

## INTERROGATIONS SUR L'INTÉGRATION DU PLH DANS LE PLU INTERCOMMUNAL

Dans le prolongement des travaux du Grenelle de l'environnement, les pouvoirs publics entendent que les PLH soient intégrés dans le PLU intercommunal. Ce parti s'est exprimé une première fois dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite « MOLE » ou « Boutin » ; il a été repris par le projet de loi portant Engagement pour l'environnement, dite « Grenelle 2 »..

Un tel choix soulève des problèmes juridiques qui ont été le principal objet des débats de la séance du séminaire du GRIDAUH « Intercommunalité et urbanisme » du 11 mars 2009 consacrée au PLU intercommunal. Il est alors apparu souhaitable de constituer un groupe de travail chargé d'examiner ces problèmes, à partir d'une étude de cas, la simulation de l'intégration du PLH de l'agglomération d'Angers; ce groupe de travail s'est réuni le 3 juillet et le 28 septembre.

Il convient de préciser qu'entre temps les données juridiques ont sensiblement évolué ; là où la loi du 25 mars règle le problème de l'intégration par une formule très générale :

*« Lorsqu'ils sont élaborés et approuvés par des EPCI dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les PLU intègrent les dispositions des PLH définies aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de PLH. » ;*

l'article 10 du projet de loi portant Engagement national pour l'environnement, tel qu'il a été adopté par le Sénat en 1<sup>ère</sup> lecture, choisit de remplacer (il s'agit bien d'un remplacement, voir la note infrapaginale<sup>1</sup>) la disposition ci-dessus par une autre, suivant laquelle les orientations d'aménagement et de programmation du PLU :

*« En ce qui concerne l'habitat, (...) définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.*

*« Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation ».*

---

<sup>1</sup> L'article 30 de la loi MOLE dispose: « I. — **Après le quatrième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :**

« Lorsqu'ils sont élaborés et approuvés par des établissements publics de coopération intercommunale dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat. »

II.-Le I n'est applicable aux plans locaux d'urbanisme approuvés à la date d'entrée en vigueur de la présente loi qu'à compter de leur prochaine révision.

Lorsque l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme a été prescrite avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider ou non de les appliquer. **Le I de l'article 30 figure au cinquième alinéa de l'article L. 123-1** du code de l'urbanisme .

Or l'article 10 du projet de loi ENE dispose : 1° L'article L. 123-1 est ainsi modifié : a)(...);b) Les deuxième à **cinquième alinéas** sont supprimés ; (...) »

Les problèmes de l'intégration du PLH dans un PLU intercommunal que le groupe de travail a soulevés ont été présentés et discutés au séminaire Intercommunalité et urbanisme du 7 décembre 2009 ; ils font l'objet de la présente note. Quatre questions sont posées, deux attachées à l'interprétation de l'article du projet de loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE) prévoyant l'intégration du PLH, la troisième relative aux enseignements que peut apporter la simulation de l'intégration d'un PLH existant, la dernière sur les mesures transitoires devant accompagner l'entrée en vigueur du nouveau régime.

## 1ère question : le PLU intercommunal pourra-t-il intégrer tous les éléments contenus dans un PLH ?

La formulation de la loi « MOLE » est dépourvue d'ambiguïté. Elle fait explicitement référence aux articles du code de la construction et de l'habitation régissant le PLH pour déterminer le contenu du PLU et la portée de ses dispositions. La formulation retenue par l'article 10 du projet de loi portant Engagement national pour l'environnement soulève en revanche des interrogations : elle reprend simplement le texte du premier alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation donnant une définition générale du contenu du PLH ; elle fait référence au CCH pour la portée du PLH (les dispositions du PLU tiennent lieu de PLH) mais pas pour son contenu.

D'où cette question : au regard de ce texte, le PLU intercommunal est-il habilité à prendre toutes les mesures qui sont décrites par les différents alinéas de l'article L. 302-1 ?

