

N° 258

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024,

Par Mme Sophie PRIMAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, présidente ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, vice-présidents ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, secrétaires ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 383, 437, 448, 484 et T.A. 64

Sénat : 203, 256 et 257 (2017-2018)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 9 |
| • <i>Article 7</i> Allongement à dix-huit mois du délai de dispense de toute formalité pour les installations temporaires prévues pour les Jeux | 9 |
| • <i>Article 8</i> Procédure unique de mise en conformité des documents d'urbanisme pour les opérations d'aménagement et de construction nécessaires à la tenue des Jeux | 11 |
| • <i>Article 10 (article L. 311-1 du code de l'urbanisme)</i> Fusion des décisions de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté | 13 |
| • <i>Article 10 bis</i> Permis de construire ou d'aménager à double état | 14 |
| • <i>Article 12</i> Autorisation des bailleurs sociaux à acquérir et à construire des locaux destinés à être utilisés pour les Jeux puis convertis en logements sociaux - Suspension des effets des conventions APL | 15 |
| • <i>Article 13</i> Mise à disposition temporaire de logements pour étudiants en vue de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques 2024 - Suspension des effets de la convention APL | 18 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 21 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 29 |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES | 29 |

Mesdames, Messieurs,

La France va de nouveau accueillir les jeux olympiques et paralympiques en 2024. Cet événement est un enjeu majeur pour l'image de notre pays mais aussi pour notre économie et nos territoires.

C'est un enjeu pour nos territoires car si les jeux olympiques et paralympiques pour 2024 ont été attribués à Paris, en pratique d'autres territoires seront concernés. Sans être exhaustif, on peut citer le département de la Seine-Saint-Denis, les villes de Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille, Nice, Toulouse, Nantes ou encore Saint-Etienne.

C'est également un enjeu pour notre économie. L'impact économique et touristique des Jeux est loin d'être négligeable. Plus de 11 millions de spectateurs sont attendus. Ces Jeux doivent être « *un accélérateur d'investissement* » selon le Gouvernement qui estime les retombées économiques à au moins 10 milliards d'euros. En matière d'emplois, l'enjeu est également important puisque 250 000 emplois en lien avec ces Jeux pourraient être créés.

Le projet de loi relatif à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques 2024 doit permettre aux organisateurs conformément aux engagements qui ont été souscrits auprès du Comité international olympique et du Comité international paralympique de disposer de l'ensemble des outils nécessaires à la préparation et l'organisation la plus optimale possible des Jeux. De tels projets de loi ont déjà existé dans le passé pour les jeux olympiques de Grenoble de 1968 ou encore pour les jeux olympiques d'Albertville de 1992.

Le présent projet de loi comprend des mesures en matière de sport, de sécurité, de transport, d'urbanisme ou encore de logement. Il a été envoyé au fond à la commission des lois. Cette dernière a décidé de déléguer à votre commission l'examen au fond des articles 12 et 13 relatifs au logement. Votre commission s'est également saisie pour avis des articles 7, 8, 10 et 10 *bis* relatifs à l'urbanisme. Ce rapport avait été initialement confié à notre collègue M. François Calvet qui a demandé à être relevé de ses fonctions pour des raisons personnelles. Il a été remplacé par la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas.

Le projet de loi n'a pas vocation à légiférer de manière générale sur les questions d'urbanisme et de logement, ce sera l'objet du projet de loi « ELAN » relatif au logement. Il s'agit uniquement de prévoir les dérogations « ciblées » au droit commun rendues indispensables pour faciliter la livraison des infrastructures nécessaires aux jeux olympiques et paralympiques dans les délais impartis.

A. DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME

Les dispositions relatives au droit de l'urbanisme sont au nombre de quatre.

Trois d'entre elles visent spécifiquement à accélérer ou sécuriser les procédures d'aménagement ou d'autorisation. Ainsi, l'article 7 permet de dispenser de formalités au titre du code de l'urbanisme les constructions et aménagement temporaires nécessaires aux Jeux. L'article 8 prévoit qu'une opération d'aménagement ou une construction nécessaire à l'organisation et au déroulement des Jeux pourra être réalisée selon la procédure intégrée pour le logement (PIL). Enfin, l'article 10 bis permet au permis de construire d'autoriser les constructions nécessaires aux Jeux, mais également d'autoriser le changement de destination de ces constructions après les Jeux lorsque la destination ultérieure est connue –ce qui sécurisera la reconversion des bâtiments après les Jeux et leur affectation à un autre usage, comme le logement par exemple.

Une quatrième disposition, figurant à l'article 10, possède une portée plus générale, raison pour laquelle elle est codifiée au sein du code de l'urbanisme. Reprenant une disposition issue de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, déposée en 2016 par nos collègues François Calvet et Marc Daunis et adoptée par le Sénat, l'article 10 donne aux collectivités la faculté de fusionner la délibération de création de la ZAC et la délibération de réalisation.

