

N° 366

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à **réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français,***

Par Mmes Dominique ESTROSI SASSONE et Valérie LÉTARD,

Sénateurs

---

(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, Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, Patricia Schillinger, M. Jean-Claude Tissot.

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2336, 2434 et T.A. 357

Sénat : 163 et 367 (2019-2020)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE COÛT DU FONCIER, UN DÉFI POUR LE LOGEMENT ABORDABLE .....	5
II. UNE PROPOSITION DE LOI À LA RECHERCHE D'OUTILS NOUVEAUX POUR LUTTER CONTRE LA SPÉCULATION ET LA RARETÉ DU FONCIER.....	6
III. LA COMMISSION CONFORTE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ POUR LES MÉNAGES MODESTES ET LES CLASSES MOYENNES.....	7
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• Article 1 <sup>er</sup> .....	11
• Article 2.....	15
• Article 2 bis (nouveau) .....	20
• Article 2 ter (nouveau).....	21
• Article 2 quater (nouveau) .....	22
• Article 3.....	23
• Article 4.....	27
• Article 5.....	29
• Article 6 bis .....	32
• Article 7.....	34
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 48, ALINÉA 3 DU RÈGLEMENT DU SÉNAT ...</b>	<b>57</b>
<b>Liste des personnes entendues .....</b>	<b>59</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>61</b>



## L'ESSENTIEL

La proposition de loi n° 163 visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, déposée par M. Jean-Luc Lagleize, député, a été votée par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019. Par rapport au texte initial, plusieurs articles ont fait l'objet de nouvelles rédactions par des amendements du Gouvernement.

La PPL est inspirée du rapport que M. Lagleize a remis au Premier ministre, début novembre 2019, en tant que parlementaire en mission et qui comportait cinquante propositions. Seules certaines d'entre elles ont été retenues pour figurer dans la proposition de loi.

Ce travail est l'une des conséquences de la crise des « Gilets jaunes » qui a souligné les difficultés de nombre de nos concitoyens pour se loger à un prix abordable et l'obligation dans laquelle ils se trouvent de s'éloigner toujours plus des métropoles, accroissant les coûts de transport et contribuant à l'étalement urbain qui devient, lui aussi, problématique au regard de l'objectif de sobriété foncière.

### I. LE COÛT DU FONCIER, UN DÉFI POUR LE LOGEMENT ABORDABLE

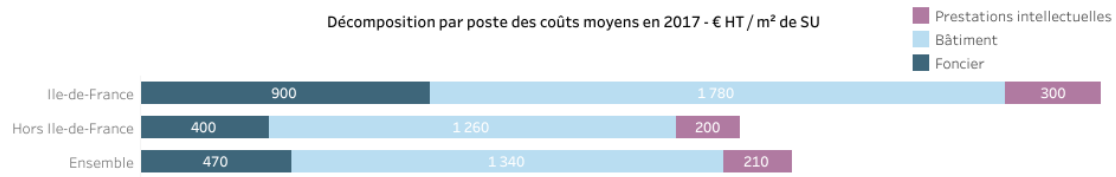
Portés par la politique de taux d'intérêt bas de la Banque centrale européenne, les prix de l'immobilier augmentent dans notre pays, pesant de plus en plus lourd dans les opérations de construction.

En octobre 2019, selon les chiffres du Commissariat général de l'environnement et du développement durable, en monnaie constante, **le prix des logements est 72 % plus élevé qu'en 2000**, alors que le revenu disponible par ménage n'a progressé que de 4 %. Pendant la même période, l'indice INSEE des loyers, rapporté au revenu disponible des ménages, est stable sur longue période depuis les années 1970. Cette différence s'explique principalement par des taux d'intérêt immobiliers historiquement bas depuis 50 ans mais qui, néanmoins, ne compensent pas la hausse des prix.

**Le pouvoir d'achat immobilier diminue.** Il a baissé de 19 % depuis l'an 2000 et, pour acheter le même logement « toutes choses égales par ailleurs », un primo-accédant doit s'endetter sur 20 ans, contre 15 ans en 2000, soit une durée plus longue d'un tiers. Le prix moyen des terrains à bâtir a progressé de 55 % entre 2008 et 2018, tandis que la surface moyenne acquise diminuait de 25 %.

**La production de logements abordables est évidemment handicapée** par ces évolutions. Le foncier pèserait environ 30 % du prix en

île de France avec des pointes jusqu'à 45 % selon l'Union sociale pour l'habitat (USH).



La production d'un logement social neuf coûte en moyenne 2 000 € HT / m<sup>2</sup> : 1 900 € HT / m<sup>2</sup> en province, près de 3 000 € HT / m<sup>2</sup> en Île-de-France. La part de la charge foncière est très variable selon les territoires et suivant l'éventuelle décote appliquée à l'achat.

Source USH, Hlm en chiffres 2018

La Fédération des coop'HLM a, quant à elle, observé une augmentation de quatre points de la part du foncier pour atteindre 15 % du prix de vente dans les opérations menées entre 2009 et 2019.

Selon les chiffres de Caisse des dépôts et consignations, **le coût de revient des logements sociaux a progressé de 28 % en dix ans. Si la hausse paraît maîtrisée (+ 3 %) entre 2014 et 2016, c'est en raison d'une baisse de la surface des appartements** dans les zones où la pression foncière est la plus forte, de l'ordre de l'ordre de 3 %, pour compenser la hausse du coût du foncier.

Cette situation constitue un défi pour les acteurs du logement qui sont à la recherche de solutions pour y remédier.

## II. UNE PROPOSITION DE LOI À LA RECHERCHE D'OUTILS NOUVEAUX POUR LUTTER CONTRE LA SPÉCULATION ET LA RARETÉ DU FONCIER

La proposition de loi propose d'apporter des solutions à la spéculation foncière et à la rareté du foncier disponible par les mesures suivantes :

**- l'interdiction de la vente aux enchères des immeubles de l'État, des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics**, dans les zones urbaines tendues, à l'exception des lots de copropriété, estimant que ce type de vente provoque une hausse des prix (article 1<sup>er</sup>) ;

**- l'habilitation du Gouvernement à créer par ordonnance, dans un délai d'un an, des organismes fonciers libres et un bail réel libre (article 2).** Les organismes fonciers libres (OFL) seraient détenus à majorité par des personnes publiques. Ils auraient pour objet d'acquérir et de gérer du foncier **pour réaliser tous types d'opérations immobilières** (logements, commerces, bureaux, équipements publics) en vue de la location ou de l'accession. Le bail réel libre (BRL) organiserait la **séparation du foncier et du bâti et serait prorogable**, sans condition de loyer ou de prix de cession y compris lors des mutations successives, à l'exception des zones tendues.

Cette habilitation permettrait également de fusionner avec ce nouveau bail les régimes du bail réel solidaire et du bail réel immobilier.

**Il s'agit de la disposition la plus importante du texte.** Elle a une grande portée car elle rend possible une profonde transformation du droit de la propriété dans notre pays avec pour objectif d'abaisser le coût des logements en les séparant du foncier qui serait porté sur la longue durée.

**- la création et la généralisation d'observatoires de l'habitat et du foncier à l'horizon de deux ou trois ans dans les zones soumises à un plan local de l'habitat (article 3) ;**

**- la création d'un fonds pour la dépollution des friches géré par Action logement groupe (article 4).** Il aurait pour mission de libérer les friches urbaines et industrielles en leur assurant un nouvel usage ;

**- la réorganisation des relations entre les collectivités territoriales et le service du Domaine pour l'évaluation foncière (article 5).** Les avis domaniaux seraient désormais communiqués avec l'ensemble des éléments justifiant l'estimation. Ils seraient susceptibles d'appel. En complément, les collectivités pourraient faire appel à des experts judiciaires. Les petites communes pourraient solliciter le service du Domaine ;

**- la suppression du caractère d'urgence dans les procédures de déclaration d'utilité publique pour création de réserves foncières (article 6 bis)** afin de faciliter le recours à cet outil ;

**- l'obligation pour les communes de délibérer une fois par an, préalablement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, sur la mise en œuvre du plan local de l'habitat (PLH) sur la base d'une analyse de l'observatoire foncier (article 7).** Il s'agirait d'impliquer plus étroitement les communes dans les politiques du logement.

### **III. LA COMMISSION CONFORTE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ POUR LES MÉNAGES MODESTES ET LES CLASSES MOYENNES**

Après un travail conséquent d'écoute des élus locaux et des acteurs du monde du logement, les rapporteurs ont souhaité faire évoluer le texte avec pragmatisme et dans le souci de conforter et d'élargir les outils existants d'accession sociale à la propriété, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales et des prérogatives parlementaires.

**En l'absence de données** relatives aux ventes des collectivités et de l'impact des ventes aux enchères sur la hausse des prix, et après avoir entendu au contraire plusieurs témoignages sur leur utilité pour assurer la transparence d'une vente et trouver le juste prix, souvent inférieur à

**l'évaluation domaniale, la commission a supprimé l'interdiction des ventes aux enchères pour les collectivités territoriales.**

**La commission a également supprimé l'article 2** estimant qu'il n'était pas normal qu'une initiative parlementaire aboutisse à ce que le Parlement se dessaisisse d'un sujet essentiel, en l'espèce la définition d'un nouveau droit de propriété, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État.

En outre, elle a soulevé plusieurs objections de fond : l'insuffisance de l'encadrement des OFL et du BRL en matière de champ de compétence, de gouvernance et de financiarisation. La commission a aussi souligné l'inefficacité de la dissociation foncier-bâti, à elle seule, pour limiter la hausse des prix au regard des exemples de Lyon, de Londres ou d'Amsterdam où elle est déjà répandue.

**Les acteurs du secteur ont un avis consensuel. Si la séparation du foncier et du bâti apparaît pertinente pour produire des logements plus abordables, il n'y a aucun besoin d'un outil nouveau. Au contraire, il faut conforter l'existant pour ne pas complexifier les choses.**

Il convient également de **conserver les quatre piliers qui font le succès naissant des organismes de foncier solidaires (OFS)** dédiés à l'accession sociale à la propriété : la **gouvernance publique**, la **non lucrativité**, la **vocation sociale** marquée et les **dispositifs anti-spéculatifs** qui permettent de **pérenniser dans le temps l'investissement public au profit du logement social.**

**La commission a donc adopté quatre amendements pour :**

- **permettre aux OFS, par exemple des organismes HLM, de vendre une partie de leurs logements existants sous la forme de BRS ;**
- **étendre la compétence des OFS aux locaux commerciaux et professionnels situés au bas des immeubles d'habitation** pour faciliter leur intervention dans le cadre de la réhabilitation des centres bourgs et de donner un nouvel outil aux maires ;
- **faciliter le relèvement du plafond de ressources du BRS au niveau du prêt locatif social (PLS) accession pour introduire plus de mixité et permettre aux classes moyennes d'y accéder**, tout en restant dans la limite du service d'intérêt général reconnu par le droit français et européen.

La commission a souhaité **laisser les communes libres de créer des observatoires** et a demandé au Gouvernement de réaliser un travail méthodologique et une expérimentation pour qu'ils puissent se développer.

Elle a **supprimé l'article 4** car **Action logement n'est pas compétent** en matière de dépollution et la création d'un fonds public doit être mûrement réfléchi pour **ne pas affaiblir le principe pollueur-payeur et ne pas se priver des fonds européens.**



La commission a approuvé les évolutions proposées par l'article 5 et a **élargi la liste des experts que pourront saisir les collectivités pour faciliter cette nouvelle pratique.**

La commission a **supprimé l'article 6 bis**, car le caractère d'urgence est une condition jurisprudentielle qui a disparu depuis 2014. Elle invite plutôt le Gouvernement à diffuser les nouvelles règles en vigueur auprès des préfetures.

Enfin, elle **n'a pas souhaité imposer une nouvelle obligation de délibération aux communes sur le PLH**, estimant que la compétence était déléguée aux EPCI.



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Cet article vise à interdire la vente aux enchères du foncier de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sous certaines conditions.**

**La commission a adopté un amendement limitant cette interdiction à l'État et à ses établissements publics.**

#### **I. La situation actuelle - Principes de liberté, de publicité et de mise en concurrence lors des cessions**

##### **A. La cession du domaine privé de l'État**

L'article L. 3211-1 du code de la propriété des personnes publiques dispose que « *lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'État ou un établissement public de l'État, les immeubles du domaine privé de l'État peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

L'article R. 3211-2 précise que « *l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'État est consentie avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable* ».

Avant même de choisir, selon certaines modalités, entre l'adjudication et la voie amiable, toute cession doit respecter les deux principes de la publicité et de la mise en concurrence, qui sont également valables pour les achats publics.

La question est donc moins de savoir si la vente s'effectue aux enchères ou de gré à gré que de déterminer à quelles conditions l'État peut s'affranchir d'une mise en concurrence pour assurer la transparence de la procédure, l'égalité des candidats et, *in fine*, les conditions financières optimales de valorisation du patrimoine public au regard des objectifs poursuivis lors de la vente.

Ces conditions sont notamment régies par l'article R. 3211-7 qui prévoit le cas où l'immeuble cédé est destiné à une opération d'intérêt général comme la construction de logements sociaux.

Plus encore, la loi prévoit (article L. 3211-7) que l'État peut procéder à une vente à un prix inférieur à la valeur vénale, consentant à une décote

qui peut atteindre 100 % de la valeur du terrain, pour permettre des programmes de logements sociaux.

En 2018, les ventes par mise en concurrence ont représenté 26,7 % du nombre des cessions (9 % pour les enchères) et 37,2 % en valeur (8,1 % pour les enchères), tandis que les ventes « dérogatoires », sans mise en concurrence, ont représenté 71,8 % des procédures et 46,3 % de la valeur des cessions.

