

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zitouni, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille

Fiche 2

CONTENU ET PORTÉE DES OBLIGATIONS RÉSULTANT DES NORMES SUPÉRIEURES

Le contenu du PLU en matière de logement est largement déterminé par les obligations résultant des normes d'encadrement de ce document. Deux dispositions précisent l'objet et la portée de ces obligations.

L'article L. 121-1 2°, qui fixe les dispositions générales communes à tous les documents d'urbanisme, impose notamment au PLU de déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines **et rurales** et la mixité sociale dans l'habitat. L'article **L. 123-1-9** indique que **le PLU** doit être compatible avec les dispositions du SCOT et du schéma de secteur, ainsi qu'avec celles du PDU et du PLH. Ces différents documents de planification, qu'ils soient généralistes ou sectoriels, visent à renforcer la mixité et la cohésion sociales et urbaines par la diversité et l'accessibilité de l'offre de logements. Les prescriptions qu'ils contiennent tendent en particulier à favoriser une offre de logements sociaux suffisante, notamment dans les communes déficitaires soumises à l'obligation de réalisation de l'article 55 de la loi SRU (CCH, art. L. 302-5 et s.), bien que cette obligation ne soit pas directement opposable au PLU¹. **La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 renforce encore le lien entre PLU et PLH en intégrant directement des éléments de programmation relatifs à l'habitat dans les OAP des PLU intercommunaux².**

1. Le principe de mixité de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme

L'article L. 110 du code de l'urbanisme invite les collectivités publiques à « *assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat [...] répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources* ». Ces dispositions, dont la portée juridique est limitée, imposent une prise en compte dans le POS/PLU des impératifs qu'elles énumèrent, sur laquelle le juge administratif n'exerce qu'un contrôle minimum³. Répondant aux mêmes objectifs, l'article L. 121-1, issu de la loi SRU, fait obligation aux documents de planification urbaine d'assurer « *la diversité des fonctions urbaines **et rurales** et la mixité sociale dans l'habitat* ». **Bien que les dispositions de l'article L. 123-1 dans leur rédaction issue de la loi Grenelle rappellent que le PLU est tenu au respect des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, cette affirmation ne semble pas pouvoir remettre en**

¹ On peut établir une analogie avec la jurisprudence relative à l'obligation de réalisation de terrains d'accueil des gens du voyage contenue dans la loi Besson du 31 mai 1990 : CE 12 déc. 1997, Erhard, req. n°164874 : « *de telles dispositions [...] n'impliquent pas que les POS doivent nécessairement prévoir lors de leur élaboration, de leur modification ou de leur révision des terrains réservés [à l'accueil des gens du voyage]* ».

² Intégration qui devra être effectuée d'ici au 1^{er} janvier 2016.

³ Concernant la prise en compte des besoins en logement par un SD : CE 10 déc. 1993, Communauté urbaine de Lyon, req. n°125322.

cause l'interprétation du Conseil constitutionnel⁴ selon laquelle ces dispositions, en raison de leur imprécision, imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme une obligation de moyens qu'ils satisfont en déterminant librement les conditions permettant notamment d'assurer des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes en tenant compte de l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services ainsi que de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs⁵. Les règles fixées par ces documents doivent être compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme (anciennement article L. 121-10)⁶.

Le juge administratif exerçait un contrôle tantôt normal⁷ tantôt restreint⁸ sur l'application des prescriptions de l'ancien article L. 121-10 relatives à l'habitat, qui le conduisait en général à apprécier globalement, à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le document d'urbanisme et de l'équilibre entre les différentes zones, la traduction de l'objectif de satisfaction des besoins en matière d'habitat, sans exclure un examen isolé de certains zonages⁹. Jusqu'à présent, le contrôle juridictionnel de la compatibilité du POS avec le principe d'équilibre a rarement abouti à l'annulation totale ou même partielle du plan, les juridictions chargées d'en assurer le respect se montrant plutôt réticentes à l'égard de la généralité de sa formulation ; il en sera probablement de même avec le nouvel article L. 121-1 et le principe de mixité. Si l'on admet que l'objectif du législateur est moins de sanctionner les communes que de susciter une prise de conscience des enjeux d'une politique de diversité de l'habitat, on considérera que le porter à connaissance préfectoral peut jouer un rôle plus déterminant en aidant la collectivité à structurer sa stratégie d'aménagement autour d'objectifs de mixité et en l'informant de l'illégalité, sauf exception, des zones monofonctionnelles.

2. Les objectifs du SCOT en matière d'équilibre social de l'habitat

La soumission du PLU au principe de mixité est confortée par l'obligation de compatibilité avec le SCOT qui « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement [...] » (c. urb., art. L. 122-1-3) dans le respect des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Le décret n°2001-260 du 27 mars 2001 confère aux éléments constitutifs du document d'orientations générales (DOG) du SCOT – orientations, objectifs, délimitation d'espaces ou de sites à protéger – une plus ou moins grande normativité

⁴ Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, Solidarité et renouvellement urbains.