- si l'on se réfère, sinon à l'esprit, du moins à l'ambiance dans laquelle ce texte a été adopté, il ne semble pas que ses auteurs aient entendu revenir sur le choix initial de la loi Boutin qui a entendu faire entrer dans le PLU toutes les possibilités ouvertes aux PLH par l'article L. 302-1 CCH,
- au regard du texte littéral, la réponse est en revanche incertaine. Peut-on dire que les items des alinéas 2 et suivants de l'article L. 302-1 constituent de simples explicitations et prolongements de la formule générale du premier alinéa de sorte que :
  - soit le PLU pourrait directement, sur la base de la formulation retenue par l'article 10 du projet de loi, les reprendre à son compte,
  - soit la formulation de l'article 10 permettrait à l'autorité décrétole de faire figurer les items des alinéas 2 et suivants dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme ?

Cela n'est pas du tout évident.

### Article L302-1 du code de la construction et de l'habitation :

Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres.

Pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à l'élaboration du programme local de l'habitat.

Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à [l'article L. 441-1-1](#).

Le programme local de l'habitat comporte 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, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du [troisième alinéa de l'article 4 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 d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire.

Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de [l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009](#) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;
- les actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la [loi n° 2003-710 du 1er août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application du b de [l'article L. 123-2](#), des 15° et 16° de [l'article L. 123-1](#) et de [l'article L. 127-1](#) du code de l'urbanisme.

(...)

Le doute est permis parce que un certain nombre d'items figurant aux alinéas 2 et suivants de l'article L. 302-1 vont au-delà de la simple définition des « *objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements etc...* ». Il paraîtrait téméraire pour un PLU de les aborder sans autre base légale que la formule inspirée du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 302-1 CCH ; en outre, on peut douter que l'autorité décrétable puisse faire figurer les items dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, à la fois parce que, comme on vient de l'observer, ils dépassent les objectifs et principes d'une politique de l'habitat et parce

qu'ils affectent la libre administration des collectivités territoriales ; parmi ces items on peut notamment citer celui du 8<sup>ème</sup> alinéa qui prescrit que les PLH doit comporter des « programmes d'action détaillés » par commune ou secteurs de communes et en fixant le nombre et les types des logements à réaliser ».

## 2ème question : Quelles sont les implications de la formule suivant laquelle ce sont les orientations d'aménagement et de programmation qui définissent les « objectifs et les principes » de la politique locale de l'habitat ?

La formule retenue par l'article 10 du projet de loi fait que la substance du PLH intégré figure dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLU.

« **Art. L. 123-1-4.** - Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

« 1. En ce qui concerne l'aménagement, elles peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

« Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

« Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

« Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

« **2. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.**

« **Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.**

« 3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

« Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

(...)

Elle peut se prêter à une interprétation suivant laquelle tout le contenu du PLH se trouverait désormais placé dans les orientations d'aménagement et de programmation. Une telle interprétation ne peut être raisonnablement retenue pour deux raisons :

- parce que les orientations d'aménagement et de programmation d'une manière générale ont une portée normative (L. 123-5 du code de l'urbanisme prévoit que les travaux publics et privés doivent être compatibles avec ces orientations) et qu'il serait regrettable qu'y figurent des éléments dépourvus de toute portée normative, tels que le diagnostic du territoire intéressé

- parce que la réforme a été conçue non pas pour plaquer artificiellement le PLH dans le PLU mais pour l'intégrer, ce qui **conduit à répartir les différents éléments du PLH dans les différentes pièces du PLU.**

Mais alors se pose la question de cette répartition.

Comme il en a été volontiers convenu à la séance du groupe de travail du 28 septembre, on peut penser que les éléments du diagnostic sous-tendant la politique de l'habitat ont vocation à figurer dans le rapport de présentation, même si les termes du nouvel article L. 123-1-2 paraissent sur ce point un peu (trop ?) restrictifs : « *(le PLU) s'appuie sur un **diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, **d'équilibre social de l'habitat**, de commerce, de transports, d'équipements et de services* » .

En revanche, la répartition pourrait être plus délicate, s'agissant du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation et des annexes.

### PADD et orientations d'aménagement et de programmation

Suivant le nouvel article L. 123-1-3, le PADD « *arrête les orientations générales concernant l'habitat* » alors que les orientations d'aménagement et de programmation relatives à l'habitat, elles, « *définissent les objectifs et les principes* » de la politique de l'habitat » (article L. 123-1-4). Le texte n'aide pas vraiment le praticien public qui doit procéder à la ventilation entre les deux pièces du PLU, en laissant apparaître ainsi des éléments de recoupement. Il semble que le PADD ne doive à comprendre que des orientations vraiment générales, n'ayant pas vocation à être rendues directement opposables au titre de l'article L. 123-5. Observons toutefois que la frontière n'est pas très nette et qu'elle peut être la source d'incertitudes pour les gestionnaires de PLU.