Ainsi, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces quatre articles sans proposer de leur apporter de modification de fond ou de forme.

B. DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT

95 % des sites olympiques existent déjà ou auront vocation à être des structures temporaires. Sauf les rencontres de Football qui seront organisées dans les plus grandes villes de France et les épreuves de voile à Marseille, l'ensemble des compétitions se déroulera dans la région Île-de-France.

Les locaux des villages olympiques et des médias sont néanmoins conçus pour s'intégrer dans les villes dans lesquelles ils seront situés. Ils ont vocation à devenir des logements sociaux, des logements libres, un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des logements étudiants ou encore des commerces et bureaux.

Néanmoins, l'utilisation des locaux acquis et construits par les organismes HLM dans ces villages et mis à disposition dans le cadre des jeux

olympiques et paralympiques est incompatible avec certaines règles applicables aux logements sociaux et oblige à suspendre à titre temporaire les effets des conventions APL attachées à ces logements (article 12). Votre commission a proposé à la commission des lois d'adopter l'article 12 avec modification afin de permettre aux bailleurs sociaux de déroger pour ces locaux mis à disposition à titre temporaire aux règles des chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (conditions d'attribution des logements sociaux et aux loyers).

Des logements vacants réservés aux étudiants ou situés dans des résidences universitaires pourront également être utilisés pour assurer le logement des personnes participant aux jeux olympiques et paralympiques. Or, leur mise à disposition pendant les Jeux n'étant pas compatible avec les règles d'utilisation de ces logements, l'article 13 prévoit de déroger temporairement aux règles régissant les résidences étudiantes. Votre commission a proposé à la commission des lois d'adopter cet article avec modification afin de permettre aux bailleurs sociaux de déroger dans les mêmes conditions aux règles des chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 7

Allongement à dix-huit mois du délai de dispense de toute formalité pour les installations temporaires prévues pour les Jeux

Objet : cet article permet d'appliquer le régime de dispense de formalité au titre du code de l'urbanisme aux constructions et aménagements temporaires nécessaires aux Jeux.

I. Le droit en vigueur

En application de l'article L.421-5 du code de l'urbanisme, un décret en Conseil d'État arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, de façon dérogatoire, sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme en raison soit :

- a) De leur très faible importance ;
- b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés ;
- c) Du fait qu'ils nécessitent le secret pour des raisons de sûreté ;
- d) Du fait que leur contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation ;
- e) De leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer.

Si l'article R.421-5 du code de l'urbanisme, pris en application de l'article L. 421-5, dispense de formalité les constructions ou installations temporaires directement liées à « *une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive* », c'est toutefois à condition que la durée d'installation ne dépasse pas un an. Cette durée est même limitée à trois mois lorsque ces constructions temporaires sont implantées « *dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les abords des monuments historiques et dans les sites classés ou en instance de classement* ».

II. Le projet de loi initial

L'article 7 du projet de loi dispense les constructions, installations et aménagements temporaires et directement liés à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 de formalités au titre du code de l'urbanisme.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux modifications visant à mieux encadrer ce dispositif :

– d'une part, la durée maximale de remise en état initial des sites, est désormais plafonnée (elle ne peut être supérieure à douze mois à compter de la fin de leur utilisation) ;

– d'autre part, les durées maximales autorisées pour l'installation et des constructions et la remise en état des sites devront être modulées en fonction de leur localisation.

IV. La position de votre commission

La tenue des Jeux Olympiques implique l'installation de plusieurs équipements temporaires de grande ampleur. Ainsi, par exemple, dans le département de Seine-Saint-Denis, il faudra construire le Pavillon temporaire de Badminton au Bourget (7 000 places), le Pavillon temporaire de Volley à Dugny (17 000 places) ou le site temporaire de Tir à la Courneuve. Il s'agit d'installations qui, bien que temporaires, sont souvent d'une ampleur et d'une durée d'installation bien supérieure à ce qui est généralement admis pour l'application de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme. Les durées envisagées d'installation des constructions et aménagements envisagés pour les Jeux pourraient en effet atteindre jusqu'à 18 mois, y compris dans des secteurs protégés. Pour sécuriser juridiquement l'application de la dispense de formalité aux constructions temporaires nécessaire aux Jeux, une disposition législative, sans être strictement nécessaire, paraît donc utile en ce qu'elle permettra d'éviter la contestation éventuelle devant le juge administratif de l'allongement significatif de la durée d'installation.

Votre rapporteur souligne que le dispositif est bien encadré puisqu'un décret en Conseil d'État est prévu. Ce dernier fixera la durée maximale d'implantation (maximum 18 mois) et la durée maximale de remise en état initial des sites (maximum 12 mois).