⁵ La loi Grenelle a reformulé le 2° de l'article L. 121-1 relatif au principe de mixité en précisant que celui-ci devait être mis en œuvre en tenant compte d'objectifs de diminution (et non plus seulement de maîtrise) des déplacements.

⁶ L'ancien article L. 121-10 du code de l'urbanisme posait un principe d'équilibre entre objectifs d'aménagement (prenant en compte l'habitat) et de protection, principe qui figure actuellement au 1° de l'article L. 121-1, la référence à « la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat » étant reprise au 2° du même article relatif au principe de mixité sociale dans l'habitat.

⁷ CE 10 févr. 1997, Assoc. pour la défense des sites de Théoule, req. n°125534, concl. L. Touvet..

⁸ Par exemple : CE 12 janv. 2002, M. Janin, req. n°21 5314 – CAA Bordeaux 26 févr. 2004, M. et Mme Galmot, req. n°00BX02892.

⁹ TA Nice, 25 mai 1987, Commune de Callian, req. n° 544/87/11 ou 23 déc. 1987, Delbos, req. n°1431/86/II, par exemple en ce qui concerne le principe d'équilibre.

qui détermine l'appréciation de la compatibilité du PLU avec ces éléments. Les dispositions réglementaires relatives au DOG, que la loi Grenelle rebaptise document d'orientations et d'objectifs (DOO), sont désormais déclinées dans la partie législative. Le DOO fixe des objectifs et les principes de la politique de l'habitat (c. urb., art. L. 122-1-7).

Ces objectifs d'offre de nouveaux logements et d'amélioration ou de réhabilitation du parc de logements existants, publics ou privés, peuvent être fixés à l'échelle du bassin d'habitat ou de la commune, de manière à préserver le pouvoir d'appréciation des auteurs du PLU. Ils peuvent être chiffrés (nombre ou pourcentage de logements à réaliser par catégorie) sans pouvoir, comme le font certains SCOT contraignants, contenir des pré-rédactions de servitudes visant à imposer aux PLU le respect de pourcentages de production de logements sociaux dans chaque programme ou de la localisation précise de ces programmes¹⁰. Le contenu de tels schémas n'est pas conforme aux dispositions de l'article R. 122-3, qui excluent la possibilité de circonscrire dans les documents graphiques du DOG des espaces destinés au développement de l'habitat, alors même qu'elles prévoient expressément la possibilité de délimiter les espaces et sites à protéger assez précisément pour permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites. Toutefois, le décret n°2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme élargit cette possibilité aux secteurs dans lesquels le DOO institue des valeurs planchers de densité, qui doivent être délimités dans les documents graphiques de manière à permettre l'identification des terrains inclus dans ces secteurs. Par conséquent, hormis cette hypothèse, la jurisprudence du Conseil d'État « SA Leroy Merlin » qui sanctionnait un schéma directeur trop prescriptif imposant à un POS le strict respect de « coupures vertes »¹¹ est transposable à un SCOT qui imposerait au PLU la localisation d'emplacements réservés à des programmes de logements. Le document intercommunal peut seulement déterminer des secteurs où l'urbanisation est subordonnée à des conditions particulières en matière de performances énergétiques, de qualité des équipements ou de desserte par les transports collectifs sans pouvoir réserver ces emplacements à des programmes de logements prédéfinis ni les délimiter au niveau de la parcelle (c. urb., art. L. 122-1-5, III, V et IX et R. 122-3, b).

¹⁰ Par exemple, le SCOT de Métropole-Savoie, approuvé en juin 2005, détermine 20 sites stratégiques à partir de l'inventaire des disponibilités foncières bien situées et desservies par les transports en commun établi par le PLH. Ces sites devront accueillir au moins 50 % des logements nouveaux (habitat intermédiaire et petits collectifs) nécessaires pour répondre aux besoins de l'agglomération ; dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, ils devront contribuer à résorber significativement les déficits par la réalisation d'au moins 30 % de logements locatifs sociaux. Le SCOT reconnaît cependant aux collectivités locales compétentes une marge d'appréciation pour passer de la localisation indicative de ces pôles dans les documents graphiques à leur délimitation dans les PLU concernés. Dans le même sens, le SCOT du Pays de Gex, approuvé en 2007, impose le respect d'un pourcentage minimum de 20 % de logements sociaux à toute opération de construction destinée à l'habitation dont la surface de plancher est supérieure à 5 000 mètres carrés. Appelée à se prononcer sur la compatibilité d'un projet avec cette disposition, la CAA de Lyon a admis, dans un arrêt du 8 novembre 2011 (Société Investissements Internationaux, req. n°10LY01628), que les particularités du territoire et l'importance des orientations définies par le SCOT en matière d'équilibre social de l'habitat justifiaient l'édition de prescriptions spécifiques de nature à assurer le respect des objectifs prévus par la loi. Une telle disposition méconnaît l'habilitation législative donnée aux auteurs du PLU qu'elle prive de toute marge de manœuvre et a pour effet de dénaturer le rapport de compatibilité entre PLU et SCOT (voir comm. J.-P. Brouant, AJDA 2012, p. 391).

