

>> **PLU ET LOGEMENT**

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

Fiche 4

SERVITUDES DE LOGEMENT

Dans le respect des objectifs de mixité, le PLU peut instituer en zone urbaine ou à urbaniser **trois** sortes de servitudes consistant :

- à réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit (c. urb., art. L. 123-2 *b*) ;
- à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit (**art. L. 123-1-5, 16°**) ;
- à délimiter des secteurs comportant un pourcentage de logements d'une taille minimale (**art. L. 123-1-5, 15°**).

Ces servitudes d'urbanisme ont vocation à s'appliquer dans toutes les communes dotées d'un PLU, qu'elles soient ou non soumises à l'obligation de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU. Elles facilitent la réalisation des programmes d'action définis par le PLH sans constituer un outil suffisant à lui seul pour atteindre les objectifs de mixité sociale fixés à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le PLU. C'est pourquoi elles sont généralement associées à d'autres mesures d'incitation à la diversité de l'habitat.

1. Les emplacements réservés pour le logement de l'article L. 123-2 *b* du code de l'urbanisme

1.1. Objet et modalités d'inscription dans le PLU

La création d'emplacements réservés au titre du *b* de l'article L. 123-2 répond à des objectifs de mixité sociale : elle a pour objet de développer une offre locative sociale dans les communes et quartiers déficitaires, ou, au contraire, de rééquilibrer l'offre de logements par la création de logements intermédiaires ou de standing dans les secteurs ayant un fort taux de logements sociaux. Ces emplacements réservés incluent des terrains réservés en totalité ou même en partie à des programmes de logements. De nombreux PLU¹ tiennent compte du taux de logements locatifs sociaux présents dans les communes ou les quartiers où ils sont institués. Certains d'entre eux (CU de Bordeaux, Paris), afin de préserver la diversité des destinations à l'intérieur de certaines zones, allient exigences de mixité fonctionnelle et de diversité de l'habitat dans chaque programme : affectation d'un pourcentage des surfaces constructibles à l'habitation et d'un pourcentage des surfaces d'habitation au logement social.

¹ Par exemple, le PLU de la CUB instaure environ 80 emplacements réservés sur les 27 communes associées, celui de Paris en compte 107.

Les emplacements réservés doivent figurer dans les documents graphiques du règlement (c. urb., art. R. 123-12 c) : les terrains concernés y sont repérés par une trame particulière et un numéro renvoyant à une liste qui précise pour chaque emplacement réservé la situation du projet, le zonage du PLU, les références cadastrales et la superficie des terrains ainsi que la part de la **surface de plancher** réservée au logement social ou à d'autres types de logements². Les critères retenus pour l'inscription des servitudes de mixité sociale, leurs effets et leurs modalités d'application sont explicités dans le rapport de présentation (exposé des motifs des règles applicables). Les orientations d'aménagement (PLU de Paris), peuvent préciser le contenu de l'aménagement de ces emplacements réservés. Le choix de leur localisation, la détermination des catégories de logements³ et du pourcentage des surfaces à affecter à ces catégories sont déterminés librement par la collectivité⁴.

Les dossiers de demande de permis de construire portant sur des constructions situées dans ces emplacements réservés doivent être complétés par un tableau indiquant la surface de plancher des logements dont la construction est imposée par le PLU (c. urb., art. R. 431-1-1).

1.2. Contrepartie : droit de délaissement

La servitude, qui s'applique seulement aux constructions neuves, est levée après la réalisation des programmes définis par le PLU ou après la cession de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme à un opérateur social.

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il compense les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété⁵ en contraignant la collectivité locale à acquérir leurs terrains lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés. Les PLU qui s'appuieraient sur d'autres dispositifs (les orientations d'aménagement notamment) pour fonder de telles obligations de réalisation seraient entachés d'illégalité car ils conduiraient à priver les propriétaires des garanties attachées à ce mécanisme.