### Les différents types d'orientations d'aménagement et de programmation

Le projet de loi distingue trois types d'orientation selon qu'elles portent sur l'aménagement, sur l'habitat ou sur les transports et les déplacements (1°, 2° et 3° de l'article L. 123-1-4). La création d'orientations « habitat », prévue uniquement dans le cadre des PLU intercommunaux est destinée à permettre d'intégrer l'essentiel du contenu des PLH (c'est également le cas des orientations « transports et déplacements » pour les PDU).

La rédaction actuelle du texte suscite toutefois deux interrogations :

- que signifie le pluriel utilisé au 2° de l'article L. 123-1-4 ? Pour un même PLU, le texte envisage l'existence de plusieurs orientations en matière d'habitat : « *En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique...* ». Le texte suggère que l'orientation qui définit les choix en matière d'habitat à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal soit complétée par des orientations établies à une échelle plus restreinte. Cette lecture est corroborée par l'article L. 302-2 du CCH, dans sa rédaction issue de la loi MOLE, qui indique que le PLH est tenu de comporter des orientations précises pour chaque partie du territoire sous la forme de programmes d'actions détaillés par commune et, le cas échéant, par secteur géographique, dont la loi fixe désormais le contenu.

- quel sens donner à la distinction très nette opérée par le texte entre les orientations d'aménagement qui «peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune » (1° de l'article L; 123-1-4) et les orientations d'habitat destinées à intégrer le PLH (2° de l'article L. 123-1-4) ? La distinction fait-elle obstacle à ce que certains projets envisagés dans le PLH soient repris dans le PLU sous la forme d'orientations d'aménagement du 1° de l'article L. 123-1-4 ? Cette vision du texte est sans doute trop rigide. Il convient de ne pas avoir une approche trop cloisonnée du dispositif. Les orientations « aménagement » doivent pouvoir, ponctuellement, permettre de prolonger les orientations « habitat » en apportant des indications sur les conditions de réalisation des projets et la transformation de leur site d'implantation.

Au final, l'intégration du PLH dans les orientations d'aménagement et de programmation pourrait s'établir sur la base d'un schéma à trois étages :

- le premier étage serait constitué par une orientation d'aménagement et de programmation générale qui viendrait décliner, à l'échelle de l'ensemble du territoire, les grands objectifs de la politique de l'habitat exposés de manière synthétique dans le PADD ;
- le deuxième étage serait constitué d'orientations d'aménagement et de programmation territorialisées, par commune et, le cas échéant, par secteur ; ces documents exprimeraient un second niveau d'objectifs et présenteraient les données quantitatives et qualitatives prévues par la loi MOLE ( le nombre et les types de logements à réaliser; les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés; l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire) ;
- le troisième étage correspondrait à des orientations « aménagement » qui fixeraient, pour les projets dont la consistance et la localisation sont connues, les conditions de réalisation et d'évolution de leur site d'implantation, au moyen, éventuellement, d'un schéma d'aménagement.

### Les annexes

Il en a été convenu à la séance du groupe de travail du 28 septembre que les éléments non normatifs des PLH qui figurent dans le programme d'action ont vocation à figurer dans les annexes du PLU. Cette position de principe ne résout toutefois pas toutes les difficultés. Plusieurs problèmes subsistent :

- Le problème d'abord de la distinction au sein des PLH des dispositions normatives des dispositions non normatives. Certains développements sont, à l'évidence, dépourvus de tout effet prescriptif, tels que ceux se rapportant à la mise en place d'un observatoire de la politique de l'habitat prévue par le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 302-1 CCH. L'appréciation s'avère plus délicate à l'égard d'autres éléments. Qu'en est-il, par exemple, des principes d'attribution des logements sociaux prévus par l'article R.302-1-2 d) CCH ?
- Le problème également du maintien dans les orientations d'aménagement et de programmation de certains éléments non normatifs : il apparaît effectivement délicat de vider ces orientations des mesures d'accompagnement qui, sans avoir de caractère prescriptif, constituent les moyens de réaliser les objectifs énoncés, tels que les recommandations, les incitations ou, encore, la nécessité d'une concertation préalable, voire d'une contractualisation avec les communes ou tout autre opérateur. L'intégration des PLH au PLU va nécessairement entraîner leur éclatement entre les différentes parties du document d'urbanisme. Il convient donc de minimiser le phénomène en maintenant dans les orientations la présentation de l'ensemble des moyens assurant la réalisation des objectifs, même si ces moyens ne relèvent pas du registre normatif. En outre, ce procédé éviterait de reléguer au second plan des aspects de

la politique locale de l'habitat qui, sans être des commandements, représentent des engagements importants des communes.