### **B. La cession du domaine privé des collectivités territoriales**

La cession du domaine privé des collectivités territoriales est dans son principe plus libre car soumise à un régime de droit privé. Elle n'est pas soumise aux mêmes conditions de publicité et de transparence.

La cession doit néanmoins faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal, départemental, régional ou de l'EPCI, portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles (articles L. 2241-1, L. 213-1, L. 4221-1 et L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales). Cette délibération est soumise au contrôle de légalité.

Elle doit être prise sur la base de l'avis du service du Domaine sur le prix, sauf pour les communes de moins de 2 000 habitants (article L. 3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Si les modalités de la vente sont censées pouvoir être choisies par la collectivité, elle ne peut céder ses biens en deçà de leur valeur réelle sauf contrepartie appropriée selon une double jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC 26 juin 1986 et CC 24 juillet 2008).

Or, cette valeur réelle n'est pas nécessairement le prix le plus élevé.

Pour assurer la régularité de leurs ventes et pour valoriser au mieux leur patrimoine, les collectivités sont donc, de fait, encouragées à respecter les mêmes principes que l'État, c'est-à-dire une large publicité et une mise en concurrence.

Une exception jurisprudentielle est reconnue par le Conseil d'État dans son arrêt « commune de Fougerolles » du 3 novembre 1997, lorsque le rabais consenti, voire la cession gratuite ou à l'euro symbolique, est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

Les organismes HLM reçus par les rapporteurs ont témoigné qu'en dehors de quelques exceptions, la pratique courante des collectivités étaient de les mettre en concurrence sur des projets, avec le prix comme critère important.

## **II. Le dispositif envisagé - Interdiction des ventes aux enchères en zone tendue**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit de modifier les articles L. 3211-1 et L. 3211-14 du code de la propriété des personnes publiques pour rendre obligatoire, pour l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les ventes amiables à l'exception des lots de copropriétés, dans les zones urbaines ou à urbaniser des plans locaux d'urbanisme ou dans les zones tendues (article 232 du code général des impôts).

Ces dispositions s'appliqueraient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cet article est le résultat d'une réécriture en deux temps par la commission, puis, en séance, par un amendement de Mme Pascale Boyer.

Dans son rapport au Premier ministre, M. Jean-Luc Lagleize avait proposé d'interdire les ventes aux enchères non seulement à l'État et aux collectivités mais également aux entreprises publiques. Ce dernier point n'a pas été retenu.

Dans la proposition de loi, il avait imaginé les remplacer par des ventes à prix fixe sur concours. Mais cette solution posait des problèmes juridiques qu'il était difficile de résoudre dans le cadre de l'examen du texte.

La commission a donc retenu le principe de l'interdiction de la vente par adjudication tout en laissant au Gouvernement le soin d'en préciser les modalités par décret. Elle a de plus adopté une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

En séance, la rédaction a été reprise afin de ne supprimer les adjudications que dans les territoires en tension en se référant aux communes soumises à la taxe sur les logements vacants définie à l'article 232 du CGI, dont la liste est déterminée par décret et de limiter cette suppression aux zones urbanisées des communes, afin d'exclure de son champ les bâtiments isolés, tels que les maisons forestières ou éclusières pour lesquelles l'adjudication est un mode habituel de cession. Il permet aussi le recours à la procédure d'adjudication sur l'ensemble du territoire pour les lots de copropriétés.

## **IV. La position de la commission - Une disposition vraisemblablement inutile et contraignante pour les collectivités territoriales**

Lors de son audition, la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) a estimé que les ventes de l'État représentaient moins de 1 % des transactions au niveau national et a contesté qu'elles puissent avoir une quelconque influence sur les prix. Force est de constater qu'aucun chiffre ne vient

corroborer cette intuition, ni dans le rapport au Premier ministre, ni dans celui de la commission de l'Assemblée nationale. On pourrait même inférer l'inverse des données disponibles sur les ventes immobilières de l'État en 2018, puisque les ventes par adjudication ont une valeur inférieure à leur volume (9 % en nombre, 8,1 % en valeur).

Concernant l'État, la rédaction actuelle préserve l'essentiel de la liberté de la DIE en n'interdisant les ventes aux enchères que dans les zones urbaines tendues tout en écartant les lots de copropriété qui sont fréquemment vendus selon cette modalité.

Concernant les collectivités territoriales, aucun chiffre n'est disponible ni sur les cessions foncières et leurs modalités ni sur leur impact sur les prix.

Là aussi, les quelques témoignages recueillis lors des auditions témoigneraient plutôt de l'inverse. Agorastore, site internet spécialisé dans la vente aux enchères, selon différentes modalités, de biens publics, a indiqué qu'en 2018 et 2019, sur 200 biens immobiliers vendus, la moitié l'avait été à une valeur inférieure à l'estimation du service du domaine et qu'en moyenne une décote de 11 % était constatée.

Plusieurs élus ont également indiqué aux rapporteurs que le service du domaine avait tendance à surestimer la valeur d'un bâti et à sous-estimer l'ensemble des travaux nécessaires à sa remise en état ou à sa reconversion. Dès lors, comme les communes sont de fait liées par cet avis, la vente aux enchères est une solution pour estimer la réalité du marché et de la décote sur un bien.

L'interdiction de la vente aux enchères apparaît donc plus comme une question de philosophie ou de principe que le résultat de l'observation de la réalité en dehors de quelques cas spécifiques constatés localement.

Il convient également de noter qu'elle va à l'encontre du principe général de leur libre administration posé par l'article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales et reconnu par la Constitution. Ce principe trouve d'autant plus à s'appliquer dans la gestion du domaine privé des collectivités que celui-ci relève, comme cela a été rappelé, du droit privé et que les collectivités jouissent d'une réelle marge de manœuvre.

Les rapporteurs considèrent donc que si l'État consent à cette restriction, en l'absence d'étude d'impact et d'évaluation, il n'y a pas de motif suffisant pour l'imposer aux collectivités territoriales. Ils proposent la suppression du 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

## Article 2

**Cet article vise à habilitier le Gouvernement à créer des organismes fonciers à capitaux majoritairement publics ayant pour objet d'acquérir et de gérer du foncier à des fins de logements, de locaux commerciaux et de bureaux et d'équipements publics. Cette habilitation vise également la création d'un bail réel libre dissociant le foncier du bâti qui pourrait être soumis à certaines conditions de loyer et de cession en zone tendue. Elle prévoit enfin la fusion possible des régimes des baux réels immobilier et solidaire avec ce nouveau bail.**

**La commission a supprimé cet article.**

### **I. La situation actuelle - De nombreux outils de dissociation du foncier et du bâti sont déjà disponibles**

Plusieurs instruments juridiques permettent dès aujourd'hui le démembrement de la propriété en séparant le foncier du bâti, le bailleur conservant la maîtrise du foncier mais accordant des droits réels immobiliers au preneur.

Le plus ancien est le **bail emphytéotique**, prévu par les articles L. 451-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit d'un bail immobilier de très long terme, entre 18 et 99 ans, qui confère des droits réels au preneur en échange d'un loyer faible. Mais à l'issue du bail, les investissements effectués et les améliorations apportées reviennent au bailleur et constituent une part significative de sa rémunération.

Il connaît deux déclinaisons avec des objectifs précis, les baux à construction et à réhabilitation.

**Le bail à construction** est régi par les articles L. 251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il se distingue du bail emphytéotique par l'obligation de construire, que contracte le preneur, ainsi que de maintenir en bon état d'entretien les constructions et d'assurer toutes les réparations. À l'issue du bail, la propriété des constructions revient au bailleur.

**Le bail à réhabilitation** est régi par les articles L. 252-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. D'une durée de douze ans minimum, le bail à réhabilitation est un contrat par lequel le preneur s'engage à réaliser des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail. Il est réservé aux organismes d'HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux collectivités territoriales.

**Le bail réel immobilier (BRI)** est régi par les articles L. 254-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il a été créé par l'ordonnance du 20 février 2014 sur le logement intermédiaire. Proche des

précédents, d'une durée comprise entre 18 et 99 ans, sa spécificité est de se focaliser sur la mise à disposition de logements dits intermédiaires entre le parc social et le parc privé libre en dissociant le foncier du bâti. Il suppose une aide spécifique pour abaisser le prix du foncier. Il permet la mobilisation de fonds privés. Il est réservé à la résidence principale de personnes physiques sous certains plafonds de ressources. Il est donc cédé ou loué à un prix respectant lui-même un plafond. Enfin, il peut être mis en œuvre sur tout le territoire, sauf dans les communes carencées au titre de la loi SRU.

Le dernier outil disponible est le **bail réel solidaire (BRS)** régi par les articles L. 255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de la déclinaison des *Community Land Trust* anglo-saxons. Il a été introduit en droit français par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016. Il vise à permettre à des organismes fonciers solidaires (OFS) à but non lucratif, agréés par le préfet, de mettre à disposition des logements sociaux à destination des ménages modestes. Ces logements sont réservés à la résidence principale mais peuvent avoir un usage mixte, pour partie professionnel. En raison du respect de stricts plafonds de ressources, les OFS peuvent bénéficier d'une décote sur le foncier public.

Le BRS pérennise l'objectif social du logement dans le temps car le bien ne peut être donné ou cédé qu'à une personne physique remplissant les mêmes conditions sociales et qui se verra reconnaître les mêmes droits sur un bail de longue durée compris entre 18 et 99 ans. Il est donc « rechargeable ». C'est l'une des grandes différences avec un bail réel immobilier. La revente s'effectue à un prix réglementé qui varie en fonction d'un indice, défini lors de l'achat initial, et dans la limite du plafond du prêt social location-accession (PSLA). L'OFS conserve en outre la possibilité de préempter le bien.

Le BRS permet donc une accession sociale à la propriété et la constitution d'un patrimoine tout en garantissant dans le temps la pérennité de la vocation sociale du logement et la maîtrise du foncier.

Ce dispositif original prend actuellement son essor avec une offre de mieux en mieux connue et structurée.

Si seulement cinq premiers logements ont été livrés en 2019, le nombre d'OFS agréés (29 dont dix portés par les Coop'HLM) et de logements produits devraient croître rapidement. 10 000 sont espérés d'ici cinq ans.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Habilitier le Gouvernement à créer des organismes fonciers libres et un nouveau bail réel associé**

Dans sa rédaction d'origine, la proposition de loi avait pour objectif de créer des organismes fonciers s'inspirant des OFS et de certains exemples étrangers pour permettre à des ménages, au-dessus du plafond du BRS, issus



des classes moyennes, de bénéficier d'un bail réel rechargeable, plus souple que le BRI, pour acquérir leur résidence principale. Il s'agissait également de permettre la réalisation d'équipements publics. Les OFL étaient soumis à agrément préfectoral.

Par amendement, la commission a modifié ce texte en supprimant la condition d'agrément préfectoral et en précisant que le capital de ces organismes serait majoritairement public.

Mais l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement du Gouvernement proposant une nouvelle rédaction de l'article 2 qui a pour objectif de l'autoriser à légiférer par ordonnance, dans un délai d'un an, pour :

- Créer de nouveaux organismes fonciers « libres » qui seraient détenus à majorité par des personnes publiques et qui auraient pour vocation d'acquérir et de gérer du foncier en vue de réaliser des logements, des locaux à usage commercial, des locaux à usage de bureaux et des équipements collectifs, au moyen de baux de longue durée ;

- Créer un bail réel de longue durée prorogable ;

- Ces baux seraient consentis en vue de la location ou de l'accession à la propriété, sous certaines conditions de loyer ou de prix de cession, dans les zones tendues ;

- Définir les conditions des mutations successives et de résiliation ;

- Adapter ou fusionner avec ce nouveau régime ceux du BRI et du BRS, tout en conservant leurs champs d'application et leurs caractéristiques.

L'amendement du Gouvernement a beaucoup élargi le champ de l'OFL :

- Il aurait une vocation immobilière générale : logements, commerces, bureaux, équipements, en faisant un outil d'aménagement ;

- Concernant le logement, il permet aussi bien l'accession que la location, les résidences principales comme secondaires et la location dans toutes ses déclinaisons : meublée, touristique...

**L'OFL apparaît ainsi, comme cela a été expliqué à vos rapporteurs lors des auditions, être plus « un outil d'investisseur et d'aménageur » qu'un nouveau moyen de construire des logements abordables.**

### **III. La position de la commission – Suppression de l'article 2**

La commission considère qu'il n'est pas dans la vocation d'une proposition de loi que la principale disposition du texte soit une habilitation donnée au Gouvernement à légiférer par ordonnance, conduisant le Parlement à se dessaisir. Si en l'espèce l'article est formellement régulier

puisqu'il résulte d'un amendement déposé par le Gouvernement, cela apparaît comme une dénaturation de l'initiative parlementaire.

Cette situation est d'autant plus anormale que cette habilitation est loin de faire consensus et d'être juridiquement incontestable.

L'OFL est présentée comme l'arme définitive contre la spéculation foncière, la rente et en faveur du logement abordable.

Force est de constater tout d'abord **qu'il existe déjà, au-delà des baux réels précédemment évoqués, de nombreux outils pour garantir la maîtrise publique du foncier et faciliter la production de logements abordables.**

Il peut s'agir de **baisser le prix du foncier** *via* des cessions à prix minoré par les collectivités ou l'État, *via* le fonds de minoration foncière des EPF, *via* le plan local d'urbanisme ou encore les chartes promoteurs, qui tout en n'ayant pas de cadre réglementaire, sont largement pratiquées.