Pour l'interprétation de cette disposition, votre rapporteur souligne que l'obligation de remettre les sites dans leur état initial signifie que les sites ne devront pas se trouver, au terme de la remise en état, dans une qualité environnementale moins favorable qu'avant la procédure d'aménagement. Il est évident que rien n'empêche l'aménageur de restituer le site dans un état final meilleur que l'état initial (ce qui sera notamment le cas si les travaux d'aménagement incluent des travaux de dépollution).

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 8

Procédure unique de mise en conformité des documents d'urbanisme pour les opérations d'aménagement et de construction nécessaires à la tenue des Jeux

Objet : cet article dispose qu'une opération d'aménagement ou une construction nécessaire à l'organisation et au déroulement des Jeux peut être réalisée selon la procédure intégrée pour le logement (PIL).

I. Le droit en vigueur

L'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 a créé la PIL à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme. La PIL concerne les projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la construction de logements devant concourir à la mixité sociale. Elle permet de réduire fortement les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction de logements lorsque cette réalisation se heurte aux normes de planification en vigueur. La PIL permet en effet de rendre le PLU et les documents supérieurs au PLU compatibles avec le projet envisagé dans une seule et même procédure accélérée. La personne qui a engagé la PIL saisit le ministre de l'environnement, qui a trois mois pour répondre, d'une demande d'avis simple et public sur l'étude d'impact du projet, ses incidences environnementales et, le cas échéant, sur les incidences environnementales d'une adaptation des normes supérieures. Elle doit également lancer la procédure de mise en compatibilité du ou des documents d'urbanisme, laquelle s'opère en trois temps : examen conjoint du dossier par les personnes associées à la mise en compatibilité, enquête publique unique et décision(s) de mise en compatibilité prise par chaque autorité compétente pour élaborer le document à mettre en compatibilité, ou par le préfet en cas d'inaction de sa part. Lorsque le projet implique l'adaptation de normes supérieures, la décision concernant cette adaptation revient au préfet de département.

II. Le projet de loi initial

Le 1^{er} alinéa de l'article 8 rend possible le recours à la PIL pour réaliser toute opération d'aménagement ou de construction nécessaire à l'organisation et au déroulement des Jeux, ce qui va accélérer fortement leur réalisation.

Le 2nd alinéa permet de remplacer l'enquête publique qui doit avoir lieu normalement lorsque la PIL adapte certains documents (Plan de déplacements urbain ; PLH ; Schéma directeur d'aménagement et de gestion

des eaux ; etc.) par une simple procédure de participation du public, telle qu'elle est instituée par l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en lui apportant seulement une modification rédactionnelle.

IV. La position de votre commission

Les projets d'aménagement et de construction d'ampleur nécessaire à l'organisation et au déroulement des Jeux devraient conduire à la mise en compatibilité de certains plans locaux d'urbanisme (ceux de Paris et de Saint-Denis, mais peut-être aussi celui de Marseille), ainsi qu'à l'adaptation de documents supérieurs aux PLU, tels que le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). La complexité des opérations à conduire justifie pleinement le recours à une procédure accélérée comme la PIL.

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que, pour la conduite accélérée de projets ayant des impacts sur la hiérarchie des normes limités aux seuls documents d'urbanisme, il est possible de recourir à la procédure de déclaration de projet.

| |
|---|
| <p>Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</p> |
|---|

Article 10
(article L. 311-1 du code de l'urbanisme)

**Fusion des décisions de création et de réalisation des zones
d'aménagement concerté**

Objet : cet article permet de fusionner la délibération qui crée une ZAC et celle qui approuve sa réalisation.

I. Le droit en vigueur

Le code de l'urbanisme semble exiger, pour la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), deux délibérations :

- la première est prévue à l'article L. 311-1, complété par l'article R. 311-2. Elle fixe le périmètre et le programme de la ZAC. L'article R. 311-2 prévoit en particulier que le dossier de création comprend l'étude d'impact définie à l'article R. 122-5 du code de l'environnement lorsque celle-ci est requise en application des articles R. 122-2 et R. 122-3 du même code ;

- la seconde délibération, prévue à l'article R.311-7, approuve le dossier de réalisation de la ZAC, qui comprend :

- a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
- b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement.

