

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zitouni

Fiche 3

PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT DANS LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET LE RÈGLEMENT ?

Le logement représentant l'une des dimensions stratégiques de la politique d'aménagement de l'espace définie par l'intercommunalité ou par la commune, cette dimension est présente dans l'ensemble des documents composant le dossier de PLU. Le rapport de présentation comme le PADD traitent de l'habitat dans une perspective de mixité urbaine et sociale, en s'appuyant sur le diagnostic des besoins et sur les prévisions économiques et démographiques. La réforme du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 a renforcé le contenu relatif à l'habitat du rapport de présentation qui doit désormais présenter les indicateurs nécessaires au bilan triennal de l'application du PLU au regard des objectifs de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Cependant, depuis la loi ALUR, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et du logement. La dimension opérationnelle des OAP a été renforcée. Ces deux éléments constitutifs du PLU sont complémentaires. Cependant, les OAP peuvent, à certaines conditions, s'affranchir du règlement pour définir seulement les modalités d'aménagement de certains secteurs stratégiques. De plus, les autorisations d'urbanisme doivent être compatibles avec les principes d'aménagement répondant aux finalités de la politique de l'habitat exprimés par les OAP des PLUi tenant lieu de PLH, contrairement au contenu du PLH qui n'est pas directement opposable aux tiers.

1. Les orientations d'aménagement et de programmation

1.1. Contenu

Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec les orientations définies par le PADD, des dispositions portant principalement sur l'aménagement, l'habitat, les transports et déplacements (c. urb., art. L. 151-6, al.1). Elles doivent être comprises comme des intentions d'aménagement indiquant les principes de structuration et de requalification de secteurs à aménager ou à réhabiliter, et non comme la présentation d'un état fini.

Les dispositions réglementaires issues du décret du 28 décembre conduisent à distinguer trois catégories d'OAP : les OAP sectorielles, portant sur des quartiers ou des secteurs d'aménagement, dont le contenu est complémentaire à celui du règlement (c. urb., art. R. 151-6) ; les OAP patrimoniales qui peuvent notamment concerner des zones urbaines où s'applique le règlement national d'urbanisme (c. urb., art. R. 151-19); les OAP de secteurs d'aménagement qui définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de secteurs nouvellement ouverts à

l'urbanisation en l'absence de règlement (c. urb., art. R 151-6 à R 151-8)¹. Ces dispositions n'excluent pas la possibilité de rédiger des OAP thématiques qui peuvent entre autres porter sur l'habitat.

Les OAP des PLU communaux et intercommunaux ont un contenu facultatif et non exhaustif décliné par l'article L 151-7 du code de l'urbanisme, qui s'applique à tous les types d'OAP et en particulier aux OAP sectorielles, considérées comme le principal outil de projet d'aménagement du PLU.

Elles peuvent faire l'objet d'une déclinaison spatiale, par « *quartiers* » ou par « *secteurs* », qui peut prendre la forme de schémas d'aménagement généralement accompagnés d'un texte explicatif. Cette présentation leur confère un caractère opérationnel conforme à leur objet : définir des actions et opérations répondant à diverses finalités d'aménagement ou de renouvellement urbain, telles que la densification, le développement urbain, la valorisation du patrimoine, la lutte contre l'habitat insalubre. L'habitat y est pris en compte dans les projets d'aménagement de ces espaces et mis en corrélation avec les autres domaines d'action – commerces, espaces publics, transports – dans une stratégie de *mixité fonctionnelle*² à l'échelle du quartier ou du secteur.

Depuis la loi ALUR³, les PLU intercommunaux ou métropolitains tenant lieu de PLH doivent comprendre des OAP relatives à l'habitat. Au même titre que les autres OAP, les OAP-H sont dotées d'une dimension « aménagement ».⁴ Elles doivent préciser les actions et opérations d'aménagement poursuivant spécifiquement les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation qui visent « *à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et 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* » (c. urb., art. L. 151-46). Alors que les autres orientations et principes énumérés à l'article L. 151-7 sont applicables aux OAP-H qui ont choisi de les appliquer, la définition d'actions et d'opérations d'aménagement au regard des objectifs de la politique de l'habitat est une composante obligatoire des OAP-H. Le PLU tenant lieu de PLH est soumis à une évaluation triennale des résultats de son application au regard des objectifs de la politique de l'habitat de l'article L. 302-1⁵.