Il est ensuite possible de **différer l'acquisition du foncier** dans le temps. Cela peut s'effectuer par le portage foncier qui permet de reporter l'achat des terrains au-delà du remboursement des prêts pour la construction du bâti. Le prêt social location-accession (PSLA) permet quant à lui à un ménage de devenir propriétaire à l'issue du contrat de location, seuls 5 % étant payables à l'entrée dans les lieux.

Il est également autorisé de **démembrer le droit de propriété**. C'est notamment l'objectif de l'usufruit locatif social (ULS). Il permet de lever des fonds pour réaliser des logements sociaux. L'investisseur conserve la nue-propriété du bien mais en concède l'usufruit à un bailleur social pour une durée de 15 à 20 ans. L'investisseur acquitte en général 60 % du prix.

Or, à l'occasion de la préparation de la proposition de loi, **aucun de ces dispositifs, ni les baux réels, en dehors du BRS, n'ont fait l'objet d'une évaluation.**

La rédaction de l'habilitation soulève ensuite de nombreuses **difficultés et craintes.**

On peut s'interroger sur **la constitutionnalité** du dispositif envisagé. Le rapport Lagleize estime que le foncier est un bien public et assume le fait qu'il doit être retiré du marché pour permettre une forte régulation des transactions immobilières. Il observe lui-même qu'il s'agirait d'une véritable révolution allant à l'encontre du droit de propriété tel qu'il est conçu en France depuis la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Si les OFL n'ont peut-être pas une portée aussi large, se pose la question des conditions de cession du foncier public. Sauf motif d'intérêt général et compensations appropriées, il ne peut être cédé en deçà de sa valeur réelle. Dans l'état du texte, ces contreparties d'intérêt général sont-elles suffisantes pour permettre la cession du foncier en deçà de son prix ? Comment rendre l'opération intéressante pour l'acquéreur s'il paye un

loyer foncier à hauteur de la valeur de marché ? Quel est l'intérêt pour l'investisseur privé s'il n'a pas un juste retour dans le cadre du marché libre ?

**Il conviendrait ensuite de démontrer que la séparation du foncier et du bâti soit réellement la martingale** contre la hausse des prix de l'immobilier. Il y en a plusieurs contre-exemples. Au Royaume-Uni et plus particulièrement à Londres, où cette dissociation est fréquente, elle n'a pas limité l'augmentation du coût du logement. À Lyon, la gestion *via* des baux emphytéotiques du patrimoine foncier des Hospices se fait également à la valeur du marché local. Enfin, à Amsterdam, où le foncier est dans une large mesure la propriété de la ville, c'est celle-ci qui a, ces dernières années, fortement augmenté le montant du loyer du foncier.

Les termes mêmes de l'habilitation suscitent des **inquiétudes de la part du mouvement HLM**. Les organismes de logement social observent que leur statut non lucratif ou à lucrativité limitée leur interdira d'être parties aux OFL ou même d'en être des prestataires. Ils relèvent en outre leur champ très large, au-delà du logement intermédiaire et des objectifs initiaux d'accession à la propriété et craignent que ce dispositif ne soit en réalité la **porte ouverte à des foncières privées qui, s'assurant des financements avantageux sur les marchés, viendraient pallier puis remplacer des opérateurs HLM fragilisés et en manque de soutien public**.

Ainsi, l'absence de besoin avéré et d'évaluation des dispositifs existants, le flou des objectifs poursuivis et des bases juridiques des futurs OFL, l'absence de consensus et l'usage d'une habilitation dans une proposition de loi sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État a conduit vos rapporteurs à **proposer la suppression de l'article**.

**En revanche, les auditions ont fait émerger un consensus qui conduit vos rapporteurs à proposer plusieurs amendements sous forme d'articles additionnels pour conforter et élargir la mission des OFS.**

- Les acteurs s'accordent sur le fait qu'il n'est pas besoin d'un **nouvel outil, l'OFL, avant même que l'OFS se soit réellement développé et que l'on ait pu l'évaluer**. L'OFS semble à tous très intéressant, mais il n'est peut-être pas exempt de dérives. Deux exemples. Il permet à des entreprises soucieuses du logement de leurs salariés en zone tendue d'agir concrètement, en dehors de tout but lucratif. C'est par exemple le cas en Haute-Savoie ou en Bretagne. En revanche, certains ont déploré que l'accès aux prêts Gaïa sur 80 ans de la Caisse des dépôts et consignations et l'apparition d'une certaine concurrence entre OFS ne conduisent à une inflation du prix du foncier puisque celui-ci peut être amorti sur une très longue durée.

- **Les principes fondamentaux de l'OFS sont à conserver et sont la clé de son succès. Ils sont au nombre de quatre : gouvernance publique, non lucrativité, clauses anti-spéculatives, caractère social affirmé.**

- La dissociation du foncier et du bâti est un moyen que tous veulent développer pour garantir la pérennité de l'investissement public en faveur du logement social mais dans le cadre des OFS avec trois ouvertures :

- L'utilisation de cet outil couplé au BRS pour vendre des logements sociaux existants ;
- L'augmentation des plafonds de ressource dans les limites autorisées par le service d'intérêt économique général (SIEG) européen, c'est-à-dire au niveau du prêt locatif social (PLS) accession ;
- L'élargissement des missions des OFS aux rez-de-chaussée des immeubles d'habitation, c'est-à-dire aux locaux commerciaux et professionnels, à titre accessoire, pour leur permettre par exemple d'intervenir efficacement dans une opération de réhabilitation d'un centre-ville. Le bail réel utilisé serait différent du BRS qui est réservé à l'habitation.

**La commission a supprimé l'article.**

*Article 2 bis (nouveau)*

**Cet article vise à étendre les compétences des organismes fonciers solidaires aux locaux commerciaux et professionnels accessoires aux immeubles d'habitation, aux opérations de réhabilitation et de rénovation et à les autoriser à vendre des logements existants dans le cadre du bail réel solidaire.**

**La commission a adopté cet article additionnel.**

- Cet article a tout d'abord pour objet, en modifiant l'article 329-1 du code de l'urbanisme, de permettre aux organismes fonciers solidaires **d'étendre leur compétence aux locaux commerciaux ou professionnels, par exemple en rez-de-chaussée des immeubles d'habitation dans les centres-villes dans le cadre d'opérations de réhabilitation.**

Il s'agit d'une demande des élus et des opérateurs qui souhaitent avoir recours à ces organismes dans le cadre par exemple d'Action cœur de ville en faveur des centres-bourgs.

Aujourd'hui, les OFS ne peuvent prendre en charge que des logements à usage de résidence principale ou mixte et des équipements publics.

**L'extension proposée ne remet en cause ni leur vocation principale en faveur du logement, ni la nature du bail réel solidaire, qui ne sont pas affectés.**

**- Cet article vise ensuite à étendre la compétence des OFS aux opérations de réhabilitation et de rénovation et à les autoriser à vendre des logements existants dans le cadre du bail réel solidaire.**

**L'article 329-1 du code de l'urbanisme qui définit les organismes fonciers solidaires prévoit que ceux-ci acquièrent des terrains bâtis ou non bâtis en vue de réaliser des logements ou des équipements publics, toutefois il ne permet formellement pas que des terrains déjà en patrimoine ou des biens immobiliers comme des lots de copropriété puissent également être utilisés, éventuellement après réhabilitation ou rénovation, dans le cadre d'un bail réel solidaire.**

Or, la dissociation de la propriété foncière et de la propriété d'usage présente un intérêt majeur pour la rénovation, notamment thermique, de logement, là où les modèles économiques classiques n'attirent pas l'investissement privé. En outre ce dispositif se révèle prometteur dans des secteurs tendus où il s'agit à la fois de conserver une identité architecturale et de permettre l'accession à la propriété de ménages modestes (centres-villes anciens, secteurs balnéaires...).

**Cette faculté est également nécessaire, aux organismes de logements sociaux qui, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, peuvent être agréés OFS et souhaitent vendre des droits réels sur une partie de leur patrimoine, dans le cadre de baux réels solidaires.** Dans ce cas, les organismes de logements sociaux sont déjà propriétaires des terrains et n'ont pas à les acquérir.

Cet article vise donc à ce que l'objet des OFS soit cohérent avec la réalité opérationnelle dans laquelle se trouvent *de facto* les organismes de logement social auquel est ouvert l'agrément OFS par ce même article.

*Article 2 ter (nouveau)*

**Cet article vise à faciliter l'augmentation du plafond de ressources pour accéder au bail réel solidaire.**

**La commission a adopté cet article additionnel.**

Cet article modifie l'article L. 255-2 du code de l'habitation et de la construction qui définit les conditions de ressources pour pouvoir bénéficier d'un bail réel solidaire (BRS).

En effet, le BRS est aujourd'hui réservé à un public disposant de faibles ressources et respectant le plafond du prêt social location-accession (PSLA).

Dans un souci de **plus grande mixité sociale** des opérations entreprises mais aussi **d'ouverture de cet outil aux classes moyennes**, il est souhaitable que les plafonds de ressources puissent être rehaussés mais **en restant dans le champ de l'accession sociale à la propriété**.

L'article a donc pour objet, sans remettre en cause la fixation des plafonds de prix de cession et de ressources du preneur par décret en Conseil d'État, de l'encadrer en rappelant la limite haute que constitue la mission de service d'intérêt général des organismes d'HLM qui est codifié à l'article L. 411-2 du code de l'habitation et de la construction.

Dans ce cadre, les opérations d'accession à la propriété sont réservées à des personnes respectant le plafond du prêt locatif social (PLS) majoré de 11 % et, dans la limite de 25 % des logements vendus, à des personnes à revenu intermédiaire.

*Article 2 quater (nouveau)*

**Cet article vise à permettre aux bailleurs sociaux de vendre une partie de leurs logements sous la forme de BRS.**

**La commission a adopté cet article additionnel**

Cet article a pour objet de permettre la cession du patrimoine des bailleurs sociaux au moyen du BRS en modifiant l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

Ce bail réel permet la dissociation du foncier et du bâti par la seule cession de droits réels immobiliers sur des logements avec rechargement de la durée initiale du bail à chaque cession.

Il garantit ainsi la pérennité de l'occupation sociale des logements. Il prévoit que les règles de fixation du prix de cession, qui prennent en compte l'absence de cession du foncier, s'appliqueront et garantiront l'absence de spéculation.

### Article 3

**Cet article vise à imposer la mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier.**

**La commission a adopté trois amendements pour :**

**- laisser aux collectivités la liberté de constituer ces observatoires en fonction des besoins locaux ;**

**- supprimer le recensement des surélévations potentielles de la mission des observatoires ;**

**- mettre en place une méthodologie et un réseau assurant le bon fonctionnement de l'observation foncière.**

#### **I. La situation actuelle - Une observation foncière diverse et mal connue**

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le plan local de l'habitat (PLH), qui est établi par chaque EPCI, inclut une dimension d'observation. Il doit comporter *« un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées. Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire. »*

Par ailleurs, les agences d'urbanisme et les établissements publics fonciers (EPF), lorsqu'ils existent, peuvent avoir dans leur mission celle de :

- *« suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale »* selon l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme régissant les agences de l'urbanisme ;

- *« appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière »* selon les articles L. 321-1 et L. 324-1 du même code concernant respectivement les EPF de l'État et les EPF locaux (EPFL).

Dans son rapport au Premier ministre, M. Lagleize déplorait l'état embryonnaire de l'observation foncière dans notre pays, notant que seuls existaient des observatoires en Île-de-France et en Normandie.

Lors des auditions menées par les rapporteurs, il leur a été indiqué que d'autres observatoires existaient mais il n'en a pas été fait d'inventaire.

Ils semblent d'ailleurs très divers dans leurs missions, leurs modes d'actions et leurs statuts. Les grandes collectivités paraissent les mieux dotées en instruments de mesure du foncier sans que cela soit homogène.

## **II. Le dispositif envisagé – La création obligatoire d'observatoires fonciers**

La disposition centrale de l'article 3 de la proposition de loi est la modification de l'article L. 302-1 du CCH, précédemment cité afin de rendre obligatoire la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du foncier, au plus tard deux ans après que le PLH a été rendu exécutoire.

Il en fixe les missions de manière non exhaustive : l'analyse de la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers, l'étude des évolutions du foncier, le recensement des espaces en friche, des espaces de densification potentielle ainsi que de surélévation des constructions existantes, et la publication des informations relatives aux prix de vente des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale.

Cette obligation interviendrait plus rapidement dans les zones tendues, là où un PLH ou un PLU en tenant lieu sont d'ores et déjà en vigueur. Elle devra être effective dans les deux ans.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cette rédaction est principalement issue d'un amendement de rédaction globale adoptée par la commission. L'idée première de M. Lagleize avait été de rendre obligatoire la création d'observatoires avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 dans les zones tendues en s'appuyant sur les agences d'urbanisme. Ils avaient également la mission de proposer le prix de vente maximum des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale, neufs à construire.

En séance, le Gouvernement a souhaité ne pas limiter les observatoires aux zones tendues mais les rendre obligatoires en lien avec chaque PLH, acceptant toutefois un calendrier un peu décalé.

## **IV. La position de la commission – Une observation nécessaire mais qui ne peut être imposée sans compensation ni préparation**

**Les auditions** réalisées par vos rapporteurs ont fait apparaître un **consensus sur les différents points suivants** :

- **L'intérêt de créer des observatoires** pour mieux analyser la situation foncière et pouvoir mettre en œuvre une stratégie ;



- **La nécessité de préparer leur création et d'expérimenter** pour s'assurer d'une **méthodologie** partagée et du caractère scientifique des données produites.