- Autre question posée par la conception des annexes : convient-il d'ajouter aux éléments non normatifs placés dans les annexes tout ce qui est étranger au champ de l'urbanisme ? La question se pose notamment à l'égard des mesures qui fixent les relations financières entre les acteurs du logement (conditions d'attribution des aides à la pierre et montants) et les principes retenus pour organiser et orienter la demande de logement. Ces considérations du PLH ont sans doute un caractère normatif dans la mesure où il s'agit d'exigences formulées de manière impératives dans un document à caractère réglementaire approuvé par l'assemblée délibérante de l'EPCI. Pour autant, ont-elles leur place dans les orientations d'aménagement et de programmation ?

Le contenu à donner à l'annexe « habitat » du PLU intercommunal dont le groupe de travail a convenu qu'elle devrait être unique pour faciliter la compréhension de la politique locale de l'habitat est moins simple à déterminer qu'il ne paraît au premier abord.

### **3ème question : comment est assurée la portée normative des dispositions qui ne sont pas sanctionnées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ?**

L'article L. 123-5 régit l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation à des travaux. Il prévoit que les travaux, constructions, plantations, affouillements et exhaussement des sols, la création de lotissement et l'ouverture des installations classées doivent être compatibles avec ces orientations.

La sanction prévue par cet article ne permet pas de garantir la mise en œuvre de tous les aspects de la politique de l'habitat, ceux qui ne font pas l'objet de travaux. C'est le cas, en réalité, de nombreuses actions prévues par le PLH qu'elles soient relatives aux stratégies foncières définies par le document pour parvenir à atteindre les objectifs de production, aux modalités d'attribution des aides à la pierre, aux conditions posées pour garantir l'accès au logement social, aux réponses apportées aux besoins particuliers de certaines catégories de population autres que celles qui envisagent un accroissement de l'offre (étudiants ; personnes mal logées, personnes âgées, handicapés) ou, encore, à l'exercice du droit au relogement après démolition.

Certes, le problème se pose avec plus d'acuité pour les orientations d'aménagement et de programmation qui tiennent lieu de plan de déplacements urbains. La LOTI prévoit, en effet, l'opposabilité des dispositions des PDU à certains actes (actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement; actes relatifs à la gestion du domaine public routier; décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements). Une fois intégrées au PLU, les dispositions du PDU perdraient leur opposabilité si la législation d'urbanisme s'en tenait à la formulation actuelle de l'article L. 123-5.

Le CCH ne comporte rien de tel. Il n'envisage pas de manière particulière l'opposabilité de certaines dispositions du PLH. Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des mesures du PLH qui se situent hors du champ de l'urbanisme n'ont aucune portée juridique.

Deux voies sont possibles :

Envisager un régime d'opposabilité qui couvrirait l'ensemble du contenu des orientations d'aménagement et de programmation. Cette voie serait plutôt hasardeuse. Elle exigerait d'identifier les types d'actes devant être compatibles avec les mesures inscrites dans les orientations, tâche particulièrement délicate. Elle impliquerait, en outre, d'étendre l'opposabilité à des décisions qui relèvent d'autres législations que celles de l'urbanisme avec le risque de placer ces décisions en position d'insécurité.

Maintenir la rédaction actuelle de l'article L. 123-5. Seuls les projets expressément cités par l'article devraient être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation « habitat ». Ces orientations bénéficieraient donc d'une opposabilité partielle, ce qui ne va pas dans le sens d'une très grande lisibilité du droit.

## 4ème question : les enseignements de la simulation de l'intégration du PLH d'Angers

Les échanges qui ont eu lieu au sein du groupe de travail ont permis d'identifier quelques unes des difficultés de l'intégration.

