

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zitouni

Fiche 1

INTRODUCTION : Comment inscrire une politique de l'habitat dans le PLU ?

Si les documents locaux d'urbanisme ont toujours eu l'ambition d'apporter des réponses aux besoins en matière d'habitat, ils sont devenus, avec l'extension du champ d'application des PLH et le constat d'une prépondérance des facteurs fonciers et immobiliers dans la crise du logement, les supports indispensables des politiques locales de l'habitat.

Cependant, l'inscription d'une politique de l'habitat dans le PLU est subordonnée non seulement au respect des règles de compétence, mais également des conditions de fond et de forme que la loi SRU modifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et par la loi Engagement national pour l'environnement (ENE), dite Grenelle 2, du 12 juillet 2010 imposent à ce document.

1. Les conditions de fond déterminant la quantité et la qualité de l'offre de logements

L'article L 101-2, 3° du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme, reprend le contenu du 2° de l'ancien article L 121-1 issu de la loi SRU qui posait le principe de « diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité sociale dans l'habitat ». Néanmoins, la portée du nouveau texte diffère en ce qu'il fait de ce principe un objectif que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit viser à atteindre « en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat [...], en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services [...] ». A l'instar des 6 autres objectifs déclinés par l'article L 101-2 et élaborés dans le respect des objectifs transversaux de développement durable, cet objectif n'est plus opposable aux seuls documents d'urbanisme en termes de compatibilité, mais il vise plus largement l'ensemble des décisions d'urbanisme des collectivités publiques. D'autre part, la référence à un objectif plutôt qu'à un principe contribue à modifier la portée de ces dispositions. En effet, l'objectif, qui relève d'un droit programmatore reposant sur un mélange d'obligations de moyens et de résultats, a pour effet, conformément à l'article L 153-27 du code de l'urbanisme, d'obliger les collectivités publiques à évaluer les résultats de leurs actions au regard de l'objectif qui leur est assigné et de délibérer au vu de cette évaluation sur l'opportunité de réviser leur PLU. Associé à ce dispositif d'évaluation du PLU, l'objectif de mixité voit son incidence sur le niveau de l'offre de logements ainsi que sur les choix de localisation des programmes et des catégories de logements à produire renforcée.

1.1. Le développement d'une offre de logements adaptée à la demande

Les PLU doivent prévoir une offre de logements suffisante pour répondre à la quantité et à la diversité des besoins. Le rapport de présentation expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et le cas échéant l'analyse des résultats de l'application du plan au regard des objectifs de l'article L 101-2, prévue à l'article L 153-27 du code de l'urbanisme. Il définit les critères, indicateurs et modalités nécessaires à cette analyse ainsi qu'au bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L 153-29, lorsque le PLU tient lieu de PLH. Il précise les besoins répertoriés notamment en matière d'équilibre social de l'habitat (c. urb., art. L. 151-4, al. 2 ; art. R. 151-1, 2°, R 151-3, et R 151-4 6°). Il indique d'une part les caractéristiques du parc de logements de l'intercommunalité ou de la commune et leur évolution (nombre de logements, structure du parc, marché du logement...) et évalue d'autre part les besoins quantitatifs et qualitatifs en fonction de l'évolution démographique et sociologique.

Au regard des enjeux dégagés dans le diagnostic, le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement et justifie la cohérence des OAP et du règlement avec les orientations et objectifs du PADD ainsi que la complémentarité des dispositions du règlement avec les OAP. Le règlement du PLU offre différents outils susceptibles de favoriser une offre adaptée à la demande : zones U et AU, localisation de ZAC, règles de densité, servitudes de logements... Le choix de ces outils est contraint par l'existence de disponibilités foncières suffisantes et par l'observation des objectifs guidant l'utilisation des sols : notamment, équilibre entre espaces naturels et espaces urbanisés, utilisation économe de l'espace, respect des caractéristiques de l'urbanisation.