Les OAP-H doivent en outre être élaborées en cohérence avec le PADD qui, en matière d'habitat, définit les objectifs et les principes mentionnés au *a* à *c*, *f* et *h* de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation (c. urb., art. R. 151-54, 2°) :

– principes et principaux axes d'une stratégie foncière retenus pour développer une offre suffisante, équilibrée et diversifiée de logements dans le respect de la

¹ V. Min. de la cohésion des territoires, La Modernisation du contenu des PLU, Fiche technique 5 : Les OAP <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>

² Cf. art. L 151-7, 2° : les OAP peuvent « *favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces* », possibilité visant principalement à revitaliser des quartiers d'habitat, en particulier les centres-villes.

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

⁴ Cf. Soizic Marie, *Les OAP : Objets, formes et portée juridique*, Fiche 2 : GRIDAUH, Écriture du PLU, 30 nov. 2018. L'auteur souligne l'imprécision de la notion d'aménagement au sens des dispositions relatives aux OAP.

⁵ Voir Fiche 1.

mixité sociale de l'habitat et pour répondre à la diversité des besoins, en particulier à ceux des personnes défavorisées ;

– objectifs relatifs aux politiques d'attribution des logements locatifs sociaux et d'adaptation de l'habitat des personnes âgées et handicapées.

Les OAP déclinent alors les principes et les objectifs définis par le PADD du PLUi-H à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal. Cependant, lorsque leur réalisation appelle des interventions publiques, les OAP désignent les communes ou éventuellement les secteurs géographiques et les catégories de logements concernés (CCH, art. R. 302-1-2, d).

Enfin, le contenu des PLH nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat et non directement opposable aux demandeurs d'autorisations de construire ou d'aménager (moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, programme d'actions et conditions de mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier) est intégré dans une nouvelle composante du dossier de PLU : le programme d'orientations et d'actions (POA)⁶.

1.2. Portée

Les projets de travaux, de constructions ou d'aménagements doivent être compatibles avec les OAP de PLU communaux ou intercommunaux, comme avec les OAP Habitat des PLUi tenant lieu de PLH.

Il résulte de la combinaison des articles L. 151-7 et L. 152-1 du code de l'urbanisme que les orientations d'aménagement peuvent prévoir des actions et opérations visant à produire de nouveaux logements ou à intervenir sur le parc de logements existants⁷, mais qu'elles ne sont opposables qu'en termes de compatibilité aux travaux de construction ou d'aménagement concourant à leur réalisation qui font l'objet d'un contrôle au titre du code de l'urbanisme.

Les orientations d'aménagement fixent un cadre d'intervention souple, indiquant des principes d'organisation applicables à l'intérieur de quartiers à requalifier ou de périmètres d'opérations d'aménagement (ZAC) ou de rénovation urbaine (PRU), sans imposer au sein de ces « sites à enjeux » la délimitation ou le tracé précis des voies, des espaces et des équipements publics⁸. Les travaux de construction, de rénovation, d'aménagement ou de démolition soumis à autorisation ou à déclaration au titre du droit de l'urbanisme⁹ qu'il est prévu de réaliser dans ces secteurs doivent être compatibles et non conformes à ces principes d'aménagement. La présence de servitudes de logement dans les orientations d'aménagement est

⁶ L'article R 151-54, 3° du code de l'urbanisme, précise le contenu du POA qui comprend les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en logement et en hébergement, le programme d'actions du PLH (CCH, art. L 302-1 et R 302-1-3) et les conditions de mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier.

⁷ Actions ou opérations nécessaires pour « [...] lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune » (c. urb., art. L. 151-7, I, 1°),

⁸ Toutefois, dans les périmètres de ZAC, l'article L.151-7-1 prévoit que les OAP peuvent définir la localisation et les caractéristiques des espaces et équipements publics.