D'ailleurs, dans son rapport au Premier ministre, le député Lagleize proposait que *« la constitution d'observatoires du foncier dans les zones tendues prenne la forme d'un appel à manifestation d'intérêt pour l'expérimenter sur certains territoires dès 2020. Nous proposons à ce stade de laisser les collectivités s'organiser librement... Dans un second temps, il nous semble important qu'un porteur unique puisse être rapidement désigné. Dans de nombreux secteurs, les agences d'urbanisme semblent pertinentes... Nous recommandons d'inciter les collectivités... »*. Il recommandait également la création d'un réseau national et d'un référent comme il en existe pour les observatoires des loyers.

**De fait, l'observation foncière, est encore à construire dans notre pays. Le panorama de l'existant n'est pas connu et la méthodologie sur laquelle elle pourrait se fonder n'est pas établie.**

**Il est donc prématuré de penser pouvoir l'imposer largement et rapidement** d'autant qu'il s'agira pour beaucoup de collectivités d'une charge nouvelle, sans ressources supplémentaires.

Si les rapporteurs approuvent le principe de la création d'observatoires fonciers, elles considèrent qu'elle doit tenir compte de l'expérience acquise avec les agences de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux et les observatoires des loyers qui résultent du volontariat.

Elles estiment en outre que **les missions** dévolues aux observatoires doivent être **réalistes**. **Selon les personnes auditionnées, il semble ainsi très difficile de recenser les constructions susceptibles d'être surélevées**. Cette mission n'apparaît d'ailleurs pas comme relevant d'une mission récurrente d'observation mais plutôt d'objectif sur un projet ponctuel. **Il est donc proposé de la supprimer**.

Enfin, c'est la **méthodologie même des observatoires qui fait défaut**. Par exemple, ils devraient recenser les friches mais sans que l'on sache quelle est la définition de ces espaces.

Il semblerait pragmatique de retirer les fruits de l'expérience des observatoires des loyers dont la genèse et le développement ont été les suivants<sup>1</sup> :

Les observatoires des loyers ont été mis en place à partir des **préconisations du rapport** élaboré par Mme Sabine Baietto-Besson, présidente de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) et M. Bernard Vorms, directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), en **juin 2012**. Puis, sous l'impulsion du ministère en charge du logement, un **réseau expérimental**

---

<sup>1</sup> Source : <https://www.observatoires-des-loyers.org/>

**d'observatoires** locaux des loyers, **réunissant 19 observatoires** dans un premier temps, **a été mis en place en 2013 et 2014**. S'appuyant sur certains dispositifs locaux d'observation des loyers déjà existants, issus d'initiatives locales impulsées par des ADIL (agences départementales d'information sur le logement), des agences d'urbanisme et des collectivités locales, chaque observatoire des loyers s'est mis en place en partenariat avec des acteurs locaux multiples : collectivités locales, fédérations et syndicats de l'immobilier, acteurs du logement social, caisses des allocations familiales, associations représentant les locataires, etc.

Une **méthodologie de recueil et de traitement des données** pour obtenir des résultats fiables sur les loyers **a été développée et soumise**, à chaque étape de sa réalisation, **à l'avis d'un comité scientifique** composé d'experts indépendants. Ces **années** d'expérimentation ont permis de définir une organisation adaptée et de mettre en place un ensemble de méthodes et ont préparé leur inscription dans la loi ALUR du 24 mars 2014.

Ces observatoires sont portés par une structure ayant la forme de GIP (groupement d'intérêt public) ou d'association qui doit être agréé. En fonction de la gouvernance de cette structure, son conseil d'administration joue le rôle de comité de pilotage de l'observatoire ou un comité de pilotage *ad hoc* est mis en place. Les observatoires partagent les mêmes méthodes et doivent ainsi diffuser des résultats fiables et comparables. **Ces prescriptions méthodologiques ont été validées en novembre 2014** par un comité scientifique et sont appliquées par chaque observatoire local et au niveau national, pour les contrôles et traitements effectués à ce niveau. Ces prescriptions détaillent les processus d'échantillonnage, de collecte et de pondération des données, le processus de production des résultats, ainsi que les niveaux de précision attendus et les seuils statistiques à respecter dans la publication de résultats. Chaque observatoire des loyers du réseau s'engage à respecter le cadre légal (notamment la loi informatique et liberté) ainsi que les engagements de confidentialité sur les données individuelles ou commerciales pris auprès de chacun de ses partenaires fournisseurs de données. Ils s'engagent à mettre leurs données à la disposition des chercheurs.

**La proposition de la commission est donc qu'une démarche similaire soit suivie pour accompagner la création des futurs observatoires des loyers sur une base solide, les constituer en réseau national et étudier s'il est pertinent ou pas de les fusionner avec les observatoires des loyers.**

À cette fin, les rapporteurs proposent **un amendement demandant au Gouvernement de remettre au Parlement, dans les six mois**, comme ce fut le cas en 2012, un rapport faisant le bilan des observatoires existants et formulant des propositions pour déterminer à quelles conditions ils pourraient être généralisés et éventuellement rapprochés des observatoires des loyers.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

---

## Article 4

**Cet article vise à créer un fonds de dépollution des friches géré et financé par Action logement.**

**La commission a supprimé cet article.**

### **I. La situation actuelle – Le difficile financement de la dépollution des friches**

La réaffectation des friches urbaines ou industrielles se heurtent le plus souvent à la question de leur dépollution et à son financement. Le sujet est devenu d'autant plus important que la rareté du foncier dans les zones tendues et la volonté de maîtriser l'étalement urbain conduisent à vouloir les valoriser, à « *construire la ville sur la ville* ».

En droit français, le financement de la dépollution repose sur le **principe « pollueur-payeur »** qui est inscrit à l'article 4 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

Le code de l'environnement prévoit donc lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée soumise à autorisation, enregistrement ou simple déclaration, que son exploitant place son site dans un état tel qu'il permette un usage futur comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt. Pour les deux premières catégories, le préfet a la possibilité d'imposer que la réhabilitation soit adaptée à l'usage prévu par les documents d'urbanisme.

**L'article L. 512-6-1 du code de l'environnement prévoit qu'en cas de pollution des sols ou de risques de pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable.** L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être **confiée à un établissement public foncier** ou, en l'absence d'un tel établissement, à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). L'autorité titulaire du pouvoir de police peut également obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à réaliser. Les sommes consignées peuvent, le cas échéant, être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office.

Toutefois, **lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité de l'exploitant du site pollué ou du responsable de la pollution, il n'a pas été possible de lui faire supporter la dépollution, l'État peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette réhabilitation à l'Ademe.**

Pour faciliter la dépollution et éviter de faire appel aux fonds publics, le législateur a encadré le processus permettant à un tiers y ayant intérêt de prendre en charge l'opération, en lieu et place du dernier exploitant, dans le cadre d'un aménagement. C'est le **dispositif dit de « tiers demandeur » introduit par la loi ALUR du 24 mars 2014** (article L. 512-21 du code de l'environnement). Le tiers doit toutefois obtenir l'accord du préfet et présenter les garanties techniques et financières suffisantes. Cette procédure reste, semble-t-il, encore peu utilisée du fait des réticences de l'administration et des promoteurs à s'y engager.

Ce sujet reste donc complexe d'où l'idée de créer un fonds public pour financer les dépollutions.

## **II. Le dispositif envisagé - Un fonds de dépollution géré par Action logement groupe**

L'article 4 propose la création d'un fonds pour la dépollution des friches qui serait géré par Action logement groupe. Il serait chargé de libérer les friches urbaines et industrielles pour leur donner de nouveaux usages. Il rendrait un rapport annuel au Parlement.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en rejetant en séance un amendement de suppression déposé par le Gouvernement.

Il est vrai que la commission avait elle-même noté que :

- le financement du fonds par Action logement est un contournement de l'article 40 ;
- il n'entre pas dans les missions d'Action logement de prendre en charge ce type de travaux ;
- Action logement groupe, structure faitière d'Action logement, ne peut conduire des activités de gestion.

Le rapporteur a également reconnu qu'il s'agissait « d'un article d'appel » visant à engager le dialogue avec le Gouvernement qui travaille sur la question et qu'il avait vocation à être supprimé en séance.

En séance publique, **le Gouvernement a expliqué que** le traitement et la réutilisation des friches polluées constituait bien un objectif prioritaire qui avait été rappelé par le Président de la République lors du « conseil de défense écologique » du 7 novembre 2019, que cette problématique faisait l'objet actuellement de réflexions d'un groupe de travail chargé de faire des propositions concrètes au Gouvernement, d'ici la fin 2019, et que **si la création d'un « fonds friches » était une piste, elle n'était pas la seule.**

**La mobilisation des fonds européens**, et des mesures fiscales pourraient également être intéressantes. Il était donc **préférable d'attendre les conclusions du groupe de travail**.

#### **IV. La position de la commission – Suppression de l'article**

Les rapporteurs sont parfaitement conscients de l'enjeu que représente la dépollution des friches dans la perspective du principe de « zéro artificialisation nette ». Mais on ne peut écarter, sans une réflexion approfondie, le principe « pollueur-payeur » au risque de déresponsabiliser les auteurs de pollutions. Une solution assurancielle collective est loin d'être la seule à explorer. La procédure de tiers demandeur n'est pas encore assez connue et l'expérience locale prouve que la France devrait beaucoup plus recourir aux fonds européens.

Au surplus, le groupe de travail ministériel sur les friches n'a pas encore abouti à des propositions suffisamment précises pour figurer dans la loi et constituer une alternative à la suppression de cet article qui ne peut rester en l'état en faisant peser sur Action logement une charge supplémentaire qui n'entre pas dans ses missions.

**La commission a supprimé l'article.**

## **TITRE II**

### **LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L'OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DU LOGEMENT**

#### *Article 5*

**Cet article vise à réorganiser les relations entre les collectivités locales et le service du Domaine.**

**La commission a adopté un amendement pour étendre la liste des experts privés agréés.**

#### **I. La situation actuelle – L'obligation de recourir au service du Domaine**

La **consultation obligatoire** du service du Domaine par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics pour leurs opérations immobilières (baux et acquisitions) est régie par les articles L. 1311-9 et suivant du code général des collectivités territoriales.

L'avis de l'État est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois. Il est valable un an.

Les collectivités délibèrent sur le fondement de l'avis de l'État.

Cette procédure constitue une garantie importante à la fois pour protéger l'intérêt public contre une acquisition ou une vente de complaisance ou à un prix inapproprié et pour assurer la transparence de l'opération.

La collectivité peut déroger à cet avis en motivant sa décision. Il est cependant difficile pour un maire de le faire car il s'expose à des recours.

Les élus regrettent que parfois les estimations soient inadaptées et bloquent des projets dans l'attente d'un nouvel avis. Ces avis leur apparaissent également hétérogènes et variables, d'une région à l'autre ou d'une année à la suivante et en fonction de la méthode utilisée (comparaison, compte à rebours...).

Enfin, ils ne se sentent pas autorisés à recourir à une expertise privée bien que la loi ne s'y oppose pas.

## **II. Le dispositif envisagé - La réorganisation des relations entre les collectivités et le service du Domaine**

L'intégralité de l'article 5 résulte d'un amendement du Gouvernement adopté en séance à l'Assemblée nationale.

Il modifie sensiblement la procédure existante tout en maintenant la garantie qu'offre l'avis du service du Domaine.

Il introduit à l'article L. 1311-9 du CGCT la **possibilité pour les collectivités de demander une estimation à un expert immobilier agréé auprès de la Cour d'appel.**

Il **précise désormais le contenu de l'avis du Domaine**, ce qui relevait au préalable du règlement :

- l'avis porte sur la valeur vénale ou la valeur locative des biens ;
- il précise les éléments sur lesquels l'estimation se fonde et la méthodologie suivie.

Surtout, il **introduit une possibilité d'appel** dans des conditions qui seront fixées par décret.

Enfin, il **permet à une commune de moins de 2 000 habitants de faire appel au service du Domaine.**

L'article 5 prévoit également que soient remis au Parlement des rapports permettant de suivre l'application de ces nouvelles dispositions.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Initialement, la proposition de loi avait pour objectif de permettre aux collectivités de choisir entre l'avis du Domaine et des experts privés agréés. En commission, il avait été choisi de ne pas créer un nouveau corps d'experts mais de recourir aux experts judiciaires d'ores et déjà agréés.

Toutefois, le fait de ne plus faire appel systématiquement à l'avis du service du Domaine posait question en termes de transparence et de sécurité juridique et financière.

#### **IV. La position de la commission – Satisfaction des élus locaux et élargissement de la liste des experts privés agréés**

La rédaction de l'article 5 résulte d'un compromis interministériel entre la volonté de faire évoluer les relations entre les collectivités locales et le service du Domaine et celle de maintenir des garanties suffisantes.

Cette rédaction est aujourd'hui globalement consensuelle. Elle paraît porter remède aux principaux reproches que formulaient les élus et elle répond à la demande des petites communes de pouvoir faire appel gratuitement à un évaluateur foncier de l'État.

Toutefois, le recours aux seuls experts immobiliers agréés auprès des cours d'appel semble restrictif. Plusieurs associations d'élus ont souligné qu'ils étaient peu nombreux et risquaient de ne pouvoir répondre à la demande des collectivités dans des délais raisonnables.

Par ailleurs les experts fonciers ont fait valoir que le terme employé « d'expert immobilier » paraissait exclure les experts en estimation foncière auprès des cours d'appel (catégorie 01.05) au profit des seuls experts en estimation immobilière (catégorie 02.02).

Enfin, les experts fonciers et agricoles et les experts forestiers sont aujourd'hui une profession réglementée par la loi (article L. 171-1 du code rural et de la pêche maritime) et présentent les garanties requises en termes de compétence et d'indépendance.