¹¹ CE 10 juin 1998, req. n°176920 : « ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des POS aux prescriptions du schéma directeur en ce qui concerne les coupures vertes [...] ».

3. Les objectifs contenus dans les documents de planification sectorielle

Le PLU doit également être compatible avec les documents de planification sectorielle élaborés à l'échelle intercommunale : PLH et PDU. Lorsque l'un de ces documents (ou un SCOT) est approuvé postérieurement à un PLU, ce dernier doit être mis en compatibilité avec ses orientations dans un délai de trois ans, le préfet étant juridiquement doté d'un pouvoir de substitution pour réviser ou modifier le PLU (c. urb., art. L. 123-14). Le délai de mise en compatibilité **est réduit à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une modification du plan (c. urb., art. L. 123-1-9).**

Depuis la loi Grenelle I, lorsque le PLU est établi par un EPCI compétent, il doit couvrir l'ensemble du territoire intercommunal et intégrer le contenu du PLH et du PDU. Il tient alors lieu de PLH et de PDU.

3.1. Le programme local de l'habitat

Le PLH définit les objectifs, les principes et les moyens de mise en œuvre d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre, précisant en particulier les « *objectifs d'offre nouvelle* » (CCH, art. L. 302-1). Le PLU doit permettre la mise en œuvre du programme d'actions territorialisé du PLH qui indique les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logements et d'hébergements **par commune et le cas échéant** par secteur géographique. Le découpage du territoire intercommunal en secteurs regroupant plusieurs communes **interdisait** de préfigurer des servitudes relevant des PLU. **La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a imposé une déclinaison du programme d'actions du PLH à l'échelle de la commune pour faciliter la mise en cohérence des PLU communaux avec le PLH intercommunal et le rééquilibrage de la répartition géographique des logements au sein de l'agglomération. Le programme d'actions retenu par le PLH doit préciser, pour chaque commune, le nombre et les types de logements à réaliser¹², les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et les principes fixés, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et d'opérations d'aménagement de compétence communautaire et enfin les orientations relatives à l'application des différents secteurs de logements prévus par le PLU (CCH, art. L. 302-1, al. 14).**

Le rapport de compatibilité entre le PLU communal et le PLH intercommunal doit donc être interprété **plus strictement qu'auparavant¹³**. Pour le faire respecter, le préfet est notamment investi d'un pouvoir de substitution plus étendu à l'encontre des communes non couvertes par un SCOT qui auraient approuvé un PLU contenant une ou des dispositions manifestement incompatibles avec le PLH sans prendre en compte ses demandes de modification (c. urb., art. L. 123-12, f). Le représentant de l'État peut également se substituer aux communes, qu'elles soient

¹² Avant la loi de mobilisation pour le logement, le programme d'actions n'indiquait la répartition prévisionnelle des logements sociaux entre les différentes communes-membres de l'EPCI que lorsque l'agglomération comprenait des communes déficitaires en logements sociaux soumises à l'article 55 de la loi SRU.

¹³ Une circulaire UHC/PA3 n°2006-12 du 17 février 2006 relative au rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme (BO équipement n°2006-5, p. 306) se bornait à exiger que le PLU n'empêche pas la mise en œuvre du PLH tout en jugeant souhaitable « *qu'il favorise expressément la réalisation des objectifs du PLH* ».

ou non couvertes par un SCOT, qui n'ont pas révisé leur PLU pour le rendre compatible avec un PLH approuvé postérieurement passé un délai de trois ans ou qui n'ont pas modifié leur plan dans un délai abrégé d'un an pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une simple modification du PLU (c. urb., art. L. 123-14).

Néanmoins, si le contenu et la portée du PLH ont été renforcés, ce document ne peut aller jusqu'à imposer aux communes la répartition des types de logements dans chaque secteur et la localisation précise de ces secteurs¹⁴. Le juge administratif a par ailleurs rappelé que le PLH n'avait pas de portée juridique contraignante à l'égard des tiers et qu'une commune ne pouvait se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme¹⁵. Certaines communautés urbaines ou d'agglomération renforcent cependant la portée du PLH en contractualisant ses objectifs avec les communes membres, tout en veillant à ce que ce cadre contractuel laisse une marge de liberté suffisante aux communes¹⁶.