² Les pourcentages de logements de différents types varient généralement en fonction de l'importance des programmes de logements mesurée en nombre de mètres carrés de surface de plancher plutôt qu'en nombre de logements, l'indication du nombre de logements dans les permis de construire étant devenue facultative suite à la réforme des autorisations d'urbanisme. Les dispositions du b de l'article L. 123-2 qui permettent de fixer un pourcentage de surface de plancher affecté à la réalisation de logements sociaux n'interdisent pas par elles-mêmes aux auteurs du PLU de fixer, dans le cadre du programme de logements qu'ils définissent, la surface minimale à construire et le nombre minimum de logements à édifier dans l'emplacement réservé (CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine de Nantes Métropole, req. n° 10NT2554).

³ Les catégories de logements sociaux sont établies en fonction de leurs conditions de financement : PLUS, PLAI, PLS. Le code de l'urbanisme ne renvoie pas, comme en matière de surdensité (art. L. 127-1), à la définition de l'article L. 351-2 du CCH. Le programme de logements est suffisamment défini, au sens de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, lorsque les catégories de logements sont déterminées (CAA Paris, 12 févri. 2012, Assoc. de sauvegarde Auteuil-Bois-de-Boulogne, req. n° 07PA03886).

⁴ Celle-ci s'appuie sur des études préalables et en particulier sur une carte des secteurs « Iris » établie par l'INSEE à une échelle infra-communale, qui font apparaître les pourcentages de logements privés et conventionnés. Toutefois, la réalisation d'une étude préalable à l'institution d'emplacements réservés portant notamment sur la proportion de logements sociaux dans chaque quartier de la commune concernée n'est exigée par aucun texte : CAA Bordeaux 26 nov. 2009, M. Étienne Darcos, req. n° 08BX00396.

⁵ CAA Bordeaux 12 nov. 2009, M. Lucien Garcia, req. n° 08BX03233.

2. Les secteurs de mixité sociale de l'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme

2.1. Modalités d'inscription dans le PLU

La servitude de **mixité sociale** de l'article L. 123-1-5, 16° diffère de la précédente sur trois principaux points :

- elle s'applique à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;
- elle consiste à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminé par le PLU à des logements **locatifs ou en accession à la propriété**, sociaux, intermédiaires ou privés ;
- elle ne joue que dans le cas où les propriétaires des terrains inclus dans ces secteurs décident de réaliser des programmes de logements et non de bureaux ou de commerces.

Cette servitude a été créée par la loi ENL **pour favoriser la réalisation de logements locatifs, notamment sociaux, dans des secteurs où l'offre était insuffisante**. Elle présente un intérêt pour les communes qui souhaitent traduire dans leur document d'urbanisme les principes d'une politique de l'habitat volontariste et pour lesquelles les possibilités offertes par les emplacements réservés au logement étaient insuffisantes. **C'est pourquoi la loi ENL l'avait intégrée à l'article L. 123-2 comme une variante des emplacements réservés en l'assortissant d'un droit de délaissement spécifique**. Dans le but d'en faciliter l'utilisation par les collectivités locales et leurs groupements, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a ouvert la possibilité de programmer toutes les catégories de logements tout en supprimant le droit de délaissement afférent à ce dispositif. À ces communes, le 16° de l'article L. 123-1-5 offre une base légale pour introduire dans leur PLU des obligations de mixité qu'elles incluaient par défaut dans d'autres pièces du dossier telles que les orientations d'aménagement complétées par l'article 2 du règlement⁶. **En cohérence avec le contenu du PADD et des OAP, la servitude est inscrite dans le règlement et dans ses documents graphiques**. L'article R. 123-12 dans sa rédaction issue d'un décret d'application de la loi de mobilisation pour le logement⁷ est venu préciser qu'il appartenait aux documents graphiques de délimiter les secteurs concernés et de préciser les pourcentages et les catégories de logements prévus⁸ (c. urb., art. R. 123-12, 4°, f). En règle générale, les PLU présentent ces informations dans un document graphique spécifique rattaché aux pièces réglementaires⁹.