Les rapporteurs proposent donc l'adoption d'un amendement pour élargir les catégories d'experts indépendants auxquels les communes peuvent faire appel.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 6 bis*

**Cet article vise à supprimer le caractère d'urgence lors d'une procédure de déclaration d'utilité publique pour constitution de réserve foncière.**

**La commission propose de supprimer cet article.**

**I. La situation actuelle - Le critère jurisprudentiel d'urgence pour justifier le recours à la DUP réserve foncière n'est plus en vigueur**

La DUP réserve foncière est un dispositif qui a été introduit par la loi d'orientation foncière de 1967<sup>1</sup>. Très utilisé lors de sa création, il est tombé en désuétude au profit de la DUP travaux en raison du contentieux relatif au bien-fondé des motifs justifiant son utilisation.

L'acquisition d'une réserve foncière est un outil important pour mener une politique d'aménagement. Elle peut s'effectuer grâce à des prérogatives de puissance publique comme le droit de préemption urbain (DPU), la création d'une zone d'aménagement différé (ZAD) ou la DUP selon deux modalités, celle dite « travaux » et celle dite « réserve foncière ».

La constitution de réserve foncière par voie d'expropriation est prévue par l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme pour acquérir des immeubles en vue d'une action ou d'une opération d'aménagement.

Deux cas différents se présentent donc :

- l'acquisition d'immeubles pour réaliser le projet lui-même, une action ;
- l'expropriation en vue d'une opération d'aménagement.

Dans ce dernier cas, depuis les années 1970, le Conseil d'État exigeait deux conditions complémentaires : l'importance de l'opération qui n'est pas encore entièrement définie et la nécessité d'acquérir qui devait être, elle, déjà nécessaire, d'où la notion d'urgence (CE 24 janvier 1975, Épx Ellia).

Ces conditions s'expliquaient par le fait qu'il s'agissait de recourir à une procédure simplifiée d'expropriation pour un projet qui n'était pas encore abouti.

La volonté d'anticipation de la collectivité ne constituait pas à elle seule une justification pour recourir à un dossier de DUP simplifiée.

La situation d'urgence devait être justifiée par la nécessité de maîtriser le foncier avant de s'engager de manière approfondie dans la définition du projet lui-même. Elle répondait à l'objectif de préserver le

---

<sup>1</sup> Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967.



foncier face à la pression et de maîtriser les prix avant que la publicité autour du projet ne contribuât à leur hausse. La dépollution des terrains ou leur usage pour mettre en œuvre des priorités locales étaient également des arguments reconnus par la jurisprudence.

La nécessité d'acquérir rapidement ne signifiait pas que l'opération d'aménagement dût être réalisée rapidement. Il n'y a pas de délai légal de rétrocession (cinq ans - article L. 421-1 du code de l'expropriation) ou jurisprudentiel comme pour les ZAD (7 ans). La jurisprudence a cependant annulé une DUP lorsqu'il n'a pas été fait usage de la réserve foncière conformément aux motifs initiaux au bout de 18 ans. Ce fut le cas dans l'arrêt *Motais-de-Narbonne* de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) où les propriétaires expropriés ont obtenu rétrocession et indemnisation<sup>1</sup>.

**Mais cette jurisprudence ancienne, qui semble être encore appliquée par certaines préfectures, n'a plus cours. Il ressort ainsi de l'arrêt du Conseil d'État du 21 mai 2014 (communauté d'agglomération de Montpellier) que la constitution de réserves foncières par voie d'expropriation est possible dès lors que la collectivité justifie d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement à la date d'engagement de la procédure, même si ses caractéristiques précises n'ont pas encore été définies.** Elle doit simplement faire apparaître la nature du projet envisagé dans le dossier d'enquête publique, conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

**Par cet arrêt, le Conseil d'État abandonnait la notion d'urgence pour retenir les mêmes conditions que celles relatives au droit de préemption (CE, 7 mars 2008).**

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Suppression de la condition d'urgence**

L'article 6 *bis* a été introduit en commission par un amendement de Mme Battistel. Il vise à supprimer le caractère d'urgence pour justifier l'utilisation de la procédure simplifiée de DUP réserve foncière. Ce nouvel article a été voté sans modification en séance.

Il résulte principalement de l'application par certaines préfectures de la jurisprudence ancienne conduisant à restreindre l'usage de la DUP réserve foncière au profit d'autres procédures.

---

<sup>1</sup> CEDH, 2 juillet 2002, *Motais-de-Narbonne c/ France*.

#### **IV. La position de la commission – Une disposition de nature réglementaire**

Il n'apparaît pas nécessaire de supprimer par la loi un critère jurisprudentiel qui n'est plus appliqué depuis 2014 et qui ne figure pas dans les codes de l'urbanisme ou de l'expropriation.

La modification des pratiques préfectorales relève du niveau réglementaire et de circulaires à l'intention des services déconcentrés compétents.

C'est pourquoi, il est proposé de supprimer cet article.

**La commission a supprimé l'article.**

#### *Article 7*

**Cet article vise à obliger les conseils municipaux à délibérer une fois par an suite à la remise d'un rapport des observatoires de l'habitat et du foncier sur la réalisation du PLH.**

**La commission a adopté un amendement pour donner à cette délibération un caractère facultatif.**

#### **I. La situation actuelle - Une obligation à l'égard de l'EPCI auteur du PLH**

L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que : « *L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique* ».

Cette obligation est logique avec le fait que l'élaboration du PLH est une compétence déléguée à l'EPCI. Il est donc normal qu'il en suive l'application.

#### **II. Le dispositif envisagé - Définition du rôle des observatoires de l'habitat et obligation pour les communes**

L'article 7 effectue trois modifications.

La délibération annuelle devra se fonder sur un rapport annuel de l'observatoire de l'habitat et du foncier compétent portant sur une analyse des écarts entre les objectifs annualisés du PLH et le nombre de logements effectivement livrés.

Ce rapport devra donner lieu à une délibération dans chaque commune avant le 31 mars et son compte rendu devra être transmis au conseil communautaire.

Le conseil communautaire se prononcera alors, comme prévu aujourd'hui, sur la base du rapport et des délibérations.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission, comme en séance, cette disposition a suscité des discussions sur son caractère obligatoire ou non et sur le lien entre les délibérations communales et celle de l'EPCI, le Gouvernement faisant part de ses réserves.

### **IV. La position de la commission - description brève**

M. Lagleize dans son rapport remarquait lui-même que les dispositions actuellement en vigueur sont peu appliquées.

Il est peu probable qu'étendre et complexifier l'obligation facilitent sa mise en œuvre.

Dès lors, bien qu'une implication des communes dans les questions foncières et de logement soient souhaitables et même nécessaires, il est raisonnable de les laisser en décider d'autant que la compétence habitat est déléguée au niveau communautaire.

Il apparaît également complexe, voire cause de blocage, de lier les délibérations communautaires aux délibérations des conseils municipaux.

C'est pourquoi, vos rapporteurs proposent de leur donner un caractère facultatif.

Pour le reste, il est positif que ces débats puissent s'appuyer sur les données produites par les observatoires, lorsqu'ils existeront.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**



## TRAVAUX EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 mars 2020, la commission a examiné le rapport de Mme Dominique Estrosi Sassone et Mme Valérie Létard sur la proposition de loi n° 163 (2019-2020) adoptée par l'Assemblée nationale, visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons à présent la proposition de loi du député Jean-Luc Lagleize, visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français. Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019 et il sera discuté en séance publique au Sénat le 1<sup>er</sup> avril prochain dans le cadre de la niche du groupe Union Centriste. Compte tenu de cette date d'inscription, du délai de quinze jours auquel nous nous astreignons entre l'examen en commission et la séance pour permettre aux groupes et au Gouvernement d'analyser le texte de la commission, et compte tenu de la suspension de nos travaux pour les élections municipales, nous avons été contraints de l'inscrire à l'ordre du jour de notre commission dès aujourd'hui, soit presque un mois avant la séance. Je remercie nos deux rapporteurs d'avoir accepté de l'étudier dans ces brefs délais et selon un rythme soutenu, puisqu'elles ont réalisé plus de quinze auditions.

Cette proposition de loi n'est pas très longue, mais elle touche un sujet important, le logement. Elle a aussi beaucoup fait parler, puisque l'une des propositions est la création d'un nouveau régime de dissociation de la propriété du foncier et du bâti. Nos rapporteurs se sont réparti les articles, Mme Valérie Létard s'occupant des articles 2 et 4, et Mme Dominique Estrosi Sassone des autres.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Sur un temps très limité, nous nous sommes efforcées de multiplier les auditions pour pouvoir formuler les propositions que nous vous soumettons.

Cette proposition de loi est inspirée du rapport que notre collègue député Jean-Luc Lagleize a rédigé en tant que parlementaire en mission auprès du Premier ministre, entre avril et novembre 2019. Dans ce rapport, il formulait 50 propositions d'ordre très varié pour maîtriser le coût du foncier dans les opérations de construction. Seules quelques-unes figurent dans sa proposition de loi.

Ce rapport est, dans une certaine mesure, l'une des conséquences de la crise des « gilets jaunes », car il est apparu au grand jour que nombre de nos concitoyens n'avaient d'autre solution pour se loger que de s'éloigner de plus en plus des métropoles. Ce faisant, ils ont accru considérablement leurs coûts de transport, ce qui a entraîné un étalement urbain préoccupant. Cet

éloignement des métropoles est aussi le symptôme d'une perte de pouvoir d'achat face au logement, dont les prix se sont envolés.

Cette situation est, bien entendu, le résultat de dynamiques sociétales, économiques et démographiques complexes. Si le foncier se fait cher dans nos centres-villes, et surtout dans les zones tendues, nous savons bien que sa rareté n'explique pas à elle seule la hausse des prix. Celle-ci est largement alimentée par la politique de taux bas des banques centrales depuis 2008, qui permet aux ménages d'acheter toujours plus cher et sur des durées d'emprunt toujours plus longues. De même, l'immobilier n'est pas la seule cause des problèmes de pouvoir d'achat de nos concitoyens. Le partage de la valeur ajoutée, la fiscalité, la compétitivité de notre économie sont autant de facteurs qu'il convient de prendre en compte.

Si je me suis attardée un instant sur ces différents points, c'est que la proposition de loi qui nous est proposée aurait tendance à laisser croire que, grâce à l'interdiction de la vente aux enchères du foncier public et à la dissociation du foncier et du bâti – déjà possible aujourd'hui par le bail réel solidaire (BRS), mais que le texte étend à d'autres formes d'habitats à travers les offices fonciers libres (OFL), par voie d'ordonnance –, on parviendrait à casser l'engrenage de la hausse des prix. Disons-le tout de suite, en ces matières la martingale n'a pas encore été trouvée !

Nous avons été guidées par cinq principes : le respect des prérogatives parlementaires ; le respect de la libre administration des collectivités territoriales : l'expérience et le pragmatisme ; l'écoute des acteurs du monde du logement ; et la volonté de renforcer l'accession sociale à la propriété par des mesures concrètes et d'application rapide pour conforter les outils existants qui fonctionnent.

Cette proposition de loi comporte sept articles sur des sujets assez différents les uns des autres. Nous allons les aborder successivement pour faciliter la compréhension du propos.

L'article 1<sup>er</sup> interdit la vente aux enchères des immeubles, bâtis ou non, de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, dans les zones urbaines tendues, à l'exception des lots de copropriété. Il s'agit plus d'un parti pris philosophique que du résultat d'une démonstration, chiffres à l'appui, car aucune donnée n'est disponible sur les ventes des collectivités territoriales. Nos auditions ont montré que cette pratique était assez marginale et que, sauf exception, pour les collectivités, la vente par adjudication peut être un outil utile pour vendre en toute transparence en dessous du prix estimé par le service du Domaine. C'est le retour d'expérience que nous avons eu aussi bien des élus que des représentants d'*Agorastore*, site internet assez connu de vente en ligne, lesquels nous ont indiqué que, en moyenne, les ventes se concluaient 11 % en dessous du prix des domaines. Nous vous proposerons donc de rendre leur

liberté aux collectivités et de supprimer la disposition qui les concerne, tout en laissant subsister l'interdiction pour l'État.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – L'article 2 de la proposition de loi est celui qui a le plus fait couler d'encre. Il s'agit de généraliser dans notre pays la dissociation du foncier et du bâti en créant des organismes fonciers libres. Ceux-ci seraient détenus à majorité par des personnes publiques. Ils auraient pour vocation d'acquérir et de gérer du foncier pour réaliser des logements, mais aussi des locaux à usage commercial et de bureaux. Un nouveau bail réel de long terme et rechargeable serait créé, le bail réel libre (BRL). Il aurait lui aussi une vocation large, sous certaines conditions de loyers et de prix dans les zones tendues. Comme cela nous a été dit lors des auditions, il s'agit d'un outil d'investisseur et d'aménageur allant beaucoup plus loin que le logement abordable ou intermédiaire qui était au point de départ du travail de Jean-Luc Lagleize. Cet article suscite d'importantes réserves que vous êtes plusieurs ici à partager.

Tout d'abord, cette disposition, susceptible de changer profondément le droit de propriété, nous arrive sous la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance *via* un amendement du Gouvernement, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État. C'est pour nous antinomique avec l'essence même d'une initiative d'origine parlementaire et avec la bonne manière de légiférer, surtout sur un sujet aussi important. De plus, la dissociation du foncier et du bâti n'est pas, par elle-même, la solution. Il y en a plusieurs contre-exemples, à Lyon avec les baux emphytéotiques des Hospices civils, ou encore à Londres ou à Amsterdam. Cette habilitation très large suscite aussi des interrogations et des inquiétudes. Ceux qui avaient fait savoir leur intérêt pour le développement d'une offre de logement plus abordable grâce à cet outil sont inquiets de la porte qui est ainsi ouverte à une financiarisation du logement sans garde-fous suffisants, voire à l'évincement programmé des bailleurs sociaux.