En ce qui concerne les PLU intégralement intercommunaux dont la loi Grenelle II rend l'établissement obligatoire pour les EPCI dotés de la compétence en matière de PLU, ils couvrent le même champ d'application que le PLH et intègrent le contenu de ce document. La loi, complétée par le décret du 29 février 2012¹⁷, précise la répartition des éléments du PLH dans les pièces du dossier du PLU intercommunal :

- Le rapport de présentation comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat détaillés par l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation (c. urb., art. R. 123-2-2).
- Le PADD doit énoncer les principes généraux retenus pour permettre une offre de logements suffisante, diversifiée et équilibrée et pour répondre aux besoins des personnes défavorisées. Il doit également indiquer les principaux axes des politiques d'attribution de logements locatifs sociaux et d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées mentionnés à l'article R. 302-1-2, a à c et f du code de la construction et de l'habitation (c. urb., art. R. 123-3).
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui tiennent lieu de PLH, reprennent les objectifs et les principes du document d'orientation du PLH visés au 2° de l'article L. 123-1-4, en complément des principes généraux qui figurent dans le PADD, ainsi que le contenu du programme d'actions du PLH détaillé à l'article R. 302-1-3 (c. urb., art. R. 123-3-1, 1°)¹⁸.

¹⁴ En revanche, le PLU qui, en vue de corriger les déséquilibres de l'offre de logements entre les différents quartiers, fixe dans un emplacement réservé un pourcentage de logements sociaux supérieur à celui retenu par le PLH pour l'ensemble du territoire communal, n'est pas incompatible avec les prévisions du PLH (CAA Nantes, 20 janv. 2012, Mme Dolorès X. req. n°10NT00902).

¹⁵ CAA Douai, 25 sept. 2003, Commune d'Hallennes-lez-Haubourdin, req. n°00DA01443.

¹⁶ Ainsi, la communauté urbaine Nantes Métropole comme la communauté d'agglomération Rennes Métropole ont conclu avec chacune de leurs communes membres des contrats dans lesquels ces dernières s'engagent à produire un quota annuel de logements et un pourcentage minimum de logements sociaux dans les opérations publiques d'habitat en contrepartie de l'appui financier et technique de la communauté.

¹⁷ Décret n°2012-290 relatif aux documents d'urbanisme.

¹⁸ Voir Fiche n°3.

3.2. Le plan de déplacements urbains

Les incidences du PDU sur la politique de l'habitat définie par le PLU sont nécessairement plus indirectes que celles du PLH. Ce document, qui définit les principes de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans l'agglomération, poursuit, à l'instar du PLH, des objectifs de cohésion sociale et urbaine : il détermine les conditions d'accessibilité des zones à dominante d'habitat. Ces conditions peuvent trouver une traduction dans les orientations d'aménagement **et de programmation** du PLU qui précisent, **en matière d'aménagement**, les principales caractéristiques des voies et des espaces publics. **Mais c'est principalement dans le cadre des PLU élaborés par des EPCI autorités organisatrices des transports que les OAP, qui contiennent des éléments de programmation relatifs aux politiques du logement, des transports et des déplacements, offrent un cadre de mise en cohérence des stratégies d'organisation des transports et des stationnements et d'implantation des logements.**

Le PDU contient également des orientations plus précises relatives notamment à l'organisation du stationnement privé, susceptibles d'infléchir les obligations de réalisation d'aires de stationnement fixées par le règlement du PLU en fonction de la destination des constructions. **L'article L. 1214-4 du code des transports** habilite le PDU à réduire voire à supprimer, à l'intérieur de périmètres bien desservis par les transports en commun, les normes minimales en matière de stationnement inscrites dans le PLU. **Lorsque le PLU n'est pas élaboré par un EPCI qui est autorité organisatrice des transports, il est tenu de respecter ces limitations (c. urb., art. R. 123-9) qui concernent notamment, mais pas exclusivement, les immeubles de bureaux. Lorsque le PLU est, au contraire, élaboré par un EPCI qui est autorité organisatrice des transports, c'est le règlement du PLU qui doit délimiter ce type de périmètre.** Cette logique risque cependant de rester sans effet en matière de logement, les promoteurs réalisant généralement un nombre de places de stationnement supérieur au minimum imposé, à moins que le SCOT ne la conforte en subordonnant la possibilité d'urbaniser à la création de dessertes en transports collectifs (cf. *supra*).

En revanche, le PDU **comme le PLU** ne peuvent fixer des normes maximales de stationnement qu'en ce qui concerne les constructions à usage autre que d'habitation (commerces et bureaux). L'application de l'article **L. 123-1-13** du code de l'urbanisme, qui permet aux rédacteurs du PLU de n'en exiger aucune, demeure donc de la seule initiative des communes.