L'une de ces difficultés est liée à la nécessité d'anticiper les changements apportés au contenu des PLH par la loi du 25 mars 2009. Le législateur a imposé aux auteurs du PLH de préciser la typologie des logements à construire et a redéfini le contenu du programme d'actions, désormais établi par commune et, le cas échéant, par secteur. Il a en outre voulu que le PLH soit défini pour une durée fixe de six ans. L'intégration du PLH au PLU implique donc d'enrichir le document pour le mettre en conformité avec la loi MOLE. Elle suppose également d'adapter sa temporalité lorsque la programmation des objectifs a été faite sur une durée supérieure à six ans (le PLH d'Angers définissait pour une décennie la politique locale de l'habitat). L'entrée du PLH dans le PLU ne peut s'opérer sans procéder à ces ajustements. La simulation de l'opération est d'autant plus délicate que les mesures réglementaires d'application de la loi Boutin ne sont pas encore intervenues, pas plus celles précisant les évolutions relatives au contenu du PLH que celles tenant aux modalités de l'intégration.

Également, la mise en situation a permis de mieux comprendre la nature de l'opération d'intégration. Loin d'être une tâche exclusivement technique qui consisterait simplement à bien positionner dans le document d'urbanisme les différents morceaux du PLH, l'absorption du PLH par le PLU relève d'un exercice hautement politique qui implique de rouvrir un débat sur la politique locale du logement, sur les niveaux de production et sur la répartition géographique des efforts consentis pour adapter l'offre aux besoins. En effet, les PLH, celui d'Angers comme beaucoup d'autres, sont conçus non pas comme des documents destinés à avoir une portée normative mais comme des documents de nature politique, utiles pour fixer des arbitrages, établir un consensus au niveau d'une agglomération sur les principes à mettre en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements du marché local de l'habitat et tendre, comme la loi l'impose, à établir une offre à la hauteur de la demande dans le respect du principe de mixité. Ces documents se livrent à l'exercice imposé par la loi. Ils énoncent des objectifs, expriment des orientations et les traduisent en actions. Mais quel que soit leur niveau de précision, pour l'essentiel, leur contenu n'a pas de caractère prescriptif, soit parce que la vigueur des intentions est atténuée par une formulation prudente (il faut privilégier, il convient d'agir en faveur...), soit parce qu'il est prévu que la réalisation des projets passe par « un dialogue », « une sensibilisation », « une action de persuasion », « la mise en place d'un partenariat », la réalisation d'études complémentaires ou, le procédé est fréquent, une contractualisation avec les communes ou d'autres opérateurs. La délicate question du partage entre les communes de la production de logement social peut aussi être renvoyée à des négociations ultérieures, ce qui atténue fortement l'impact de la répartition par grands secteurs géographiques des efforts de constructions. Dans ces conditions, il n'est pas envisageable d'intégrer le PLH à « droit constant », c'est-à-dire, sans relancer le dialogue entre communes et sans que de



nouveaux arbitrages aient été rendus sur la mise en œuvre concrète des orientations. Le processus d'intégration relève donc bien d'une démarche politique.

Les réflexions du groupe de travail ont aussi mis en évidence que le plus grand défi de l'intégration est celui de la cohérence finale du PLU. Cette cohérence est d'autant plus compliquée à réaliser que le volume du PLU est appelé à se gonfler considérablement :

- Le rapport de présentation devra veiller à justifier la politique de l'habitat telle qu'elle est formulée dans le PADD et, surtout, dans les orientations d'aménagement et de programmation « habitat ». Il lui appartiendra de motiver avec un soin particulier les prescriptions contenues dans le règlement en référence et en accord avec les objectifs et les orientations retenues pour l'ensemble du territoire et pour chaque commune et secteur. Le rapport de présentation devra aussi établir une grille de lecture de la politique de l'habitat formulée dans les différentes parties du PLU, y compris dans les annexes, de manière à compenser les effets de la dispersion du PLH;
- Le principal danger de l'intégration apparaît lié à la distorsion qui peut en résulter entre le contenu des orientations « habitat » et le règlement. Il convient que les prescriptions applicables aux différentes parties du territoire assurent la traduction concrète des objectifs annoncés, qu'elles soient à la hauteur des engagements issus du PLH intégré. C'est ainsi que :
  - les programmes de logement identifiés et localisés doivent bénéficier de réserves au titre de l'article L. 123-2 b) ;
  - les prévisions de production et la typologie attendue de l'offre exigent la mise en place des servitudes prévues par le 15° et 16° de l'article L. 123-1 ;

l'écriture de la norme doit être fidèle à l'ensemble des orientations : s'il est prévu de concentrer l'effort de production dans les zones desservies par les transports collectifs, il est impératif d'adapter le règlement en vue d'assurer une utilisation optimale du foncier en faveur des catégories de logements souhaitées ; si les orientations préconisent l'émergence de nouvelles formes urbaines plus sensibles aux préoccupations environnementales, les règles de distance, de volume, de hauteur, celles tenant à l'architecture des constructions comme celles relatives à l'aménagement des espaces libres doivent être adaptées en conséquence.