⁹ Y compris lorsque ces travaux se rattachent à des opérations ou actions d'aménagement relevant de législations étrangères au droit de l'urbanisme, telles que les OPAH ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

donc illégale, seuls le règlement et ses documents graphiques pouvant imposer aux propriétaires des conditions précises d'occupation des sols en leur garantissant, en contrepartie, un droit de délaissement¹⁰.

Bien que les OAP des PLU intercommunaux tenant lieu de PLH visent des objectifs spécifiques à la politique de l'habitat, la loi ALUR leur a conféré la même finalité d'aménagement ou de renouvellement urbain et la même portée juridique que les OAP des autres PLU communaux ou intercommunaux. Elles précisent les actions et opérations d'aménagement destinées à mettre en œuvre ces objectifs et sont directement opposables, en termes de compatibilité, aux travaux et opérations visés à l'actuel article L. 152-1¹¹. La loi de 2014 a levé toute ambiguïté sur leur portée en insérant les éléments informatifs et programmatoires du PLH dans une nouvelle pièce du dossier du PLUi-H non opposable aux autorisations d'urbanisme : le POA.

Le renforcement du contenu et de la portée des OAP incite les PLU intercommunaux et métropolitains à en faire un usage de plus en plus large et diversifié, en utilisant de façon complémentaire les possibilités offertes par les OAP thématiques ou territorialisées et le POA à différentes échelles territoriales¹². À titre d'exemple, le projet de PLUi-H du Pays de Gex, arrêté le 28 mars 2019 comprend une OAP-H qui répartit les objectifs globaux de production fixés par le PADD sur les pôles urbains préférentiels. Cette OAP est complétée en premier lieu par des fiches communales précisant la programmation en logements et les outils mobilisés commune par commune en tenant compte des typologies de communes ; en second lieu par le POA qui détaille certaines actions concourant à la réalisation des objectifs fixés. Enfin, des OAP sectorielles à vocation d'habitat canalisent la production de logements sociaux sur des secteurs stratégiques en renouvellement urbain ou en extension.

Le PLU de l'Eurométropole de Strasbourg approuvé le 16 décembre 2016¹³, qui intègre le PLH et le PDU répartit les objectifs chiffrés de production de logements et de logements locatifs sociaux par commune (et par quartier pour la ville-centre) dans une OAP thématique, en cohérence avec la programmation du POA. Ces objectifs généraux sont ensuite déclinés dans des orientations territoriales hiérarchisées en fonction de l'importance des enjeux d'aménagement à prendre en

¹⁰CE 29 avr. 1998, Société Cosson, req. n^{os} 168895 et 173915 : un document d'urbanisme ne peut restreindre le droit de propriété que dans la mesure où le code de l'urbanisme offre un fondement légal pour ce faire. Voir également CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, req. n^o320780 : un refus de permis de construire ne pouvait être fondé sur la délimitation d'un secteur inconstructible par une orientation d'aménagement, seul le règlement pouvant instaurer des servitudes d'inconstructibilité ; CE 8 novembre 2017, n^o320780 : la délimitation dans une OAP d'une voie de liaison empiétant sur une propriété ne pouvait être assimilée à la création d'un emplacement réservé. En outre, de par l'imprécision de sa rédaction, cette OAP s'apparentait à une simple prévision (et non à une orientation) qui ne pouvait être opposée aux propriétaires.

¹¹ L'alinéa 2 de l'article L. 123-5 dispose que ces travaux ou opérations « *doivent être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques* ». Cette formulation ambiguë signifie-t-elle que les autorisations de construire ou d'aménager ne doivent être compatibles qu'avec les « orientations d'aménagement » des OAP ou avec l'ensemble des orientations contenues dans les OAP ? Par exemple, si les OAP d'un PLU communautaire comprennent des orientations relatives à l'application de servitudes de logement (qui figurent dans le programme d'actions détaillé du PLH : CCH, art. L.302-1), il semblerait logique que celles-ci soient directement opposables aux opérateurs intervenant dans ces secteurs.

¹² L'article R. 302-1-3 du CCH auquel renvoient les dispositions réglementaires relatives aux OAP indique que le programme d'actions du PLH doit être établi pour « *chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH* ».