1.2. Lutte contre l'étalement urbain, développement durable et localisation des logements

L'objectif d'utilisation économe et équilibrée des espaces urbains, périurbains et ruraux répond aux objectifs de renouvellement urbain et de développement durable, qui imposent de limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces. Les objectifs chiffrés de modération de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers entrent à première vue en contradiction avec l'obligation de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour répondre aux besoins notamment en matière de logements, que les potentialités foncières offertes par les secteurs déjà urbanisés ne suffisent généralement pas à satisfaire. Afin de concilier ces exigences, les PLU doivent privilégier la densification des tissus existants et localiser préférentiellement les nouveaux programmes de construction dans les zones urbaines sans renoncer à promouvoir une extension urbaine maîtrisée. L'urbanisation des espaces périurbains est devenue un enjeu important pour le développement d'une offre de logements à hauteur des besoins. Mais ces espaces ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, d'une urbanisation diffuse, fortement consommatrice d'espace et génératrice de coûts importants qui a favorisé le développement d'un habitat individuel de type pavillonnaire. De plus, la production de logement y est concurrencée par d'autres usages du sol plus « valorisants » comme les activités économiques et de plus en plus limitée par les objectifs de protection des terres agricoles et des espaces naturels.

Les rédacteurs de PLU sont incités à rationaliser l'extension de l'urbanisation en faveur d'une politique de l'habitat par deux mesures complémentaires¹ :

- l'obligation de subordonner l'urbanisation des zones AU « constructibles » à la définition préalable de leurs conditions d'aménagement et d'équipement par des OAP, et l'ouverture à l'urbanisation des zones AU « inconstructibles » à une modification ou à une révision du PLU comportant obligatoirement les OAP de la zone ;
- la faculté d'insérer dans les OAP un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, celle-ci ayant pour effet de rendre cet échéancier, qui ne peut plus figurer dans le rapport de présentation, opposable aux décisions d'urbanisme en termes de compatibilité (art. L 151-7, 3°).

La maîtrise de l'étalement urbain et de l'urbanisation diffuse passe également par le reclassement des zones NB des POS, particulièrement nombreuses dans certaines régions, et par le développement, dans les zones de transition entre espaces centraux denses et secteurs périurbains faiblement densifiés, de formes d'habitat intermédiaire entre habitats collectifs et individuels favorisant à la fois la continuité du tissu urbain et la mixité urbaine et sociale¹.

1.3. Diversité des fonctions urbaines et mixité sociale dans l'habitat

Les choix d'implantation des logements ne peuvent être effectués sans tenir compte du double impératif de l'article L. 101-2, 3° du code de l'urbanisme : assurer « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat* ». Cette rédaction distingue « diversité fonctionnelle » et « mixité sociale ».

Le principe de diversité fonctionnelle répond à la préoccupation de favoriser une meilleure intégration dans tous les quartiers de l'ensemble des services et des fonctions urbaines². En conséquence, il est interdit, sauf exception, de réserver une zone de façon exclusive à un seul usage, par exemple l'habitat (zonage monofonctionnel)³. Les règlements de PLU ne comportent plus de liste limitative des occupations et utilisations du sol autorisées sans conditions : en conséquence, toutes les utilisations et occupations qui ne sont pas expressément interdites ou conditionnées sont admises.

¹Par exemple, le développement de formes d'habitat économes d'espace, diversifiées et de qualité alliant la recherche de nouvelles formes urbaines plus denses (avec notamment la production d'un habitat intermédiaire entre le grand immeuble et la maison isolée) et l'offre d'équipements, de commerces et de services est une orientation du PADD du PLU-H de la métropole de Lyon, approuvé le 13 mai 2019, qui répond à deux « grands défis » sur les 4 déclinés par ce document (n° 3 : défi de la solidarité et n° 4 : défi environnemental). Cette thématique a été développée dans les documents d'urbanisme du Grand Lyon depuis le début des années 2000.