En somme, plus les objectifs affichés par les orientations en matière d'habitat sont ambitieux, plus les changements apportés au règlement et aux documents graphiques sont importants. L'intégration du PLH au PLU exige de conduire une réflexion particulière sur la traduction réglementaire des intentions. La mise en compatibilité du règlement ne peut être reportée comme peut l'être la mise en compatibilité du PLH avec le PLU communal (principe de compatibilité différée). L'intégration impose une mise en compatibilité immédiate des règles aux orientations. Tout écart significatif rend le PLU illégal. Le défi de la cohérence apparaît particulièrement difficile à relever.

## 5ème question : l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions

L'examen des conditions d'entrée en vigueur des dispositions suscite plusieurs constats qui sont autant de facteurs d'incertitude pour les décideurs locaux.

Il résulte un certain désordre de l'existence de deux dispositifs distincts prévoyant l'intégration des PLH au PLU intercommunal même si le premier, celui issu de la loi MOLE, est appelé à être remplacé par le second contenu dans le projet de loi Grenelle 2. A cela deux raisons principales :

- une incertitude sur l'effectivité de l'entrée en application de l'obligation d'intégration fixée par la loi MOLE. Il n'est pas exclu que le dispositif soit d'application immédiate compte tenu de la précision des termes employés par le législateur manifestée par le renvoi au CCH. Le décret d'application qui établirait les correspondances entre les diverses rubriques du PLH et les différentes parties du PLU ne serait pas indispensable. Un doute subsiste tout de même au vu des changements apportés par la loi MOLE au contenu du PLH, changements qui devraient donner lieu à des mesures réglementaires d'application;
- le doute quant à la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi Grenelle 2. Il est prévu une mise en application différée de six mois, le temps de procéder à la recodification opérée par ordonnance. Si la réforme s'effectue dans les temps voulus, l'obligation d'intégration s'appliquera à compter de la publication de l'ordonnance et du décret de recodification dont elle devra être assortie. Si toutefois le décret de recodification était repoussé à une date ultérieure à la publication de l'ordonnance, la question de l'entrée en vigueur de l'obligation d'intégration se poserait alors. Le dispositif, dans son état actuel, exige sûrement des précisions réglementaires, notamment en l'absence de renvoi au CCH. Tout retard aurait pour effet de prolonger le dispositif de la loi MOLE à condition que ce dernier soit lui-même entrée en vigueur.

Autre sujet d'incertitude : l'absence, dans le projet de loi portant Engagement national pour l'environnement, de mesures transitoires. Or, de telles mesures sont utiles autant pour tenir compte des procédures de révision des PLU intercommunaux en cours que pour assurer une montée en puissance progressive de l'entrée des PLH dans les PLU. La loi MOLE a d'ailleurs pris conscience de ces difficultés et prévu que l'obligation d'intégration est « applicable aux plans locaux d'urbanisme approuvés à la date d'entrée en vigueur de la présente loi qu'à compter de leur prochaine révision » et que « Lorsque l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme a été prescrite avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider ou non de les appliquer ».

Une autre difficulté mériterait d'être réglée : les différences de périmètres entre les PLH et les PLU. Elles sont susceptibles d'exister puisque que les compétences pour élaborer les deux documents sont distinctes. La coordination des dispositifs permettrait de préciser dans quelle mesure l'obligation d'intégration pèse sur les EPCI disposant d'un PLU intercommunal mais dont le PLH a été établi sur un territoire plus vaste.

**Jean-Pierre Lebreton,**

Professeur à l'université de Versailles-Saint-Quentin

Directeur scientifique du GRIDAUH

**Pascal Planchet,**

Professeur à l'université de Toulon,

Chargé de recherche au GRIDAUH