¹³ PLU révisé le 27 septembre 2019 pour intégrer 5 nouvelles communes à son périmètre.

compte : OAP métropolitaines, intercommunales et communales. Ces OAP, que l'on peut assimiler à des OAP sectorielles, fixent des principes d'aménagement et de mixité fonctionnelle (habitat, transports et déplacements, services et emplois, environnement) qu'elles traduisent dans des schémas de principe.

Quant au PLU-H de Toulouse Métropole, approuvé le 11 avril 2019, il précise et détaille dans le POA les orientations et objectifs d'offre de logements inscrits dans le PADD et fait des OAP portant sur des quartiers ou des secteurs le principal outil de projet d'aménagement du PLU-H sur les secteurs en extension ou en renouvellement urbain. Les OAP nouvelles respectent une trame commune basée sur les orientations listées dans l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme¹⁴ et comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

2. Le règlement

Une politique urbaine en faveur du logement est mise en œuvre dans le cadre des zones U et AU ainsi que des secteurs et emplacements réservés délimités à l'intérieur de ces zones. Le PLU favorise une mixité fonctionnelle au sein de ces zones et une diversité des types de logements à l'intérieur des emplacements réservés à cet effet (voir fiche n° 4). La réécriture du règlement du PLU à l'occasion de la réforme du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme, applicable depuis le 1^{er} janvier 2016 n'a pas remis en cause les modalités de l'association de la mixité fonctionnelle et de la diversité de l'habitat.

2.1. Dispositions relatives à l'affectation des sols et à la destination des constructions

Le règlement de zone peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits, la nature des activités ou encore la destination des constructions. Il peut interdire ou autoriser sous conditions particulières certaines occupations et utilisations du sol ou les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations en fonction des situations locales. Les constructions et travaux qui ne sont ni prohibés ni réglementés sont donc en principe admis, conformément au principe de diversité fonctionnelle exprimé par l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme. Suivant ces dispositions, les PLU peuvent édicter des règles différenciées dans une même zone selon que les constructions sont affectées à la destination d'habitation ou à d'autres destinations¹⁵.

Toutefois, les restrictions aux changements de destination visant à protéger la fonction résidentielle ou à renforcer d'autres fonctions pour maintenir une mixité urbaine sont considérées comme illégales dès lors qu'elles ont un caractère

¹⁴ L'article R. 151-8 énumère 6 objectifs qui portent sur la mixité urbaine et sociale (orientations programmatiques, quantitatives et qualitatives) ; la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; la qualité environnementale ; la prévention des risques et nuisances ; les déplacements ; la desserte des terrains par les réseaux. Ces orientations représentent le contenu minimal obligatoire exigé dans les OAP de secteurs d'aménagement sans règlement.

¹⁵ Les articles R. 151-27 et 151-28, issus du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, énumèrent cinq destinations différentes qui comprennent chacune plusieurs sous-destinations dont les définitions et le contenu sont précisées par arrêté ministériel. La destination « habitation » comporte deux sous destinations : logement et hébergement.

général et absolu ou ne sont pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi¹⁶.

L'article R. 151-37, 1° énumère diverses possibilités d'assurer une mixité fonctionnelle et sociale en différenciant les règles applicables en fonction des destinations et sous-destinations au sein d'une même construction (différenciation des règles entre rez-de-chaussée et étages supérieurs) ou d'une même unité foncière (différences de volumes constructibles). En revanche, le règlement de zone ne permet pas d'assurer une diversité de l'habitat en interdisant ou en réglementant différemment certaines catégories d'habitation non prévues par la typologie des destinations et des sous-destinations établies par les articles R. 151-27 et R. 151-28, telles que « habitat individuel » et « habitat collectif » ou encore « logements sociaux » et non sociaux. Quand bien même ces distinctions seraient justifiées par des motifs d'urbanisme, elles excèdent les limites du contrôle administratif de la destination des immeubles d'habitation, lequel ne peut porter sur l'usage individuel ou collectif qui en est fait¹⁷, ni sur le régime juridique des logements et le statut de leurs occupants. Toute discrimination entre les formes de logement ou de propriété étant prohibée, le règlement de zone ne peut poser des conditions propres à la création de logements locatifs sociaux (obligation d'affecter au logement locatif social un pourcentage minimum des surfaces d'habitation)¹⁸ que si elles s'appliquent à l'intérieur des périmètres de servitudes des articles L. 151-41, 4° et L. 151-15 délimités par les documents graphiques.