⁶ Voir par exemple le PLU de Paris ou celui de Grenoble.

⁷ Décret n° 2010-304 du 22 mars 2010.

⁸ Article 2 du décret n°2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion insérant le f du 4° dans l'article R. 123-12 relatif au contenu des documents graphiques.

⁹ Dans le PLU de Grenoble, la servitude est inscrite dans un document graphique spécifique intitulé « plan de la mixité sociale » et les prescriptions applicables dans ces secteurs sont indiquées à l'article 2 du règlement. Le PLU de Brest Métropole Océane comporte une planche graphique présentant la « zone de déficit de logements sociaux » et les pourcentages de logements sociaux à réaliser figurent dans les dispositions générales du règlement. Dans le PLU de la Communauté Urbaine de Bordeaux, les « secteurs de diversité sociale » sont repérés, au même titre que les emplacements réservés au logement, aux plans de zonage et les prescriptions réglementaires qui les accompagnent figurent à l'article 2 du règlement...

Les demandes de permis de construire portant sur des constructions à usage d'habitation situées dans ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la surface de plancher des logements appartenant aux catégories dont la création est imposée (c. urb., art. R. 431-16-1). En revanche, l'administration n'a pas la possibilité de vérifier le caractère effectif de la prise en compte de cette obligation. Afin de remédier à cette lacune, les Communautés urbaines du Grand Lyon et de Bordeaux ont élaboré des chartes pour la mise en œuvre des secteurs de mixité sociale à destination des opérateurs.

2.2. **Suppression du droit de délaissement spécifique**

Contrairement à celle du *b* de l'article L. 123-2, la nouvelle servitude ne s'imposait que dans la mesure où le propriétaire des terrains situés dans son périmètre envisageait d'y réaliser une opération de logements. Elle conditionnait l'exercice d'un droit de délaissement spécifique (c. urb., art. L. 230-1 et L. 230-3) qui n'obligeait pas la commune ou l'EPCI, mis en demeure par le propriétaire, à acquérir ces terrains. Lorsque la collectivité renonçait à l'acquisition, cette servitude « à éclipse »¹⁰ cessait d'être opposable aux demandes d'autorisation de construire pendant un délai de deux ans, à l'issue duquel elle s'appliquait à nouveau.

Moins contraignant pour les collectivités comme pour les propriétaires fonciers, ce mécanisme a suscité des interrogations et des réserves qui portaient essentiellement sur le bien-fondé du droit de délaissement dans un cas où le préjudice subi par les propriétaires est limité puisque leurs terrains ne sont devenus ni inconstructibles, ni invendables du fait de l'institution de cette servitude. En réalité, les garanties attachées à cette procédure étaient moins avantageuses que celles relatives à l'institution d'emplacements réservés¹¹. S'il ne trouvait pas de montage financier pour réaliser l'opération, le propriétaire pouvait faire jouer son droit de délaissement ; si la commune ne se portait pas acquéreur, il pouvait réaliser son opération immobilière sans avoir à respecter les obligations de création de logements locatifs imposées par le PLU. L'institution d'un droit de délaissement **restait** néanmoins justifiée par le fait que le constructeur devait, pour s'acquitter des obligations qui lui incombait, compenser la vente des logements sociaux inclus dans l'opération à des bailleurs sociaux en vendant plus cher la partie non sociale de son programme ou en acquérant moins cher le terrain sur lequel il devait réaliser l'opération.

Ce dispositif a été peu utilisé par les communes en raison de son impact sur les finances locales. Pour faciliter son utilisation, la loi du 25 mars 2009 a supprimé le droit de délaissement, ce qui revient à soumettre la servitude de logement au principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme posé par l'article L 160-5 du code de l'urbanisme et à l'inclure dans l'article L. 123-1 relatif au contenu du PLU (actuellement art. L. 123-1-5).