II. Le projet de loi initial

L'article 10 du projet de loi donne aux collectivités la faculté de fusionner la délibération de création de la ZAC et la délibération de réalisation, ce qui peut s'avérer utile pour des projets d'aménagement de faible dimension, dont les éléments sont connus de manière précoce.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 10 n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

IV. La position de votre commission

Cet article reprend une proposition issue de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, déposée par les sénateurs François Calvet et Marc Daunis, puis adoptée par le Sénat le 2 novembre 2016. La rédaction retenue par le projet de loi est celle issue des travaux du Sénat. Votre rapporteur s'en félicite. Elle note par ailleurs que cette disposition, utile pour conduire les aménagements nécessaires à l'organisation des Jeux, est d'une portée générale et pourra être utile dans de nombreux projets de ZAC. Elle est d'ailleurs codifiée dans le code de l'urbanisme.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 10 bis

Permis de construire ou d'aménager à double état

Objet : cet article crée un permis de construire permettant d'autoriser les constructions nécessaires aux Jeux mais également d'autoriser le changement de destination de ces constructions après les Jeux, lorsque la destination ultérieure est connue.

I. Le droit en vigueur

Dans le droit de l'urbanisme en vigueur, les autorisations d'urbanisme donné à un instant T sont valables pour une destination précise et elle seule. Si la destination change, une nouvelle autorisation est nécessaire.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article résulte d'un amendement adopté par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Il vise à sécuriser le changement de destination des ouvrages construits pour les Jeux Olympiques et Paralympiques en prévoyant qu'un même permis de construire puisse autoriser l'utilisation d'une construction pour les Jeux et son changement de destination après les Jeux. Cette disposition, qui représente une innovation en matière de droit de l'urbanisme, permet de

sécuriser les deux utilisations des futures constructions et de gagner du temps en termes d'instruction technique et de traitement des éventuels recours contentieux.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cette disposition de simplification, qui sécurise le changement de destination. Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre ce dispositif à d'autres situations, mais il ne semble pas qu'il puisse s'appliquer à d'autres cas concrets.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 12

Autorisation des bailleurs sociaux à acquérir et à construire des locaux destinés à être utilisés pour les Jeux puis convertis en logements sociaux – Suspension des effets des conventions APL

Objet : cet article autorise les bailleurs sociaux à acquérir ou à construire des locaux qui seront destinés à être utilisés pour loger les participants aux Jeux avant d'être transformés en logements sociaux. Il prévoit la suspension de l'application de certaines règles relatives aux logements sociaux à titre temporaire et dérogatoire.

I. Le droit en vigueur

Les 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation précisent que les bailleurs sociaux pour pouvoir bénéficier d'aides de l'État doivent conclure une convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour leurs locataires et respecter des conditions de décence du logement, des plafonds de ressources pour l'attribution de ces logements ainsi que des plafonds de loyer.

II. Le projet de loi initial

Un village des médias et un village olympique et paralympique seront construits en Seine-Saint-Denis. Ces villages comporteront des structures d'hébergement pour les personnes participant aux jeux

olympiques et paralympiques 2024. Un village olympique sera également construit dans les Bouches-du-Rhône.

Les locaux de ces villages sont conçus pour « *s’inscrire parfaitement dans le tissu urbain* » des villes dans lesquelles ils seront situés une fois les jeux olympiques et paralympiques terminés. Ceux de Seine-Saint-Denis ont ainsi vocation à devenir des logements sociaux, des logements libres, un établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des logements étudiants ou encore des commerces et bureaux.

RÉPARTITION INDICATIVE DE LA DESTINATION FINALE DES LOCAUX DU VILLAGE OLYMPIQUE ET DU VILLAGE DES MÉDIAS DE SEINE-SAINT-DENIS EN TERMES DE LOGEMENT

| | Village olympique | Village des médias | Total |
|---------------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| Logements sociaux | 880 | 260 | 1 140 |
| Logements en accession sociale | 220 | | 220 |
| Logements à prix maîtrisés | 440 | | 440 |
| Logements en accession libre | 660 | 1 070 | 1 730 |
| Logements résidences étudiantes | 900 | 150 | 1 050 |
| Logements en EPHAD | | 130 | 130 |
| Hôtels | 225 | 120 | 345 |
| Total | 3 325 | 1 730 | 5 055 |

Source : DHUP

À Marseille, il n’y aura pas de village média mais un « média center » sans lieux d’hébergement. L’emplacement du village olympique n’est pas encore arrêté, le nombre de logements devrait être inférieur à 500 logements.

Les conditions d’utilisation des locaux du village olympique et paralympique et du village des médias sont incompatibles avec les dispositions relatives aux conditions de mises en location prévues pour les logements sociaux dans les conventions APL. En effet, les locaux pourraient être de simples chambres sans cuisine, ne répondant ainsi pas aux normes de décence des logements. En outre, les occupants temporaires qu’il s’agisse des athlètes ou des journalistes ne répondent pas nécessairement aux conditions fixées en matière de plafonds de ressources.

Il convient donc de déroger à ces règles ainsi qu'aux règles relatives à l'objet social des organismes HLM qui est strictement encadré par la loi pour leur permettre de mettre à disposition ces locaux auprès du comité d'organisation des Jeux.