Au contraire, au cours de nos auditions et de manière très consensuelle, les différents acteurs nous ont tous dit deux choses. D'une part, ils croient à la dissociation du foncier et du bâti pour produire du logement abordable. D'autre part, ils n'ont pas besoin d'un nouvel outil juridique alors que les organismes de foncier solidaire (OFS) commencent juste à se développer, qu'on commence à se les approprier dans les territoires, et qu'ils commencent à donner satisfaction.

Pour eux, comme pour vos rapporteures, les OFS reposent sur quatre piliers qu'il nous faut conserver : la gouvernance publique, la non-lucrativité de l'organisme, la vocation sociale marquée et les dispositifs antispéculation, comme les conditions restrictives de revente, qui permettent aux acteurs publics de pérenniser dans le temps leur investissement en faveur du logement social et d'éviter tout effet d'aubaine ou enrichissement sans cause.

Ils sont donc demandeurs de certaines évolutions des OFS et du BRS pour les rendre plus souples et efficaces. Cela nous a conduits à vous proposer, d'une part, de supprimer l'article 2, et, d'autre part, d'introduire plusieurs articles additionnels, pour permettre aux organismes d'HLM, agréés en tant qu'OFS, de vendre des logements en utilisant le BRS, ce qui n'est pas possible si l'on lit strictement le texte actuel ; d'élargir la compétence des OFS aux rez-de-chaussée pour qu'ils puissent prendre en charge les locaux commerciaux ou professionnels, par exemple à l'occasion de la réhabilitation d'un centre bourg dans une opération « Action cœur de ville » ; enfin, d'introduire un peu plus de mixité en favorisant la hausse des plafonds de ressources dans une limite compatible avec le service d'intérêt général défini par la loi et le droit européen. Concrètement, là où le plafond d'un BRS est au niveau du prêt social location-accession, nous souhaiterions qu'il puisse être porté jusqu'au prêt locatif social-accession. Cela permettrait à un plus grand nombre de ménages d'avoir accès à cette offre.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'article 3 de la proposition de loi a pour objet de créer des observatoires de l'habitat et du foncier au niveau de chaque programme local de l'habitat, en s'appuyant sur les agences d'urbanisme et des établissements publics fonciers de l'État ou locaux, lorsqu'ils existent. Leur mise en œuvre serait obligatoire d'ici à deux à trois ans selon les cas. Ceux-ci auraient pour mission d'analyser la conjoncture des marchés, de mener des études, de recenser les espaces en friche, à densifier et à surélever et, enfin, de publier les prix de vente des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale. La création de ces observatoires apparaît souhaitable à l'ensemble du secteur. Mais leur généralisation obligatoire sous bref délai – d'ici à 2022 – et certaines de leurs missions n'apparaissent pas réalistes.

En fait, on ne sait pas ce qui existe vraiment en matière d'observation foncière dans notre pays. Aucune méthodologie scientifiquement éprouvée n'est partagée par les organismes qui en sont aujourd'hui chargés. Par exemple, on parle de recenser les friches, mais il n'en existe pas de définition. En écoutant les acteurs du sujet, il apparaît donc que tout en promouvant une bonne idée, la proposition de loi met la charrue avant les bœufs. D'ailleurs dans son rapport au Premier ministre, le député Lagleize ne proposait que d'expérimenter sur la base du volontariat et de créer un réseau référent au niveau national, comme cela s'est fait, entre 2012 et 2014, pour les observatoires des loyers. Nous vous proposerons donc de revenir au volontariat et de demander au Gouvernement, via un rapport, de préparer le déploiement de ces observatoires. Enfin, les spécialistes que nous avons entendus nous ont affirmé qu'il était irréaliste de recenser les immeubles à surélever. Nous vous proposerons donc de supprimer cette mission tout en conservant celle d'identifier les espaces à densifier.



**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – L'article 4 de la proposition de loi crée un fonds pour la dépollution des friches qui serait géré, et financé, par Action logement. Les friches sont un problème qu'il nous faut traiter, surtout dans la perspective du zéro artificialisation nette, mais la solution proposée n'est pas la bonne. Il faut d'abord s'interroger sur les effets déresponsabilisants que pourrait avoir un fonds de type assurantiel et collectif, alors que le principe du « pollueur-payeur » est un principe de notre droit. Il est ensuite complètement aberrant de faire appel à Action logement, dont ce n'est pas la mission, et qui n'a pas vocation, pour contourner l'article 40 ou combler le déficit budgétaire, à prendre en charge cette nouvelle dépense.

Au moment où l'on revoit la maquette des fonds structurels européens pour la période 2021-2027, et où l'Europe affiche une volonté d'aller vers un *Green Deal*, mieux vaudrait ouvrir un programme consacré à la question au sein du Fonds européen de développement régional (Feder). Nous l'avons fait dans le Nord-Pas-de-Calais. Encore faut-il que le Gouvernement explore la voie. Bref, que le Gouvernement s'occupe plutôt de mobiliser les fonds européens, comme cela a été fait avec succès dans ma région, au lieu de prendre l'argent dédié au logement social ! Faute d'alternative aboutie, le groupe de travail gouvernemental n'ayant toujours pas rendu ses conclusions, nous vous proposerons de supprimer cet article.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'article 5 de la proposition de loi avait, à l'origine, pour but de permettre aux collectivités de choisir entre le service du Domaine et un expert privé pour estimer leurs immeubles avant de les vendre. Il est vrai que nous avons tous eu, un jour, en tant qu'élus locaux, des difficultés avec les estimations de l'État, souvent variables, inexplicables et parfois peu adaptées aux projets et aux situations de terrain. Cependant, l'avis du service du Domaine est gratuit et reste une importante garantie de transparence, pour éviter des ventes à vil prix. Les élus étaient beaucoup plus demandeurs d'une redéfinition de leurs relations de travail avec la Direction de l'immobilier de l'État que d'un divorce.

C'est ce qu'organise l'article 5 dans sa nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement. Il accède aux quatre revendications des élus : des estimations expliquées, auxquelles sera jointe la méthodologie suivie ; la possibilité de faire appel de cet avis ; la possibilité de saisir un expert privé agréé en complément ; et le droit pour les communes de moins de 2 000 habitants de solliciter l'avis de l'État. Cette rédaction est donc largement consensuelle. Un point nous paraît toutefois devoir être précisé : les catégories d'experts agréés mériteraient d'être élargies au-delà des seuls experts en immobilier auprès des cours d'appel. Nous vous proposerons un amendement en ce sens.

L'article 6 *bis*, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, veut faciliter la constitution de réserves foncières par une déclaration

d'utilité publique en supprimant le caractère d'urgence. De quoi s'agit-il ? Ce critère d'urgence, qui semble encore appliqué par certaines préfectures, ne figure pas dans la loi. C'est un critère jurisprudentiel. Il date du milieu des années 1970 et a été abandonné par le Conseil d'État depuis 2014. Il nous paraît donc que, si la demande vis-à-vis des préfectures est légitime, elle ne relève pas de la loi, mais d'une circulaire à leur intention. Nous proposerons donc de supprimer cet article.

Enfin, l'article 7 prévoit d'imposer aux communes de délibérer une fois par an sur la mise en œuvre du programme local d'habitat à partir d'une analyse de l'Observatoire de l'habitat et du foncier compétent. Puis cette délibération serait transmise à l'établissement public intercommunal (EPCI), qui procéderait à la délibération déjà prévue par le code. Cette nouvelle exigence à l'égard des communes nous semble introduire de la complexité là où ce n'est pas nécessaire. Certes, les communes ne peuvent se désintéresser du programme local d'habitat, mais les obliger à délibérer et en faire une condition de la délibération communautaire, qui n'est pas toujours très pratiquée, serait lourd et contraire à la délégation de la compétence « habitat » aux EPCI. Nous vous proposerons donc de supprimer cette obligation pour ne conserver qu'un porter à connaissance qui nous semble suffisant.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Comme vous le voyez, le travail est loin d'être abouti pour trouver les solutions à mettre en œuvre pour réduire le coût du foncier et augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, même si cette proposition de loi va permettre des avancées. Nous avons essayé de l'aborder avec pragmatisme pour les consolider, lorsque c'était possible, dans le respect de l'autonomie des collectivités locales et avec le souci de conforter l'accession sociale à la propriété, de l'élargir et de favoriser le développement des outils qui donnent de premiers bons résultats – les OFS et le BRS –, mais sans fragiliser notre modèle du logement social.

Enfin, et comme prévu par le vade-mecum sur l'application de l'article 45 de la Constitution, nous vous proposons de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures tendant à modifier le droit régissant les cessions immobilières de l'État et des collectivités territoriales ; les organismes fonciers libres, les baux réels libres, immobiliers et solidaires ; la mission d'observation de l'habitat et du foncier ; les conditions financières de la dépollution des friches urbaines et industrielles ; et la déclaration d'utilité publique pour constitution d'une réserve foncière. La seule circonstance qu'un dispositif pourrait diminuer le coût du foncier ne suffit pas à établir un lien avec le texte déposé. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'apprécie pas le lien avec la thématique ni même avec les objectifs, mais avec les dispositions du texte déposé.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je partage les propositions de nos rapporteurs. Le prix du foncier est un enjeu considérable dans notre pays, car cela pèse sur l'ensemble des activités, et sur le logement de nos concitoyens. Le rapport de M. Lagleize recense bien les outils dont nous disposons pour intervenir, mais l'étude de leur impact, indispensable, n'a pas été menée à bien. Cela rend risqué le passage à la loi, sur ce sujet majeur, sur lequel la prétention à légiférer par ordonnance nous semble inacceptable. La dissociation du foncier est un des grands enjeux, et touche au droit de propriété, garanti par la Constitution. Je vois bien le réflexe : nous ne serons plus pleinement propriétaires ! Les nouvelles générations s'y font, mais on ne peut basculer si brutalement. Les OFS sont un outil bien circonscrit, qui favorise les opérations d'accession sociale. Il ne faut pas les mettre en concurrence avec les OFL, sous peine d'accroître la pression sur les prix du foncier. Pour autant, les rapporteurs ont raison de dire qu'on peut améliorer les OFS, notamment pour les opérations en centre-ville, qui ne se cantonnent pas toutes à du logement. Cela dit, je suis totalement favorable au rapport.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je souhaite remercier les rapporteurs, car ce texte a suscité des inquiétudes, chez les collectivités territoriales comme parmi les particuliers. Or votre rapport illustre la sagesse du Sénat, qui représente les collectivités territoriales. Vous avez bien vu que certaines dispositions allaient alourdir les procédures, et inquiéter les acteurs.

**M. Daniel Dubois.** – Je partage les propositions des rapporteurs. Ce problème, réel, mérite un travail en profondeur. Sur le logement social, l'État exhorte, et se retire. Or, pour construire du logement social, il faut qu'une collectivité territoriale en ait envie. Les amendes ne suffisent pas : il faut un soutien. Et l'on supprime la taxe d'habitation... Comment investir si l'on rabote les recettes ? J'ajoute qu'il faut poser la question de la densité et de la hauteur. Il faut avoir le courage d'assumer les problèmes ! Si l'on ne fait que contourner l'obstacle, en faisant des propositions qui ne tiennent pas la route, on ne réglera pas le problème. En milieu rural, on neutralise 25 à 40 % des terrains constructibles, ce qui empêche les territoires de renouveler leur population – et on ne peut pas construire non plus en métropole ! Comment rétablir un équilibre de la construction sur tout le territoire ? C'est une question de citoyenneté.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vaste sujet, en effet.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous étions très heureux de voir une proposition de loi sur le foncier : j'étais intervenue vigoureusement lors du débat budgétaire pour rappeler que le prix du foncier a augmenté de 71 % en dix ans, et dans toutes les zones. Il est étonnant que seules six propositions aient été reprises sur les 50 du rapport, surtout que celles-ci reprennent les points de vue de l'État : financiarisation du logement, sans s'attaquer au coût du foncier, qui est le premier facteur de ségrégation. Enlever les adjudications aux communes, ou créer des OFL, ne réglera rien. Nous allons

tous voter ce rapport, mais l'État doit pouvoir passer en adjudication pour acheter. Il n'y a aucune étude d'impact, et cela ne concerne qu'un petit pourcentage des ventes ! Pourquoi supprimer des dispositifs qui fonctionnent ? Les OFS s'adressent avant tout aux plus démunis. La métropole de Lyon en a créé un, doté de 4 millions d'euros. Que veut le Gouvernement, dans cette proposition de loi ? Les arguments pour lutter contre le coût du foncier sont risibles...

**M. Daniel Gremillet.** - Je partage l'avis de M. Dubois. Nous n'avons pas parlé des friches rurales, sur lesquelles les établissements publics fonciers ne peuvent intervenir. Comment régler ce problème ? Les maires sont confrontés à des situations où des bâtisses délabrées sont à l'abandon.

**M. Laurent Duplomb.** - C'est l'article 2 qui me gêne le plus. Il dissocie la propriété, comme le faisait un texte relatif au foncier agricole que nous avons examiné il y a peu. C'est de la soviétisation ! L'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen décrit clairement le droit de propriété et la façon d'en jouir. Je ne suis pas favorable à la dissociation de la propriété du foncier et du bâti. C'est la porte ouverte à une nouvelle forme d'imposition... Supprimons cet article 2 !