¹⁰ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1543.

¹¹ En cas d'acquisition du bien délaissé, le propriétaire n'avait pas droit aux indemnités accessoires ; la possibilité de saisir le juge de l'expropriation était réservée à la collectivité locale ou à l'EPCI.

3. Les secteurs de logements de taille minimale de l'article L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme

Introduite dans le PLU par un amendement au projet de loi de mobilisation pour le logement, cette nouvelle catégorie de secteurs dans lesquels la collectivité peut imposer des logements d'une taille minimale vise à lutter contre la prolifération des petits logements provoquée par la mise en place de dispositifs d'aide aux investissements locatifs (régimes d'amortissement « Robien » et « Borloo ») dans les zones de marchés tendus. Il est apparu très vite que si ces dispositifs ont permis de relancer la production de logements locatifs, ils n'ont pas favorisé le développement d'une offre adaptée aux besoins réels des différents marchés de l'habitat. En effet, le plafonnement des aides à l'investissement locatif a provoqué sur certains territoires une surproduction de logements de petite dimension¹² qui ne correspondaient pas à la demande. Parallèlement au recentrage des dispositifs « Robien » et « Borloo » sur les zones géographiques connaissant les tensions immobilières les plus importantes, le législateur propose aux collectivités territoriales un instrument qui leur permet de corriger les effets pervers de ces mesures fiscales en rééquilibrant l'offre de logements en fonction des besoins locaux.

Comme la précédente, cette servitude d'urbanisme, actuellement régie par les articles L. 123-1-5, 15° et R. 123-9 du code de l'urbanisme, ne s'impose qu'aux constructions à usage d'habitation, mais son champ d'application est plus restreint :

- Elle ne concerne que les logements locatifs (le bénéfice de l'amortissement fiscal étant subordonné à un engagement de location), mais il peut s'agir de logements privés ou même publics, aucune disposition n'excluant les logements sociaux ;
- Elle devrait trouver à s'appliquer préférentiellement dans les secteurs situés principalement dans les zones géographiques caractérisées par un déséquilibre accentué entre l'offre et la demande de logement¹³ mais elle peut être instituée sans restriction dans toutes les communes et tous secteurs situés en zones U ou AU où existe une pénurie de logements familiaux, indépendamment du champ d'application des dispositifs fiscaux¹⁴.

Les documents graphiques du règlement délimitent les secteurs concernés et précisent la taille minimale des logements (c. urb., art. R. 123-12, 4°, e).

¹² Logements de 3 pièces en moyenne dont la surface est inférieure à celle des logements de même type en accession à la propriété.

¹³ Zones A, B1, B2 et C pour les dispositifs « Robien recentré » (CGI, art. 31 h) et « Borloo neuf » (CGI, art. 31 l).

¹⁴ A titre d'exemple, la communauté urbaine Lille Métropole a approuvé en février 2012 une modification de son PLU portant sur le territoire d'une commune-membre pour y créer une servitude de taille de logements minimum. Cette modification avait pour objet de préserver l'équilibre démographique de la commune en maintenant la production de logements de grande taille. Par conséquent, la servitude couvre **l'ensemble des zones U et AU** de la commune en distinguant deux périmètres : un périmètre à 25% au moins de T3 et un périmètre à 50% au moins de T3 (dont 25% de T4 et plus) pour tous les programmes d'au moins 16 logements.

Les demandes de permis de construire portant sur ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la proportion de logements de la taille minimale dont la construction est imposée (c. urb., art. R. 431-16-2).

Une bonne connaissance de la demande locale, du niveau d'équipements et de services, de la desserte par les transports collectifs et des possibilités de réalisation des constructions est nécessaire pour garantir l'efficacité de ces instruments d'intervention au profit d'une offre de logements en corrélation avec les besoins du territoire.