2.2. Dispositions relatives à l'optimisation du foncier et à la densité

La combinaison des dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords pouvait avoir pour effet de diminuer fortement la densité des constructions autorisées (en déterminant un COS « de fait ») et, en renchérissant le coût de la construction, d'empêcher implicitement la réalisation de logements collectifs et particulièrement de logements locatifs sociaux. Ces choix, qui pouvaient être justifiés par la volonté de respecter les caractéristiques de l'urbanisation existante, allaient à l'encontre du principe de mixité. Le PLU doit donc prescrire des règles qui dégagent de réelles possibilités de construire (voir fiche n° 1). Dans ce but, la loi ALUR a supprimé ou adapté les règles qui faisaient obstacle à la densité :

- La possibilité de subordonner la constructibilité d'un terrain à une superficie minimale, très largement utilisée dans les POS, puis limitée par la loi UH du 2 juillet 2003¹⁹, aux cas où elle était justifiée par des contraintes techniques ou de qualité urbaine et paysagère a été abolie par la loi ALUR parce qu'elle

¹⁶CAA Paris 2 avr. 2009, Ville de Paris, Préfet de Paris, req. n°07PA03868 et CE 8 juin 2010, Sàrl Immo Concept c/ Commune de Maisons-Laffitte, req. n°317469 à propos de dispositions du PLU de Paris qui interdisaient la transformation de locaux commerciaux et artisanaux en logements. En revanche, l'article L. 631-7 du CCH soumet à autorisation préalable le changement d'usage des locaux d'habitation dans les agglomérations les plus importantes.

¹⁷Le Conseil d'État considère que les limitations apportées aux possibilités de divisions de constructions en plusieurs logements, y compris dans les zones réservées à l'habitat individuel, sont sans portée juridique : CE 22 juill. 1992, Comité de sauvegarde de Maurepas-Village, req. n° 78196. Les POS se référaient couramment à cette distinction.

¹⁸Voir l'article 2 de la zone urbaine générale du PLU de de Paris (juillet 2016).

¹⁹Loi n° 2003-590, art. 17 et décret n° 2004-531 du 9 juin 2004, art. 2-VII, 1°.

tendait à freiner l'évolution du bâti existant vers une mixité urbaine et sociale en maintenant par exemple le caractère pavillonnaire de certaines zones.

- Le Coefficient d'occupation des sols (COS) était essentiellement conçu comme un dispositif d'incitation à la mixité fonctionnelle pouvant favoriser la protection et le développement de l'habitat en fonction des situations locales et des objectifs d'aménagement de la commune. Il était possible de fixer dans les zones U et AU des COS différenciés suivant les catégories de destination et d'assurer ainsi une mixité fonctionnelle au sein de ces zones. En revanche, le COS ne permettait pas de privilégier tel ou tel type d'habitation ou de contrôler le nombre ou la taille des logements réalisés à l'intérieur d'une habitation. Cet outil controversé, considéré comme peu adapté aux exigences de qualité urbaine et de densification, n'a pas réussi à contenir l'extension des surfaces urbanisées. Il a également été supprimé avec effet immédiat par la loi ALUR²⁰. Désormais, un ensemble d'outils réglementaires associant qualité et diversité architecturale, urbaine et paysagère et densité urbaine peut être utilisé en substitution au COS. C'est notamment la combinaison des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol qui permet de déterminer la densité maximale ou minimale des constructions admise dans une zone.
- Les obligations en matière de création d'aires de stationnement contribuent elles aussi à un accroissement de la consommation de l'espace et à une hausse du coût du foncier qui font obstacle à la production d'une offre de logements suffisante et répondant à la diversité de la demande. Plusieurs solutions ont été imaginées pour réduire le nombre d'aires de stationnements dans le but de favoriser la construction de certains types de logements ou, plus généralement d'optimiser l'utilisation des stationnements existants, conformément à l'obligation d'établir un inventaire des capacités de stationnement et des possibilités de mutualisation dans le rapport de présentation du PLU²¹.