²L'expression de diversité urbaine a été préférée à celle de mixité urbaine en ce qu'elle rendait mieux compte de cet objectif (Pierre Jarlier, rapporteur pour avis au Sénat, séance du 27 avril 2000).

³En dehors de l'habitat, l'article L. 101-2 désigne également les activités économiques, notamment commerciales, les activités sportives ou culturelles et d'intérêt général, les équipements publics et l'équipement commercial ; l'article L. 151-9 indique que les PLU « *peuvent préciser l'affectation des sols suivant les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* ».

Le PLU doit mettre en œuvre ce principe en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des différents usages tout en tenant compte de l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services ainsi que des objectifs de performance énergétique et de développement de moyens de transports alternatifs à l'automobile. Cet exercice prévisionnel trouve son équilibre à l'échelle de la zone, notamment par le jeu des articles du règlement qui définissent les usages et affectations des sols interdits ou limités. Il peut également se réaliser, depuis le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, en imposant une mixité des destinations et sous-destinations à l'échelle d'une construction ou d'une unité foncière, ce qui incite par exemple, à la réalisation de commerces en rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation ou d'opérations de construction de logements incluant des commerces ou des services (art. R 151-37, 1°).

L'interdiction de certaines destinations ou sous-destinations par le règlement de zone est possible à condition qu'elle soit justifiée par des motifs de sécurité ou de salubrité ou par sa cohérence avec le PADD et qu'elle respecte la vocation générale des zones (art. R 151-30).

En revanche, les dispositions visant à protéger la fonction résidentielle ou à maintenir ou renforcer d'autres fonctions telles que le commerce pour maintenir une diversité fonctionnelle dans certaines zones par des restrictions aux changements de destination ou de sous-destinations, sont considérées comme illégales dès lors qu'elles ont un caractère systématique ou ne sont pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi⁴. Le renforcement de la mixité des fonctions d'habitation et de commerce dans le PLU vise à remédier aussi bien à la dévitalisation commerciale des centralités urbaines qu'à leur déclin démographique et au phénomène de vacance et de dégradation des logements. Aussi, les documents graphiques du règlement peuvent-ils identifier et délimiter des quartiers, îlots et voies dans lesquels la diversité commerciale doit être préservée et développée (art. R 151-57, 4°)⁵. De même, les OAP peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant un pourcentage de commerces dans les opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation réalisées dans leur périmètre (art. L 151-7, 2°).

La mixité sociale dans l'habitat est un objectif commun aux politiques de l'urbanisme et de l'habitat. L'objet de la mixité sociale est « *d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales* »⁶ afin d'éviter ou de faire disparaître les phénomènes de ségrégation sociale et spatiale, notamment en agissant sur les concentrations de logements sociaux et de populations défavorisées. Les documents de planification urbaine, et particulièrement les PLU, sont chargés d'assurer la transcription spatiale de l'objectif de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération, de la commune et du quartier. L'inscription de la mixité sociale dans l'espace se réalise par l'accessibilité de tous aux différents services et fonctions urbaines d'une part, et par une offre diversifiée et équilibrée de logements d'autre part. Ainsi, les PLU devraient-ils favoriser la diversité de l'offre

⁴Cons. const., n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 (JO 14 déc. 2000, p. 19480). Voir également CAA Paris, 2 avril 2009, Ville de Paris, Préfet de Paris, req. n° 07PA03868 et CE 8 juin 2010, Sarl Immo Concept c/ Cne de Maisons-Laffitte, req. n° 317469, à propos de dispositions interdisant ou limitant les changements de destination de locaux commerciaux en vue de sauvegarder la diversité des fonctions urbaines prévue par l'article L 121-1.

⁵ Cf. Programme « Action cœur de ville » lancé par le Ministère de la cohésion des territoires fin 2017 qui a pour but de revitaliser 222 villes moyennes. L'un des 5 axes d'intervention concerne la réhabilitation et la restructuration de l'habitat en centre-ville.