Le projet de loi propose ainsi :

- de donner la possibilité aux organismes HLM de construire et d'acquérir des locaux situés en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône et de les mettre temporairement à disposition du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques pendant la durée de ces jeux ; ces locaux étant transformés en logements à usage locatif à l'issue de cette mise à disposition ;

- de suspendre les effets de la convention APL pendant la durée de mise à disposition des locaux au comité d'orientation des jeux olympiques.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Outre deux amendements rédactionnels, les députés ont adopté lors de l'examen en commission un amendement de la rapporteure de la commission des affaires culturelles tendant à permettre l'occupation des logements pendant la durée prévue dans les contrats conclus avec le comité d'organisation et non pendant la seule durée des jeux olympiques proprement dite.

IV. La position de votre commission

Selon l'article L. 411-6 du code de la construction et de l'habitation, la cessation de l'effet de la convention APL portant sur des logements des organismes HLM entraîne l'application des règles prévues au livre IV du code de la construction et de l'habitation. L'Union sociale pour l'habitat a indiqué à votre rapporteur que la suspension de la convention APL prévue par le présent article pouvait être assimilée au cas de cessation de la convention APL et donc entraîner l'application des règles du livre IV précité.

Afin de lever toutes difficultés d'interprétation, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant pour les locaux acquis ou construits par les bailleurs sociaux en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône et mis à disposition du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques, la suspension de l'application des règles prévues aux chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (conditions d'attribution des logements, plafonds de ressources, loyer).

Votre commission a proposé à la commission des lois saisie au fond d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 13

Mise à disposition temporaire de logements pour étudiants en vue de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques 2024 – Suspension des effets de la convention APL

Objet : cet article précise les conditions de mise à disposition temporaire de logements pour étudiants dans le cadre des jeux olympiques et paralympiques de 2024. Il prévoit la suspension de l'application de certaines règles applicables aux logements étudiants à titre temporaire et dérogatoire.

I. Le droit en vigueur

Le code de la construction et de l'habitation définit le public pouvant être accueilli dans des résidences étudiantes.

Ainsi, l'article L. 631-12 définit la résidence universitaire comme *« un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs, meublés ou non, et des locaux affectés à la vie collective. Cet établissement accueille des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. À titre exceptionnel, cet établissement peut accueillir des enseignants et des chercheurs. »* Ces résidences présentent certaines caractéristiques : possibilité d'un conventionnement APL, pas de droit au maintien dans les lieux, bail d'une durée maximale d'un an.

Les organismes HLM peuvent en application de l'article L. 442-8-1 louer des logements meublés ou non :

- à des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ayant pour objet de les sous-louer à des étudiants ;
- à des associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires.

II. Le projet de loi initial

Des logements vacants réservés aux étudiants ou situés dans des résidences universitaires pourront être utilisés pour assurer le logement des personnes participant aux jeux olympiques et paralympiques. Selon l'étude d'impact, ce sont ainsi près de 5 000 logements répartis sur 34 résidences universitaires qui pourraient être mobilisés pendant la durée des jeux.

Or, la mise à disposition de ces logements étudiants pendant les Jeux ne sera pas compatible avec les dispositions des articles L. 442-8-1 et L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation précités.

C'est pourquoi le présent article prévoit que des logements destinés à des étudiants, vacants au 1^{er} juillet 2024 et situés en Ile-de-France, dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Gironde, la Haute-Garonne, la Loire, la Loire-Atlantique, le Nord et le Rhône pourront être loués jusqu'au 1^{er} octobre au comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques pour accueillir les personnes accréditées. Il prévoit également de suspendre les effets des conventions APL attachées à ces logements.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Outre un amendement rédactionnel, les députés ont adopté lors de l'examen en commission un amendement de la rapporteure de la commission des affaires culturelles tendant à préciser que la mise à disposition des logements étudiants prendra fin le jour suivant la cérémonie de clôture des jeux paralympiques.

IV. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant pour les logements étudiants mis à disposition du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques, la suspension de l'application des règles prévues aux chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (conditions d'attribution des logements, plafonds de ressources, loyer), pour les mêmes raisons que celles précédemment évoquées à l'article 12.

Votre commission a proposé à la commission des lois saisie au fond d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 janvier 2018, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 203 (2017-2018) relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Mme Sophie Primas, présidente et rapporteur pour avis. – Nous examinons à présent le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ; deux articles nous ont été délégués au fond, et nous nous sommes saisis de quatre autres pour avis. J'ai repris ce rapport à la volée, notre collègue François Calvet, que nous avons désigné comme rapporteur, étant retenu chez lui par des ennuis de santé. Nous souhaitons le retrouver prochainement, ainsi que notre collègue Alain Bertrand, en meilleure forme.

La France accueillera en 2024 les jeux Olympiques et Paralympiques, un événement majeur pour l'image de notre pays, mais aussi pour notre économie et nos territoires.