Concernant les logements locatifs sociaux financés avec un prêt aidé par l'État, les logements locatifs intermédiaires, les établissements d'hébergement des personnes âgées ou les résidences universitaires, l'article L. 151-35 limite le nombre d'emplacements susceptibles d'être imposés à une place par logement lors de la construction de logements. Le PLU peut aller plus loin en n'exigeant la réalisation d'aucune aire de stationnement lors de la construction de ces logements (c. urb., art. L. 151-34). Lorsqu'ils sont situés à proximité immédiate d'une gare ou d'une station de transports collectifs, il peut également réduire le nombre de places affectées à ces catégories de logements à 0,5 ou, pour les autres habitations, à une place par logement (c. urb., art. L. 151-35 et L. 151-36). En outre, l'obligation de réalisation d'aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de réhabilitation de bâtiments affectés à des logements locatifs aidés, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher (c. urb., art. L. 151-35). Ce mécanisme vise à alléger la charge foncière. Sa mise en œuvre doit être coordonnée avec une amélioration de la desserte en transports collectifs prévue par le PDU (cf. fiche n° 2). Par ailleurs, des actions en faveur de la mutualisation du stationnement permettent de libérer des surfaces occupées par des aires de stationnement, et d'augmenter la constructibilité. Ainsi, le règlement du PLU peut prévoir la mutualisation des stationnements automobiles dans les projets de construction mixant plusieurs destinations ou sous-destinations (c. urb., art. R. 151-45, 2°).

²⁰ Sauf en ce qui concerne les POS.

²¹ Cette obligation, qui résulte de la loi ALUR, figure à l'article L 151-4 du code de l'urbanisme.

2.3. Dispositions relatives aux majorations de constructibilité

Les dispositions qui déterminent la densité admise au sein d'une zone sont plus favorables à la mixité fonctionnelle qu'à la mixité sociale, dans la mesure où elles ne permettent pas d'opérer des distinctions au sein de la destination « habitation » ou de la sous destination « logement ». Sauf exception²², c'est seulement à l'intérieur de sous-zonages, secteurs ou emplacements localisés dans les zones U et AU, et dans le respect des autres règles établies par le document d'urbanisme, qu'il est possible de promouvoir la construction de logements sociaux ou intermédiaires, locatifs ou en accession à la propriété. Deux types d'outils le permettent : les secteurs et emplacements réservés où s'appliquent des servitudes de mixité sociale (voir fiche n° 4) ainsi que les majorations de constructibilité, outils incitatifs qui associent densité et mixité sociale.

La loi SRU et les législations ultérieures ont ménagé et développé des possibilités de dépassement, sans contrepartie financière, du volume constructible résultant du COS, ou des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol édictées par le PLU, pour inciter à la construction de logements sociaux ou intermédiaires ou encore à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments dans certains secteurs.

Ainsi, les dépassements des règles volumétriques sont autorisés dans des secteurs délimités dans les documents graphiques du règlement au sein des zones U et AU :

- dans la limite de 50 % afin d'assurer une diversité de l'habitat en favorisant la production, au sein de programmes de logements, de logements locatifs sociaux au sens du IV de l'article L. 302-5 du CCH ²³ (c. urb., art. L 151-28, 2° et R 151-37, 6°) ;
- dans la limite de 30%, en faveur de la construction de logements intermédiaires locatifs ou en accession à la propriété, au sens de l'article L. 302-16 du CCH (c. urb., art. L 151-28, 4° et R 151-37, 7°) ;
- dans la limite de 20% pour favoriser l'agrandissement ou la construction d'immeubles d'habitation dans les secteurs situés en zone urbaine (c. urb., art. L 151-28, 1° et R 151-37, 5°)

Ces secteurs doivent être délimités dans les documents graphiques du règlement²⁴. Certaines collectivités les associent à une servitude de logement pour renforcer les effets de cet outil de mixité.

Le dépassement est possible à deux conditions :

²² Dans le cas où la loi impose un traitement différencié de certaines catégories de logement, comme en matière de stationnement.

²³ Il s'agit de la liste des logements locatifs sociaux retenus pour l'application des obligations de réalisation de logements sociaux imposées par l'article 55 de la loi SRU à certaines communes déficitaires.

