposition joue son rôle d'opposant sans faire de l'obstruction systématique : elle a exprimé de véritables interrogations. Certains élus municipaux sont confrontés à un vrai problème. Vouloir revenir sans délai sur ce texte, c'est, de la part de la majorité, ne jouer que la majorité ! Quelles que soient les imperfections de la loi, il aurait fallu, comme l'a fait valoir M. Bas, lui laisser le

temps de vivre, ne serait-ce que parce qu'elle obligeait les municipalités à mener une réflexion sur cet important enjeu. Dans ma commune, qui se trouve confrontée à la loi SRU, il constitue une réelle difficulté. Et ce n'est pas une seule discussion au conseil municipal qui lèvera les réticences de la population.

Une question au rapporteur, enfin. Pourquoi la proposition de loi prévoit-elle le retour à un taux de 20 % sur la majoration de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme ? Est-ce là un symbole destiné à montrer qu'il ne doit rien rester du dispositif voté en mars dernier ?

M. Hugues Portelli. – Je me range aux côtés du doyen Gélard. Mon seul regret est que ce texte n'ait pu être abrogé plus tôt. Car c'est une véritable atteinte à la libre administration des collectivités, obligée -c'est un comble !- de fonctionner à l'envers. Je ne comprends d'ailleurs pas comment il a passé l'obstacle du contrôle de constitutionnalité. J'ajoute qu'il est contraire aux objectifs du Grenelle II. Dans ma commune, surdensifiée, les seuls qui soient favorables à ce texte sont les promoteurs et les agents immobiliers ! Je voterai son abrogation des deux mains.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – N'est-ce pas Raymond Aron qui disait que « l'idéologie est l'idée de mon adversaire » ? Pour ma part, j'ai été guidé par une règle : ne pas me désolidariser de la position des territoires, je pense à l'AMF, à l'ADF, à l'ACUF.

L'abrogation, Monsieur Bas, n'a pas pour effet d'abroger les trois autres majorations qui existaient avant la loi du 20 mars 2012, et dont une enquête menée sur 71 départements a montré qu'elles étaient loin d'être utilisées à plein : 140 communes utilisent la majoration pour le logement social, 160 celle pour la performance énergétique et 30 celle de la loi Boutin. Il est vrai qu'il y a un débat à avoir sur la question du contexte local, mais c'est un débat de SCOT, de PLU, parce que les droits à construire ne sont aujourd'hui saturés dans aucune collectivité.

Une collectivité a toujours moyen, Monsieur Béchu, de mener une politique de densification. Pour être en charge du Scot pour Lille métropole, je puis vous dire que si on se contente de laisser venir la demande, on a tôt fait d'empiéter sur les terres agricoles. Nous ne sommes pas un modèle, mais qu'avons-nous fait ? Nous avons dit que quand les droits à construire n'étaient pas tous consommés, il n'était pas question d'ouvrir des terres agricoles à l'urbanisation : nous avons ouvert un compte foncier et essayé d'avoir un débat sur le Scot. Le niveau du vote Front national dans le périurbain montre bien qu'il est urgent de décloisonner les raisonnements, pour que densité cesse d'être synonyme de pauvreté. Mais ce n'est sans doute pas ici le lieu d'entrer dans ce débat. Quant à l'amendement, je l'ai déjà présenté.

M. Yves Détraigne. – Je n'ai cependant pas eu réponse à ma question.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – L'abrogation met fin à la procédure pour les communes, Monsieur Détraigne : la majoration ne pourra entrer en vigueur. Si les résultats de la consultation sont présentés, ce sera à titre purement informatif.

Mme Catherine Troendle. – *Quid*, une fois encore, des communes qui ont engagé des frais ?

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – On leur a déjà évité 30 000 euros de dépense : si la rédaction initiale du texte avait été votée, ce n'était pas une note d'information mais une étude d'impact qu'il fallait mettre en œuvre.

Mme Catherine Troendle. – Mais elles ont mené, de fait, des études d'impact.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – Ce n'est pas de notre fait.

M. Christian Cointat. – Je voterai l'amendement, car si le texte doit être voté, il est important qu'il le soit avec cet amendement.

L'amendement n° LOIS 1 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'amendement sera donc défendu par notre rapporteur devant la commission des affaires économiques.

La commission donne un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi.

ANNEXE
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article unique

Après l'article unique,
insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La majoration des droits à construire prévue à l'article L. 123-1-11-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-376 du 30 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, demeure applicable aux demandes de permis et aux déclarations déposées avant le 1^{er} janvier 2016, en application de l'article L. 423-1 du même code, dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale n'ayant pas pris, à la date de promulgation de la présente loi, une délibération faisant obstacle à l'application de la majoration desdits droits, à l'issue du délai de huit jours suivant la présentation de la synthèse des observations du public prévue au même article L. 123-1-11-1.

Lesdites communes et lesdits établissements peuvent à tout moment adopter, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du III de l'article L. 123-1-11-1 précité, une délibération mettant fin à l'application de cette majoration sur tout ou partie de leur territoire.