C'est un enjeu pour nos territoires, car si les jeux ont été attribués à Paris, de nombreux autres territoires sont également concernés, comme le département de la Seine-Saint-Denis, les villes de Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille, Nice, Toulouse, Nantes, Saint-Étienne...

C'est un enjeu aussi pour notre économie, l'impact économique et touristique des jeux étant loin d'être négligeable : plus de 11 millions de spectateurs sont attendus, et ces jeux doivent être un « accélérateur d'investissement » selon le Gouvernement, qui estime leurs retombées économiques à au moins 10 milliards d'euros. Nous sommes preneurs... J'ajoute que 250 000 emplois en lien avec les jeux pourraient être créés.

François Calvet a proposé que notre commission entende, sur l'aspect économique des jeux, le délégué interministériel Jean Castex. L'agenda de ce dernier ne permettait pas l'organisation de cette audition avant l'examen du projet de loi par notre commission, mais il est convenu que nous l'entendrons ultérieurement.

Ce projet de loi doit permettre aux organisateurs, conformément aux engagements pris auprès du Comité international olympique et du Comité international paralympique, de disposer de l'ensemble des outils nécessaires à une préparation et une organisation les meilleures possibles. De tels projets de loi ont déjà existé, pour les jeux Olympiques de Grenoble de 1968, et pour les jeux Olympiques d'Albertville de 1992.

Le projet de loi comprend des mesures en matière de sport, de sécurité, de transport, d'urbanisme et de logement. La commission des lois, saisie au fond, nous a délégué l'examen des articles 12 et 13, relatifs au

logement. Par ailleurs, notre commission s'est saisie pour avis des articles 7, 8, 10 et 10 *bis*, relatifs à l'urbanisme.

La philosophie du titre II, qui prévoit d'adapter certaines règles en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement, n'est pas de légiférer sur ces questions de manière générale – ce sera l'objet du projet de loi « ELAN » –, mais de prévoir des dérogations ciblées au droit commun, indispensables pour faciliter la livraison des infrastructures nécessaires dans les délais impartis.

Plus précisément, les services du Gouvernement ont passé en revue la législation en vigueur pour recenser les obstacles normatifs à la réalisation des projets de construction et d'aménagement prévus par le dossier de candidature français. Il s'agit donc d'un projet de loi de simplification du droit *ad hoc*, dont l'objet se limite à la préparation des jeux de 2024.

Les dispositions touchant à l'urbanisme sont traitées au fond par la commission des lois, mais nous avons souhaité, compte tenu de nos prérogatives dans ce domaine, nous en saisir pour avis, fût-ce pour constater qu'elles ne soulèvent pas de difficulté. C'est bien ce constat qui peut être dressé : les dispositions urbanistiques du projet de loi sont de nature à accélérer et sécuriser les projets d'aménagement prévus, et rien, ni dans le fond ni dans la forme, ne justifie des amendements de notre part.

L'article 7 dispense de formalités au titre du code de l'urbanisme les constructions et aménagements temporaires nécessaires aux jeux. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, il faudra construire le pavillon de badminton au Bourget pour 7 000 places, le pavillon de volley à Dugny pour 17 000 places et le site de tir à La Courneuve. Bien que temporaires, ces constructions sont souvent d'une ampleur et d'une durée d'installation bien supérieures à ce qui s'observe dans les cas de dispense de formalités. L'article 7 sécurise ces opérations exceptionnelles. Le dispositif est bien encadré, puisqu'un décret en Conseil d'État fixera la durée maximale d'implantation – dix-huit mois au plus – et la durée maximale de remise en état initial des sites – douze mois au plus.

L'article 8 prévoit qu'une opération d'aménagement ou une construction nécessaire à l'organisation et au déroulement des jeux pourra être réalisée selon la procédure intégrée pour le logement, la PIL. Créée à l'origine pour accélérer les grands projets de construction de logements sociaux, cette procédure réduit fortement les délais lorsque la réalisation d'un projet se heurte aux normes de planification en vigueur. Elle permet de rendre le plan local d'urbanisme et les documents supérieurs à celui-ci compatibles avec le projet envisagé, en une seule et même procédure accélérée.

Cet outil très puissant paraît bien adapté à l'objectif d'achever les opérations d'aménagement nécessaires aux jeux dans les délais impartis. Au reste, je pense que le champ d'application de la PIL est appelé à s'étendre –

peut-être, madame Estrosi-Sassone, dans le cadre du projet de loi « ELAN ». Pour la conduite accélérée de projets ayant des impacts sur la hiérarchie des normes limités aux documents d'urbanisme, il est possible de recourir à la procédure de déclaration de projet, un outil efficace désormais bien maîtrisé par l'État et les collectivités territoriales.