⁶Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, art. 1.

de logements (types de logements et statuts d'occupation) dans toutes les zones où la fonction habitat est présente, soit en incitant à produire des logements sociaux là où ils sont insuffisants, soit en introduisant d'autres types de logements dans les zones où l'habitat social est prédominant.

Toutefois, la typologie des destinations instituée par le décret du 27 mars 2001, ne permet plus de différencier, à l'échelle de la zone, certains types de logements au sein de la destination « habitation », qui, depuis le décret du 28 décembre 2015, ne peut comprendre que deux sous-destinations : « logement » et « hébergement »⁷. En conséquence, les règlements de zones ne peuvent prévoir des règles particulières au logement social ou au logement intermédiaire en dehors des dispositions prévues par la loi en matière de stationnement, de densité ou de servitudes particulières à certains secteurs.

2. Les conditions relatives à la formulation du règlement : le problème des règlements « dissuasifs »

L'obligation de traduire dans le PLU les conditions de fond exprimées par l'article L. 101-2 est définie comme une obligation de moyens que les auteurs du document d'urbanisme doivent satisfaire en déterminant librement parmi les outils mis à leur disposition ceux qui contribueront le plus efficacement à une production équilibrée et diversifiée de logements. La plupart des outils du PLU – orientations d'aménagement, bonifications de densité, servitudes de logement – sont facultatifs, le législateur s'étant donné pour objectif, depuis le début des années 2000, d'aider les « maires bâtisseurs » à définir et à conduire une politique du logement à l'échelle de la commune sans se substituer à eux. Chaque PLU devait donc établir son point d'équilibre en combinant de diverses manières les outils utilisables en fonction de la situation locale et des objectifs d'aménagement de la commune, sous le contrôle du juge administratif⁸ qui faisait généralement preuve de retenue à l'égard des collectivités qui décidaient de réduire les possibilités de construire ou les espaces constructibles affectés au logement alors même qu'elles devaient faire face à un important développement démographique⁹.

Même si le règlement du PLU ne pouvait pas s'opposer directement à la réalisation de certains types de logements, il lui était possible, par la combinaison des règles de gabarit et de densité, de produire des charges foncières dissuasives favorisant une urbanisation peu dense et homogène de type résidentiel et faire ainsi implicitement obstacle à la diversité de l'habitat et plus particulièrement à la possibilité de réaliser des logements sociaux. Que de telles prescriptions aient été motivées ou non par la volonté de respecter les caractéristiques du site et de l'urbanisation existante, elles portaient atteinte aux principes d'urbanisation posés par l'ancien article L. 121-1 et pouvaient dès lors être sanctionnées dans le cadre

⁷ En effet, les typologies de logements non prévues par les textes, telles que « habitat individuel » ou « habitat collectif » qui figuraient dans certains POS, sont sans portée juridique car le contrôle administratif de la destination des immeubles d'habitation ne peut porter sur l'usage individuel ou collectif qui en est fait (*Voir CE, 22 juillet 1992, Comité de sauvegarde de Maurepas-Village, req. N° 78196*) ni sur le régime juridique des logements et le statut des occupants.

⁸ CE 12 janv. 2002, M. Janin, req. n° 215314 : le Conseil d'État considère que « *les auteurs du POS n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans la détermination de la part respective des zones d'habitation et des zones commerciales et industrielles [...]* ».

⁹ Voir CAA Marseille 30 août 2001, Sàrl Action foncière parisienne de construction, req. n° 98MA00594 ou CE 12 janv. 2002, M. Janin, *op. cit.*

du contrôle administratif et juridictionnel de la légalité du plan, bien que la portée de ce contrôle sur le fondement de l'article L 121-1 soit restée limitée.