²⁴ Avant 2012, ils devaient être délimités par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU ou du conseil municipal.

- que la partie de la construction en dépassement soit affectée, selon les cas, à du logement social ou intermédiaire, ou à des logements situés dans les secteurs délimités en application du 1° de l'article L. 151-28 ;
- que le coût foncier imputé à ces logements sociaux n'excède pas un montant variable suivant les zones géographiques (c. urb, art. R. 431-17).

Le respect de ces prescriptions est assuré lors de l'instruction des demandes de permis de construire : l'article L. 431-17 du code de l'urbanisme exige la production de pièces complémentaires permettant de contrôler l'affectation de la surface de plancher au logement social, parmi lesquelles figure l'engagement du demandeur de conventionner le logement à l'APL. Après l'obtention du permis de construire, l'administration pourra sanctionner le non-respect de cet engagement par le retrait du permis.

Les possibilités de majoration de volume constructible prévues en faveur du logement social et du logement intermédiaire peuvent être combinées avec une majoration jusqu'à 30 % en faveur de l'exemplarité énergétique ou environnementale ou de bâtiments à énergie positive sans pouvoir entraîner globalement un dépassement supérieur à 50 % (c. urb., art. L. 151-28, 3° et L. 151-29).

3. La complémentarité des orientations d'aménagement et du règlement

Les orientations d'aménagement et le règlement doivent être établis en cohérence avec le PADD dont ils doivent traduire les objectifs. Sauf exceptions favorisant le recours exclusif aux OAP, les OAP sectorielles définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de quartiers ou de secteurs dans un rapport de complémentarité avec le règlement. L'article R 151-2 du code de l'urbanisme qui résulte du décret du 28 décembre 2015 précise que le rapport de présentation du PLU doit justifier « *la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du PADD* » ainsi que « *la complémentarité de ces dispositions avec les OAP* ». C'est donc en principe le contenu de l'OAP qui détermine le choix des dispositions réglementaires adéquates pour mettre en œuvre le projet d'aménagement.

A plusieurs reprises, le juge administratif a été conduit à annuler des autorisations de construire délivrées pour des projets de construction non compatibles avec les formes urbaines, l'implantation et le gabarit ou encore les destinations prescrites par des OAP²⁵, quand bien même ces projets seraient conformes au règlement. Seules les OAP permettent de fixer des principes de composition urbaine à l'échelle de secteurs de projet que le règlement n'est pas habilité à exprimer dans les mêmes termes, que ce soit dans sa partie écrite²⁶, ou dans sa partie

²⁵ Voir par exemple : CAA Marseille, 22 fév. 2016, SCI les Terrasses d'Oletta, n°15MA00147 ; CAA Nancy, 15 déc. 2016, SCCV Allée des Romances, n°16NC00129 ; CAA Nantes, 5 juil. 2016, M. Barome, n°15NT00609.

²⁶ Par exemple, le règlement du PLU ne peut identifier des destinations autres que celles énumérées par l'article R 151-27 du c. urb., ni exprimer une densité ou un volume constructible autrement que par la combinaison des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol définies par le code de l'urbanisme.

graphique. La complémentarité du règlement avec les OAP est assurée lorsque ces dernières contiennent des orientations qualitatives (par exemple en proposant des formes urbaines s'intégrant dans l'environnement urbain et paysager, en désignant des typologies de logements : R+1, R+2...) que le règlement complète par des dispositions quantitatives (par ex. des hauteurs maximales).

Par conséquent l'OAP semble être un outil intéressant pour maîtriser souplement les conditions de l'urbanisation ou de la restructuration d'un secteur. En revanche, elle est limitée par le règlement dès lors qu'elle a pour effet de rendre un secteur inconstructible.