L'article 10 *bis* prévoit que le permis de construire pourra autoriser les constructions nécessaires aux jeux, mais aussi le changement de destination de ces constructions après les jeux, lorsque la destination ultérieure est connue. Cet outil sécurise la reconversion des bâtiments après les jeux et leur affectation à un autre usage, comme le logement.

Enfin, l'article 10 reprend une disposition de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme déposée en 2016 par François Calvet et Marc Daunis. Cette disposition donne aux collectivités territoriales la faculté de fusionner la délibération de création et la délibération de réalisation d'une zone d'aménagement concerté, ce qui peut être utile pour des projets d'aménagement de faible dimension dont les éléments sont connus suffisamment tôt.

De nombreuses dispositions de cette proposition de loi sénatoriale ont déjà été reprises par le Gouvernement ou le seront prochainement, notamment en matière de contentieux de l'urbanisme.

Je propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces quatre articles relatifs à l'urbanisme, sans leur apporter de modification.

J'en viens aux dispositions relatives au logement. L'examen des articles 12 et 13 nous est confié au fond. Un village des médias et un village olympique et paralympique seront construits en Seine-Saint-Denis. Un village olympique sera également construit dans les Bouches-du-Rhône, où se tiendront les épreuves de voile. Ces villages comporteront des structures d'hébergement des personnes participant aux jeux. Les locaux seront conçus pour s'intégrer dans les villes où ils seront situés. En Seine-Saint-Denis, ils ont ainsi vocation à devenir des logements sociaux, des logements libres, un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des logements étudiants, des commerces et des bureaux.

Je rappelle que, pour bénéficier d'aides de l'État, les bailleurs sociaux doivent conclure une convention APL qui les oblige à respecter certaines conditions de décence, de loyers et de plafonds de ressources. Or les conditions d'utilisation des locaux pendant les jeux sont incompatibles avec ces dispositions, auxquelles il convient donc de déroger à titre temporaire.

Aussi l'article 12 donne-t-il la possibilité aux organismes HLM de construire et d'acquérir des locaux situés en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône et de les mettre temporairement à la disposition du comité d'organisation pour la durée des jeux, ces locaux devant ensuite être

transformés en logements à usage locatif. Il prévoit en outre de suspendre les effets de la convention APL durant la mise à disposition.

La cessation d'effet de la convention APL portant sur des logements appartenant à un organisme HLM entraîne l'application des règles prévues au livre IV du code de la construction et de l'habitation, qui concernent notamment les conditions d'attribution et de détermination du loyer. L'Union sociale pour l'habitat considère que la suspension de la convention APL pourrait être assimilée à ce cas de cessation d'effet de la convention APL. Afin de lever toute difficulté d'interprétation, je vous propose qu'il soit également dérogé à titre temporaire, pour ces locaux, aux règles des chapitres I et II du titre IV du livre IV du code. Tel est l'objet de l'amendement AFFECO.1.

Par ailleurs, des logements vacants réservés aux étudiants ou situés dans des résidences universitaires pourront également être utilisés pour assurer le logement des personnes participant aux jeux Olympiques et Paralympiques. Près de 5 000 logements, répartis sur environ trente-quatre résidences universitaires, pourraient être mobilisés, selon l'étude d'impact.

Or l'utilisation des résidences étudiantes obéit à certaines conditions qui ne pourront pas être respectées dans le cadre de la mise à disposition de logements pour les jeux. C'est pourquoi l'article 13 prévoit que des logements destinés à des étudiants, vacants au 1^{er} juillet 2024 et situés en Île-de-France, dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Gironde, la Haute-Garonne, la Loire, la Loire-Atlantique, le Nord et le Rhône, pourront être loués jusqu'au lendemain de la clôture des jeux Paralympiques pour accueillir les personnes accréditées, la date ayant été choisie pour perturber le moins possible la rentrée universitaire. Il prévoit également que les effets des conventions APL attachées à ces logements seront suspendus le temps de la mise à disposition.

Pour ces logements aussi, je vous propose de prévoir une dérogation, le temps de leur mise à disposition, aux règles des chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation. Tel est l'objet de l'amendement AFFECO.2. Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, je vous invite à émettre un avis favorable sur le projet de loi.

M. Marc Daunis. – Quel aveu, devoir adopter par la loi un régime dérogatoire pour préparer un événement qui aura lieu seulement dans six ans ! Le consensus entre nous est certain, mais je déplore notre incapacité, dans le cadre classique, à accueillir de telles manifestations... Ce qui rejoint les conclusions que M. Calvet et moi avons formulées dans notre rapport sur la simplification et la sécurisation des règles d'urbanisme.