Pour mettre un terme à la pratique de règlements qui font notamment obstacle aux objectifs de limitation de la consommation de l'espace comme à la mise en œuvre des obligations de réalisation de logements locatifs sociaux¹⁰ à la charge des communes et de leurs groupements et contraindre ces acteurs à mobiliser rapidement les outils d'action foncière¹¹ et de planification urbaine nécessaires à la production d'une offre conséquente de logements répondant à l'ampleur des besoins, le législateur a imposé un contrôle plus strict du contenu du PLU.

Il a notamment renforcé les prérogatives du préfet en l'habilitant à suspendre l'entrée en vigueur du PLU dans diverses hypothèses :

- Dans le cas d'un PLU concernant un territoire non couvert par un SCOT, qui autoriserait une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs ou encore qui risquerait de compromettre la réalisation d'un PLH ou d'un SCOT en cours d'établissement (art. L 153-25) ;
- Dans le cas d'un PLUi tenant lieu de PLH dont le contenu ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements (art. L 153-26)¹².

D'autre part, il a développé et renforcé les dispositifs d'évaluation des résultats et de mise en compatibilité du PLU tant au regard des objectifs de l'article L 101-2 que de ceux de l'article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation :

- En ramenant de 9 à 6 ans l'évaluation des résultats des PLU intercommunaux tenant lieu de PLH (art. L 153-28, al.1) et en prescrivant un bilan triennal de l'application des dispositions relatives à l'habitat (art. L 153-29) ;
- En habilitant le représentant de l'État à mettre en compatibilité un PLUi tenant lieu de PLH avec les objectifs relatifs à l'habitat de l'article L 302-1 du CCH, dans le cas où son évaluation n'a pas donné lieu à une délibération approuvant les modifications qu'il demandait (art. L 153-28, al. 2).
- En imposant la mise en compatibilité d'un PLU avec un PLH approuvé postérieurement dans un délai abrégé d'un an (au lieu de 3) pour permettre

¹⁰ Le champ d'application de l'obligation de réalisation de logements sociaux instituée par l'article 55 de la loi SRU (CCH, art. L 302-5) a été étendu aux communes appartenant à des agglomérations ou à des EPCI de plus de 50 000 habitants par loi relative au droit au logement opposable du 5 mars 2007 et le seuil de logements sociaux à produire a été relevé de 20 à 25% pour les communes qui doivent consentir un effort de production supplémentaire, par la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logements sociaux du 18 janvier 2013.

¹¹ En particulier, le droit de préemption urbain dont la jurisprudence a assoupli les conditions d'utilisation (V. CE 07/03/2008, req. n° 288371, Cne de Meung-sur-Loire). Pour faciliter la réalisation de projets de construction à usage d'habitation, le juge administratif a admis que, lorsque la préemption est exercée par référence au PLH, la décision de préemption n'a pas à indiquer à quelle orientation du programme elle contribue, si la réalité du projet est démontrée (CE 20/11/2009, Cne de Noisy-le-Grand, req. n° 316961).

¹² Article créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme.

la réalisation de programmes de logements prévus par ce document (art. L 131-6, 3°).

Enfin, en rendant le SCOT plus prescriptif vis-à-vis des PLU, la loi Grenelle 2 a confié aux intercommunalités le pouvoir de contraindre leurs communes-membres à densifier davantage les zones constructibles. Ainsi, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT peut-il imposer, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, des valeurs planchers de densité maximale de construction résultant de l'ensemble des règles définies par le PLU (art. L 141-7 et L 142-3). Dans ce cas, les dispositions contraires contenues dans les PLU cessent de s'appliquer passé un délai de deux ans à compter de la publication, de la révision ou de la modification du SCOT. Le DOO peut également définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer des densités minimales de construction (art. L 141-8) laissant ainsi aux PLU une marge d'appréciation plus importante¹³.

¹³ V. J.-P. Strebler, SCOT, économie d'espace et densité, Fiche 3, « SCOT et densité », 10/07/2012, in. Ecriture du SCOT, GRIDAUH.