**M. Pierre Louault.** - On crée des lois faites pour l'urbain, et on conduit l'urbanisation du rural dans une impasse. Pour les réhabilitations de centres-bourgs, les acteurs privés ne peuvent pas bénéficier des dispositifs, faute d'être en zone tendue. De même, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) impose des périmètres très restreints, et souvent le peu de foncier existant n'est pas à vendre. Sur les territoires ruraux, on ne peut pas réhabiliter l'ancien ni construire de nouveaux logements. Ne légiférons pas que pour le milieu urbain ! Sinon, on fera mourir les cœurs de ville et de bourg.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** - Demain, les stratégies pour les petites villes auront besoin des OFS, en version élargie.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** - L'article 1<sup>er</sup> interdit aux collectivités locales, à leurs groupements et à leurs établissements publics les ventes immobilières par adjudication dans les zones urbaines tendues, à l'exception des lots de copropriété. Aucun chiffre n'est disponible ni sur les cessions foncières et leurs modalités ni sur leur impact sur les prix. Agorastore, site internet spécialisé dans la vente aux enchères, selon différentes modalités, de biens publics, a indiqué que, en 2018 et 2019, sur 200 biens immobiliers vendus, la moitié l'avait été à une valeur inférieure à l'estimation du service du Domaine et qu'en moyenne une décote de 11 % était constatée. Plusieurs élus ont également indiqué que le service du

domaine avait tendance à surestimer la valeur d'un bâti nécessitant d'importants travaux de remise en état ou de reconversion. Dès lors, comme les communes sont, de fait, liées par cet avis, la vente aux enchères est une solution pour estimer la réalité du marché et de la décote sur un bien. Cette interdiction va également à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi, en l'absence d'étude d'impact et d'évaluation, il n'y a pas de motif suffisant pour l'imposer cette interdiction aux collectivités territoriales. Notre amendement COM-6 supprime donc cette disposition.

**M. Laurent Duplomb.** – Le Domaine a été régionalisé, ce qui ne fait que renforcer la problématique. Les fonctionnaires départementaux étaient plus près de la réalité du terrain.

**Mme Annie Guillemot.** – L'auteur de la proposition de loi considère que la pratique de l'adjudication pourrait conduire au renchérissement du foncier : c'est un postulat gratuit ! Nous voterons cet amendement. Mais pourquoi l'État ne pourrait-il pas recourir à l'adjudication ? Cela nuirait aux communes. Il faudra tenir bon.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – En effet, ce postulat est erroné. Il n'y a pas de lien entre l'interdiction de la vente aux enchères et l'objectif de ce texte, qui est de proposer des logements à prix abordable. Pas sûr, d'ailleurs, que la vente à l'amiable apporte autant de garanties aux élus. Il ne faut donc pas supprimer ce dispositif, si peu utilisé qu'il soit.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous verrons quel est l'avis du Gouvernement...

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Notre amendement COM-11, identique à l'amendement COM-1, supprime cet article, qui autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai d'un an, pour créer de nouveaux OFL et un bail réel de longue durée prorogable.

Nous considérons qu'il n'est pas dans la vocation d'une proposition de loi que la principale disposition du texte soit une habilitation donnée au Gouvernement à légiférer par ordonnance, conduisant le Parlement à se dessaisir. De plus, il existe déjà de nombreux outils pour garantir la maîtrise publique du foncier et faciliter la production de logements abordables. On peut s'interroger sur la constitutionnalité du dispositif envisagé. Il conviendrait aussi de démontrer que la séparation du foncier et du bâti soit à elle seule la solution contre la hausse des prix de l'immobilier. Il y en a plusieurs contre-exemples.

Les termes mêmes de l'habilitation suscitent des inquiétudes au sein du mouvement HLM. Les organismes de logement social observent que leur statut non lucratif ou à lucrativité limitée leur interdira d'être parties aux OFL, et aura des répercussions contre-productives. Cette crainte est confortée par l'objet très large des OFL, qui en fait un outil pour investisseurs et aménageurs. Ainsi, l'absence de besoin avéré et d'évaluation des dispositifs existants, le flou des objectifs poursuivis et des bases juridiques des futurs OFL, l'absence de consensus et l'usage d'une habilitation dans une proposition de loi sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État conduisent à proposer la suppression de l'article.

**Mme Annie Guillemot.** – Sur la forme, il est surprenant que le Gouvernement ait repris la main par un amendement autorisant à légiférer par ordonnance. Le Nouveau Monde fait vraiment ce qu'il veut... Sur le fond, le modèle des OFS est pertinent. Mais les particuliers ont le sentiment d'acheter sans devenir propriétaires du sol ! Les OFS sont caractérisés par leur vocation non lucrative. Dans les zones tendues, on peut voir comment aller plus loin, sans perdre de vue les finalités du dispositif.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il ne faut pas non plus abandonner l'idée d'une dissociation du foncier. Pendant des années, Action logement avait mené des opérations en ce sens.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Avec le Pass foncier.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Mais cela ne peut être qu'un élément parmi d'autres, correspondant à l'accession sociale intermédiaire basse, notamment en ville. Comme on peut revendre le bien, beaucoup ont cru que l'on ne pourrait transmettre aussi la location du terrain. En fait, cela fonctionne très bien. En tous cas, il faut d'abord consolider cet outil par de l'expérimentation. Il peut être très utile dans les cœurs de villes, à condition de ne pas en limiter excessivement le périmètre. Bref, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain !

*Les amendements COM-11 et COM-1 sont adoptés.*

*L'article 2 est supprimé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Avant de laisser la présidence à M. Gremillet pour la fin de la réunion, je souhaite la bienvenue à Mme Patricia Schillinger, qui vient de rejoindre notre commission. Et nous avons une pensée pour M. Alain Bertrand, auquel un hommage a été rendu hier.

- Présidence de M. Daniel Gremillet, vice-président -

*Articles additionnels après l'article 2*

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Nos amendements répondent à la plupart des objections soulevées : en partant de l'OFS, ils assouplissent l'outil pour répondre aux problématiques des catégories sociales intermédiaires jusqu'au PLS accession.

Notre amendement COM-7 concerne les OFS. Ceux-ci sont régis par plusieurs principes : gouvernance publique, non-lucrativité, vocation sociale marquée, et dispositifs anti-spéculation. L'amendement étend leur compétence aux locaux en rez-de-chaussée des immeubles d'habitation, qui sont souvent des locaux commerciaux ou professionnels dans les centres-villes, dans le cadre d'opérations de réhabilitation. Il s'agit d'une demande des élus et des opérateurs, qui souhaitent avoir recours à ces organismes dans le cadre par exemple d'Action cœur de ville et en faveur des centres bourgs. Aujourd'hui, les OFS ne peuvent prendre en charge que des logements à usage mixte ou de résidence principale et des équipements publics. L'extension proposée ne remet en cause ni leur vocation principale en faveur du logement, ni la nature du BRS, qui ne sont pas affectés.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous voterons cet amendement, mais il faut songer aussi aux équipements collectifs. Ainsi, dans des résidences pour personnes âgées en zone rurale, on peut installer une cuisine collective.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – C'est déjà prévu par la loi.

*L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel après l'article 2.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Le bail réel solidaire s'adresse aujourd'hui à un public disposant de faibles ressources et respectant le plafond du prêt social location-accession (PSLA). Dans un souci de plus grande mixité sociale des opérations entreprises, mais aussi d'ouverture de cet outil aux classes moyennes, les plafonds de ressources doivent pouvoir être rehaussés, tout en restant dans le champ de l'accession sociale à la propriété.

L'amendement COM-8 encadre la fixation des plafonds de prix de cession et de ressources du preneur par décret en Conseil d'État, en rappelant la limite haute que constitue la mission de service d'intérêt général des organismes d'HLM.

Dans ce cadre, les opérations d'accession à la propriété sont réservées à des personnes respectant le plafond du prêt locatif social (PLS) majoré de 11 % et, dans la limite de 25 % des logements vendus, à des personnes à revenu intermédiaire. Le seuil de ressources du PLS accession est également celui qui est retenu pour l'application de la TVA à taux réduit dans les quartiers de la politique de la ville.

**Mme Annie Guillemot.** – L'amendement COM-3 rectifié prévoit que les conseils municipaux qui ont mis en place l'encadrement des loyers puissent déroger dans la limite de 15 % aux plafonds de ressources dans la

limite de 20 % des logements prévus en BRS à condition qu'il existe une délibération du conseil municipal. Cela devrait permettre de boucler certains programmes.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Cet amendement est animé par la même intention que celui que nous avons présenté. Il étend le champ du BRS, en accroissant le plafond des ressources des personnes éligibles, actuellement au niveau du PSLA, pour introduire de la mixité sociale dans les opérations et toucher les classes moyennes. C'est une demande des acteurs qu'il convient de satisfaire dans le cadre des OFS et du BRS afin de ne pas s'engager dans un nouveau dispositif mal défini.

Cet amendement pose néanmoins plusieurs difficultés. Il permet de déroger à des plafonds nationaux par une délibération municipale avec pour seule condition la mise en place d'un encadrement antérieur des loyers et introduit des dérogations en ressources et en volumes qui ne sont pas retenues par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation qui définit le service d'intérêt général au regard du droit européen et qui retient les seuils du PLS accession et de 25 % de logements intermédiaires. Votre amendement est satisfait par celui que nous avons proposé. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Annie Guillemot.** – Soyons un peu fous, et redonnons aux maires des marges de souplesse. Souvent, c'est le problème de la mixité qui pose problème aux maires. S'ils avaient cette souplesse, ils construiraient plus.

*L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-8 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – L'amendement COM-9 vise à faciliter la cession du patrimoine des bailleurs sociaux au moyen du BRS qui garantit la pérennité de l'occupation sociale des logements et prévient les risques de dégradation des copropriétés par le rôle joué par le bailleur social dans la gestion des mutations. Il prévoit que les règles de fixation du prix de cession en vigueur dans le cadre du BRS, qui prend en compte l'absence de cession du foncier, s'appliquent en substitution des règles existantes pour la vente du patrimoine HLM, et que les clauses antispéculatives inhérentes au BRS trouveront à s'appliquer.

**M. Michel Raison.** – Très bien.

*L'amendement COM-9 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – L'amendement COM-10 ouvre le champ d'activité des OFS à des opérations de réhabilitation et de rénovation de logements existants. En l'état de l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme, l'activité des OFS est limitée à des opérations de logements neufs.



L'article 329-1 du code de l'urbanisme ne permet pas, formellement, que des terrains déjà en patrimoine ou des biens immobiliers comme des lots de copropriété puissent être utilisés, éventuellement après réhabilitation ou rénovation, dans le cadre d'un BRS.

*L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 3**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'alinéa 9 de l'article 3 de la proposition de loi modifie l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) afin de rendre obligatoire la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du foncier, au plus tard deux ans après que le plan local de l'habitat (PLH) a été rendu exécutoire.

Les alinéas 12 et 13 rendent obligatoire la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du foncier, dans un délai de deux ans à compter de sa publication lorsque des PLH ou des plans locaux d'urbanisme (PLU) en tenant lieu, en zones tendues, sont déjà exécutoires.

Nos auditions ont fait apparaître un consensus sur l'intérêt de créer des observatoires pour mieux analyser la situation foncière et pouvoir mettre en œuvre une stratégie en la matière, mais également sur l'impérieuse nécessité de préparer leur création et d'expérimenter pour s'assurer d'une méthodologie partagée et du caractère scientifique des données produites.

Dans son rapport au Premier ministre, le député Lagleize proposait que « la constitution d'observatoires du foncier dans les zones tendues prenne la forme d'un appel à manifestation d'intérêt pour l'expérimenter sur certains territoires dès 2020. Nous proposons à ce stade de laisser les collectivités s'organiser librement ». L'observation foncière est encore à construire. Le panorama de l'existant n'est pas connu et la méthodologie sur laquelle elle pourrait se fonder n'est pas établie. Il serait prématuré de rendre obligatoire la création d'observatoires ; l'amendement COM-12 supprime les alinéas 12 et 13.

**Mme Catherine Procaccia.** – L'amendement COM-5 rectifié *bis*, qui est satisfait par le vôtre, a été signé par de très nombreux collègues.

*L'amendement COM-5 rectifié bis est retiré.*

**Mme Annie Guillemot.** – Nous sommes d'accord sur la philosophie, mais dans les grandes métropoles ou les zones tendues, l'observatoire devrait être rendu obligatoire : certaines collectivités ont les moyens de le faire. À Lyon, nous l'avons déjà.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'alinéa 9 de l'article 3 de la proposition de loi liste les missions des observatoires : analyse de la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers, étude des

évolutions en matière de foncier, recensement des espaces en friche, des espaces de densification et des surfaces réalisables en surélévation des constructions existantes et publication des prix de vente des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale.

Or, le recensement des surfaces réalisables en surélévation des constructions existantes n'apparaît pas réaliste aux professionnels du secteur. Cela relèverait-il de l'observation dans la durée ou d'une action ponctuelle en relation à un projet d'aménagement ? L'amendement COM-13 supprime cette mission des observatoires, tout en maintenant les autres missions. Il subsiste le recensement des espaces de densification potentielle qui sera fort utile dans le cadre du futur principe de « zéro artificialisation nette ».

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Si nous approuvons le principe de la création d'observatoires fonciers, celle-ci doit tenir compte de l'expérience acquise avec les agences de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux et les observatoires des loyers avant toute généralisation ou obligation.