Dans ce dernier cas, il convient de dissocier clairement ce qui relève des orientations d'aménagement et ce qui doit être mentionné dans le règlement :

- la localisation de programmes de logements qui font l'objet d'emplacements ou de secteurs réservés dans le règlement peut faire l'objet d'une indication approximative dans les orientations d'aménagement. Les OAP peuvent inscrire ces projets dans des schémas de principe opposables seulement en termes de compatibilité et laissant donc une importante marge d'appréciation aux futurs aménageurs ;

- en revanche, seuls le règlement et ses documents graphiques peuvent contenir des règles d'occupation des sols précises, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'arrêt « Dos Santos » du 26 mai 2010, c'est-à-dire la localisation exacte des emplacements et des secteurs faisant l'objet des servitudes de logement dans les documents graphiques (art. L. 151-14 et L 151-15 ; art. R 151-38) et les prescriptions applicables à l'intérieur de ces emplacements, par exemple l'obligation de consacrer une partie des surfaces constructibles à l'habitat ou au logement social, qui peuvent être détaillées dans les articles du règlement relatifs aux occupations ou aux utilisations des sols interdites ou soumises à conditions. Ces obligations précises de mixité sociale s'imposent alors aux propriétaires concernés qui peuvent faire valoir leur droit de délaissement si leurs terrains sont inclus dans un emplacement réservé, et à tous les demandeurs d'autorisation d'urbanisme, qu'il s'agisse de particuliers ou de professionnels de l'immobilier.

Bien que la nouvelle rédaction du règlement ait clarifié le contenu et la portée respectifs des OAP et du règlement, la jurisprudence tend à fragiliser les OAP en développant des interprétations contradictoires à propos de leur opposabilité, notamment lorsqu'elles prévoient la réalisation de voies et d'espaces publics susceptibles d'affecter la constructibilité de certaines propriétés²⁷, alors que l'article L. 151-7 les habilite à en préciser les principales caractéristiques.

Le décret du 28 décembre 2015 a conforté le rôle des OAP. Elles sont obligatoires pour toute ouverture à l'urbanisation de zone AU, le règlement devenant facultatif (c. urb., art. R. 151-20). En laissant la possibilité aux intercommunalités ou aux communes compétentes de concevoir des OAP alternatives au règlement, dites OAP « de secteurs d'aménagement », la réforme de 2015 entend leur donner les moyens, dans certains cas et à certaines conditions, de s'affranchir des contraintes qui limitent la portée des OAP sectorielles. Cette nouvelle catégorie d'OAP est applicable dans des secteurs stratégiques situés dans des zones urbaines ou à urbaniser où leur fonction pré-opérationnelle est plus fortement valorisée. Cette faculté est encadrée : l'OAP doit faire l'objet d'une justification particulière dans le rapport de présentation du PLU ; elle doit également garantir la cohérence des projets de construction avec le PADD ; elle doit comporter un

²⁷ Voir notamment : CAA Bordeaux, 10 juillet 2014, n° 13BX00235 et CAA Nantes, 20 mai 2016, n° 15NT01153. A contrario : CE, 8 novembre 2017, n° 402511.

schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. Enfin, elle a un contenu minimal obligatoire portant sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun et par les voies et réseaux (c. urb., art. R. 151-8). Ces six catégories de dispositions obligatoires, dont le contenu n'est pas précisé sans doute pour garantir la souplesse de l'OAP, font écho au contenu du règlement du PLU, qui lui, est beaucoup plus détaillé. Le choix d'OAP sans règlement se justifie lorsque la collectivité est en mesure de maîtriser l'évolution de secteurs situés en zone U ou AU²⁸ et lorsqu'elle privilégie une démarche de projet urbain laissant une large place à la négociation avec les opérateurs. Dans le cas où les OAP établiraient une programmation trop précise de l'offre de logements à construire ou à réhabiliter dans un secteur et délimiteraient trop précisément sa localisation, elles risqueraient de s'apparenter à des servitudes de logement qui ne peuvent être imposées que par le règlement du PLU et d'autre part, toute évolution de son contenu impliquerait la mise en œuvre d'une procédure de modification du PLU.

8

²⁸ Par exemple, le PLU commune de Guebwiller, approuvé en décembre 2017, institue deux OAP sans règlement en zone urbaine sur des secteurs où elle possédait déjà la maîtrise foncière. Au titre de la mixité urbaine et sociale, les orientations de ces deux OAP précisent seulement les activités interdites dans ces secteurs à dominantes de logements et d'équipements publics et les typologies de logements à construire (individuels groupés ou collectifs) qu'elles relient à une norme de densité de logements à l'hectare.