À l'article 7, l'Assemblée nationale a opportunément voté un amendement pour porter à douze mois au lieu de trois la durée maximale de remise à l'état initial des lieux sur lesquels des constructions ou installations

temporaires auront été édifiées. De même la présidente a fixé à dix-huit mois la durée maximale des implantations temporaires : je m'en réjouis.

L'article 8 prévoit l'adaptation des documents de rang supérieur. Néanmoins, les déclarations de projet ou les PIL sont parfois, paradoxalement, mises en œuvre avec des délais supplémentaires : une piste périmétrale exige ainsi deux autorisations différentes au lieu d'une ; l'insertion de l'étude d'impact dans la procédure allonge la durée de celle-ci, de trois mois ou de six mois !

Plusieurs articles importants, dont l'article 10, nous tiennent à cœur : nous les voterons, comme l'ensemble du texte.

Mme Catherine Procaccia. – Les amendements sur le logement me semblent pleins de bon sens.

Des « voies olympiques » routières sont prévues pendant la durée des jeux : seront-elles créées pour l'occasion ou s'agira-t-il de voies existantes qui seront fermées à la circulation ? Il ne faudrait pas rendre les déplacements quotidiens des Franciliens encore plus épouvantables...

Mme Michelle Gréaume. – L'article 13 sur les logements étudiants ne me pose pas de problème si la rentrée des étudiants n'est pas perturbée. Une question cependant sur l'article 12 : pourquoi deux départements seulement, Seine-Saint-Denis et Bouches-du-Rhône, sont-ils mentionnés ?

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Nous légiférons pour adapter le droit commun, avec pour but de construire plus vite. Cela pourrait nous inspirer une démarche similaire pour de grandes causes nationales comme le logement, la fluidité des déplacements, etc.

C'est la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui se penche sur les questions de circulation. Mais bien sûr, les infrastructures existantes seront mises à contribution !

Mme Catherine Procaccia. – Les entreprises seront bloquées dans leur activité.

M. Fabien Gay. – Nous ne sommes pas saisis sur ces articles, mais nous aurons le débat en séance. Les articles visés, je songe à l'article 14, ne mentionnent même pas le Grand Paris Express. Nous avons eu l'occasion d'en parler avec Tony Estanguet, qui le déplorait aussi.

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – En juillet et en août, la circulation est en général plus simple... pas dans les Bouches-du-Rhône, il est vrai ! Sur l'article 12, si la loi mentionne uniquement ce département et celui de Seine-Saint-Denis, c'est qu'ils seront les seuls à accueillir des villages olympiques.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La maîtrise budgétaire est importante : or rien n'est inscrit sur l'utilisation des équipements existants.

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Ce n'est pas l'objet du présent texte, qui traite des procédures juridiques pour réaliser les infrastructures olympiques. Il est certain que les équipements existants seront utilisés, comme seront réutilisés ceux construits pour l'événement.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Où cela sera-t-il écrit ?

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Pas dans la loi, mais cela figure dans le dossier olympique. La question budgétaire est légitime, nous en parlerons sans aucun doute lorsque nous entendrons M. Jean Castex.

M. Jean-Pierre Bansard. – *Airshow* au Bourget occupe plusieurs dizaines d'hectares : ce site sera-t-il exploité, ou restera-t-il un aéroport privé, utilisé peut-être par les visiteurs lors des jeux Olympiques ?

M. Fabien Gay. – Nous voterons la loi. Nous souhaitons quelques précisions sur les expropriations temporaires. Le seul exemple qui nous est donné est celui des parkings : la sécurité et les nécessités de stationnement exigent de telles mesures, mais pourquoi n'avons-nous aucune autre précision, sur le périmètre par exemple ?

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Vous parlez des expropriations d'usage. Nous ne sommes pas saisis de l'article 9 mais nous en discuterons en séance.

M. Jean-Pierre Bansard. – Le terrain dont je parle au Bourget est un lieu formidable, quasiment à Paris.

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Le présent texte, je le répète, vise à adapter les procédures afin de construire plus vite les infrastructures nécessaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 12

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – J'ai déjà exposé l'amendement AFFECO.1, de même que le suivant.

M. Marc Daunis. – L'amendement AFFECO.1 mentionne l'article L. 35 du code de la construction et de l'habitation, qui comprend plusieurs alinéas. Ne faudrait-il pas être plus précis et ne viser que certains d'entre eux ? Il faudrait éviter une extension intempestive...

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – L'article L. 35 traite de la convention APL dans son ensemble.

L'amendement AFFECO.1 est adopté.

Article 13

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

Le rapport pour avis est adopté.

La commission émet un avis favorable au projet de loi ainsi amendé.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 9 janvier 2018 :

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
Mme Muriel Bensaïd, adjointe à la sous-direction de la qualité de la vie,
M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable,
et **Mme Chrystel Martens**, chef du bureau des rapports locatifs.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Union sociale pour l'habitat.