Tirons les fruits de la méthodologie qui a été suivie, entre 2012 et 2014, pour la création des observatoires des loyers : étude préparatoire, expérimentation sur la base du volontariat, travail méthodologique, validation scientifique, constitution d'un réseau national et d'un socle commun. Compte tenu de la nécessaire économie des moyens humains et financiers disponibles, réfléchissons à leur rapprochement avec les observatoires des loyers existants. L'amendement COM-14 prévoit ainsi que le Gouvernement remette un rapport au Parlement six mois après la promulgation de la loi, afin de s'appuyer sur une méthodologie éprouvée pour que l'observation foncière, essentielle, puisse vraiment voir le jour.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### ***Article additionnel après l'article 3***

**Mme Annie Guillemot.** – L'amendement COM-4 reprend la proposition n° 9 du rapport Lagleize, qui souligne que les chartes entre promoteurs et collectivités qui imposent, entre autres, des prix de vente maîtrisés, ont connu un développement important ces dernières années. Elles visent à lutter contre l'explosion des prix des logements neufs et à maîtriser le peuplement des villes.

Cette évolution essentielle permet d'agir sur le foncier privé, et de lutter contre la spéculation foncière et immobilière dans les zones particulièrement tendues qui conduit à l'éviction des ménages des centres-villes.

Le rapport propose de sécuriser la pratique des chartes entre promoteurs et collectivités déjà mise en œuvre par plusieurs communes d'Île-de-France ou encore à Rennes, Nantes et Lille et de donner aux élus un outil pour renforcer leur politique foncière.

Notre amendement propose d'autoriser les communes situées en zone tendue à inscrire dans leur PLU des prix de vente maximum des logements neufs à construire, par quartier géographiquement délimité et par typologie de logements, pour tout ou partie d'une opération. C'est important, notamment si un accord a déjà été conclu, comme à Vaulx-en-Velin.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Je partage votre avis. La métropole de Nice a mis en place une telle charte auprès des promoteurs. C'est utile dès lors que la régulation des prix n'est pas naturelle. Nous avons encadré les prix des ventes en état futur d'achèvement (VEFA) et de l'accession à la propriété. Les promoteurs n'étaient pas favorables au départ mais, aujourd'hui, la mise en place de la charte n'empêche pas les opérations de se réaliser. Ces chartes sont fragiles juridiquement, puisqu'elles reposent sur le volontariat. Nous comprenons le souhait de les sécuriser.

Mais ce qui est admis comme une contrainte acceptée, relevant de la liberté contractuelle des parties, et devient de plus en plus une pratique normale, est complexe à faire figurer dans loi. Ici, limiter les prix de vente est une atteinte directe au droit de propriété qui n'est pas suffisamment justifiée par un motif d'intérêt général précis et limité et nous ne sommes pas convaincues de sa constitutionnalité. Sur le terrain, cette démarche a des résultats, mais nous ne l'intégrons pas dans la loi. Retrait ou avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

#### **Article 4**

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – L'article 4 propose la création d'un fonds pour la dépollution des friches qui serait géré par Action logement groupe. Il serait chargé de libérer les friches urbaines et industrielles pour leur donner de nouveaux usages. Il rendrait un rapport annuel au Parlement.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale malgré un amendement de suppression déposé par le Gouvernement. Le rapporteur avait pourtant noté que le financement du fonds par Action logement constitue un contournement de l'article 40, qu'il n'entre pas dans les missions d'Action logement de prendre en charge ce type de travaux, et qu'Action logement groupe, structure faîtière d'Action logement, ne peut conduire des activités de gestion.

Par ailleurs, le Gouvernement a expliqué que cette problématique faisait l'objet actuellement de réflexions d'un groupe de travail et que si la création d'un « fonds friches » était une piste, elle n'était pas la seule. La mobilisation des fonds européens et des mesures fiscales pourraient également être intéressantes. Il était donc préférable d'attendre les conclusions du groupe de travail pour aboutir à des propositions suffisamment précises pour figurer dans la loi. L'amendement COM-15 vise donc à supprimer cet article.

**Mme Annie Guillemot.** – La question de la dépollution des friches préoccupe tous les élus. Le Sénat a créé une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, dont la rapporteure est Gisèle Jourda. Pourquoi choisir Action logement ? Ce n'est pas sa mission ! Que veut faire le Gouvernement d'Action logement ? On peut se poser la question...

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Je pense que notre commission aura l'occasion de poursuivre la réflexion sur ce que compte faire le Gouvernement avec Action logement. En tout cas, la dépollution des friches n'entre absolument pas dans son cœur de métier. Peu à peu on détourne Action logement de ses missions et on l'empêche de les exercer dans de bonnes conditions.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'article 4 est supprimé.*

#### ***Article additionnel après l'article 4***

*L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### ***Article 5***

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'article 5 prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de faire appel aux seuls experts immobiliers agréés auprès des cours d'appel. Plusieurs associations d'élus ont souligné qu'ils étaient peu nombreux et qu'ils risquaient de ne pouvoir répondre à la demande des collectivités dans des délais raisonnables. Par ailleurs, les experts fonciers ont fait valoir que le terme employé, « expert immobilier », paraissait exclure les experts en estimation foncière auprès des cours d'appel au profit des seuls experts en estimation immobilière. Enfin, les experts fonciers et agricoles et les experts forestiers sont aujourd'hui une profession réglementée par la loi et présentent les garanties requises en termes de compétence et d'indépendance.

L'amendement COM-16 élargit donc à ces deux catégories les experts auxquels les communes peuvent faire appel pour l'évaluation de leurs biens immobiliers.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous nous abstenons dans l'immédiat. Nous sommes perplexes sur ces experts immobiliers dont l'intervention coûtera cher aux communes.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Article 6 bis (nouveau)***

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'article 6 bis a été introduit dans le texte par amendement pour supprimer le caractère d'urgence dans la procédure simplifiée de déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière.

Ce critère d'urgence ne figure pas dans le code de l'urbanisme ou de l'expropriation. Il a été posé par une ancienne jurisprudence et semble toujours appliqué par certaines préfectures conduisant à restreindre l'usage de la DUP réserve foncière au profit d'autres procédures.

Mais, depuis l'arrêt du 21 mai 2014, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, le Conseil d'État a abandonné la notion d'urgence pour retenir les mêmes conditions que celles relatives au droit de préemption. Il estime désormais que la constitution de réserves foncières par voie d'expropriation est possible dès lors que la collectivité justifie d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement à la date d'engagement de la procédure, même si ses caractéristiques précisées n'ont pas encore été définies. Elle doit simplement faire apparaître la nature du projet envisagé dans le dossier d'enquête publique, conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il n'apparaît donc pas nécessaire de supprimer par la loi un critère jurisprudentiel qui n'est plus appliqué depuis 2014 et qui ne figurait pas dans la loi. La modification des pratiques préfectorales relève du pouvoir réglementaire et d'une circulaire à l'intention des services déconcentrés compétents. C'est pourquoi COM-17 supprime cet article.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous nous abstenons dans l'immédiat.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

*L'article 6 bis est supprimé.*

#### ***Article 7***

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit déjà que : « L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins

une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat (PLH) et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. » Cette obligation est logique, car il est l'auteur du PLH et la compétence lui est déléguée. Elle est toutefois diversement appliquée.

Bien qu'une implication des communes dans les questions foncières et de logement soit souhaitable et même nécessaire, les contraindre à une délibération annuelle paraît lourd et pas nécessairement pertinent au regard des délégations de compétence. En outre, lier les délibérations communautaires aux délibérations des conseils municipaux semble inutilement complexe, voire cause de blocage. C'est pourquoi l'amendement COM-18 propose de donner à cette délibération un caractère facultatif.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Daniel Gremillet, président.** – Je vous propose d'adopter l'intitulé de la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

*L'intitulé de la proposition de loi est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	6	Maintien, pour les collectivités territoriales, de l'autorisation de vendre aux enchères	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	11	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance pour créer des organismes fonciers libres et un bail réel libre	<b>Adopté</b>
Mme GUILLEMOT	1	Supprimer l'article 2 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer des OFL et le BRL.	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	7	Extension de la compétence des Organismes fonciers solidaires aux locaux commerciaux et professionnels accessoires aux immeubles d'habitation	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	8	Possibilité d'augmenter le plafond de ressources retenu pour les baux réels solidaires dans la limite du service d'intérêt général	<b>Adopté</b>
Mme GUILLEMOT	3 rect.	Cet amendement vise à autoriser les communes, qui ont mis en place l'encadrement des loyers, de déroger dans la limite de 15 % aux plafonds de ressources dans la limite de 20 % des logements prévus en BRS.	<b>Rejeté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	9	Facilitation de la cession du patrimoine des bailleurs sociaux au moyen du bail réel solidaire	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	10	Ouverture du champ d'activité des organismes de foncier solidaire à des opérations de réhabilitation et de rénovation de logements existants	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	12	Création des observatoires de l'habitat et du foncier sur la base du volontariat	<b>Adopté</b>
Mme PROCACCIA	5 rect. bis	Cet amendement a pour objet de rendre facultative la création des observatoires de l'habitat et du foncier et de limiter leur champ aux terrains publics ou appartenant aux collectivités.	<b>Retiré</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	13	Suppression du recensement des surfaces réalisables en surélévation des constructions existantes	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	14	Remise d'un rapport au Parlement pour préparer la généralisation des observatoires de l'habitat et du foncier	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GUILLEMOT	4	Cet amendement a pour objet de sécuriser juridiquement les " chartes promoteurs " en prévoyant que le PLU puisse prévoir des prix de vente maximum des logements neufs à construire par quartier et typologie de logements.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	15	Suppression de la création d'un fonds de dépollution de friches géré par Action logement groupe	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GUILLEMOT	2	Cet amendement a pour objet de doubler l'assiette de la taxe forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles.	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	16	Élargissement des catégories d'experts agréés pouvant être saisis par les collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	17	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur</b>	18	Caractère facultatif de la délibération annuelle des conseils municipaux sur les plans locaux de l'habitat	<b>Adopté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 48, ALINÉA 3 DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 28 *ter* et 48 du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique, qui considèrent comme un « cavalier organique » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial.*

Lors de sa réunion du mercredi 4 mars 2020, la commission des affaires économiques a arrêté le périmètre de la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles, adoptée par l'Assemblée nationale et enregistrée à la Présidence du Sénat le 28 novembre 2019 comme suit : les mesures tendant à modifier le droit régissant les cessions immobilières de l'État et des collectivités territoriales, les organismes fonciers libres, les baux réels libres, immobiliers et solidaires, la mission d'observation de l'habitat et du foncier, les conditions financières de la dépollution des friches urbaines et industrielles, la déclaration d'utilité publique pour constitution d'une réserve foncière. Toutefois, la seule circonstance qu'un dispositif pourrait diminuer le coût du foncier ne suffit à établir un lien avec le texte déposé.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 18 février 2020

- *Centre d'études et de recherche sur la construction et le logement (CERCOL) - Université Paris II Panthéon-Assas* : **M. Hugues PERINET-MARQUET**, professeur de droit public, directeur.

- *Action logement groupe* : **MM. Jean-Jacques PEROT**, vice-président, **Bruno ARBOUET**, directeur général, et **Mme Valérie JARRY**, directrice des relations institutionnelles.

### Mercredi 19 février 2020

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **MM. François ADAM**, directeur, **Emmanuel DE LANVERSIN**, adjoint au directeur, **Christophe SUCHEL**, adjoint - sous-direction de l'aménagement durable.

- *Ministère de l'action et des comptes publics - Direction générale des finances publiques - Direction de l'immobilier de l'État* : **MM. Alain CAUMEIL**, directeur, **Nicolas VANNIEUWENHUYZE**, sous-directeur - sous-direction administration et valorisation de l'immobilier de l'État, et **Mme Anne-Marie CHEVALIER**, adjointe du directeur.

### Jeudi 20 février 2020

- *Observatoire régional du foncier en Île-de-France* : **Mme Sabine BAÏETTO-BEYSSON**, présidente.

### Mardi 25 février 2020

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité* : **M. Olivier PAVY**, maire de Salbris - président de la communauté des communes de la Sologne des Rivières, **Mmes Nathalie FOURNEAU**, conseillère aménagement, et **Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement.

- *Réseau des organismes de foncier solidaire* : **MM. Honoré PUIL**, vice-président, **Philippe VANSTEENKISTE**, directeur, et **Mme Nathalie DEMESLAY**, directrice de l'habitat.

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mmes Raphaëlle D'ARMANCOURT**, responsable du pôle politiques territoriales et urbaines, et **Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

- *Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM* : **M. Vincent LOURIER**, directeur, et **Mme Florence CAUMES**, chargée de missions Innovation et formation.

- *France urbaine* : **M. Emmanuel HEYRAUD**, directeur de la cohésion sociale et du développement urbain.

- *Association nationale des établissements publics fonciers locaux* : **M. Arnaud PORTIER**, secrétaire général, et **Mme Charlotte BOEX**, chargée de mission.

Mercredi 26 février 2020

- *Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière* : **MM. Christophe DUHEM**, président, **François PALIARD**, vice-président, et **Thibault LONCKE**, consultant (Euralia).

- *Fédération nationale des agences d'urbanisme* : **Mmes Brigitte BARIOL-MATHAIS**, déléguée générale, et **Zoé CHALOIN**, chargée de mission.

- *Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* : **Mme Rozen NOGUELLOU**, directeur.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Jean-Paul BRET**, président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais - administrateur de l'AdCF, et **Mme Claire DELPECH**, responsable finances et fiscalité, habitat.

- *Agorastore* : **MM. David RIAHI**, président, **Servan NDJANTCHA**, directeur Agorastore immobilier, et **Nicolas LE GALL**, consultant junior.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-163.html>