

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zitouni

Fiche 4

SERVITUDES DE LOGEMENT

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

- à réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit (c. urb., art. L. 151-41, 4°) ;
- à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit (art. L. 151-15) ;
- à délimiter des secteurs comportant, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de logements d'une taille minimale (art. L. 151-14).

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

1. Les emplacements réservés pour le logement de l'article L. 151-41, 4° du code de l'urbanisme

1.1. Objet et modalités d'inscription dans le PLU

La création d'emplacements réservés au titre du 4° de l'article L. 151-41 répond à des objectifs de mixité sociale : elle a pour objet de développer une offre locative sociale dans les communes et quartiers déficitaires, ou, au contraire, de rééquilibrer l'offre de logements par la création de logements intermédiaires ou, dans de rares cas, de logements du parc privé, locatifs ou en accession à la propriété, dans les secteurs ayant un fort taux de logements sociaux. Ces emplacements réservés incluent des terrains réservés en totalité ou même en partie à des programmes de logements. De nombreux PLU¹ tiennent compte du taux de logements locatifs sociaux présents dans les communes ou les quartiers où ils sont institués. Certains d'entre eux (Métropoles de Bordeaux, Paris), afin de préserver la diversité des destinations à l'intérieur de certaines zones, allient

¹ Par exemple, le PLU de Paris comprend 417 emplacements réservés au logement, dont la grande majorité (382) est réservée au logement social, contre seulement 35 emplacements réservés au logement intermédiaire situés dans la zone non déficitaire en logement social (Source : Atelier Parisien d'Urbanisme, « Les dispositions en faveur du logement dans les PLU des communes de la métropole », déc. 2017).

exigences de mixité fonctionnelle et de diversité de l'habitat dans chaque programme : affectation d'un pourcentage des surfaces constructibles à l'habitation et d'un pourcentage des surfaces d'habitation au logement social.

Les emplacements réservés à des programmes de logements figurent dans les documents graphiques du règlement qui doivent préciser la nature de ces programmes (c. urb., art. R. 151-38) : les terrains concernés y sont repérés par une trame particulière et un numéro renvoyant à une liste qui précise pour chaque emplacement réservé la situation du projet, le zonage du PLU, les références cadastrales et la superficie des terrains ainsi que la part de la surface de plancher réservée au logement social ou à d'autres types de logements. Les critères retenus pour l'inscription des servitudes de mixité sociale, leurs effets et leurs modalités d'application sont explicités dans le rapport de présentation (exposé des motifs des règles applicables). Les orientations d'aménagement et éventuellement l'article du règlement de la zone définissant les constructions autorisées sous conditions, peuvent préciser le contenu de l'aménagement de ces emplacements réservés. Le choix de leur localisation, la détermination des catégories de logements² et du pourcentage des surfaces à affecter à ces catégories sont déterminés librement par la collectivité³.

Les dossiers de demande de permis de construire portant sur des constructions situées dans ces emplacements réservés doivent être complétés par un tableau indiquant la surface de plancher des logements dont la construction est imposée par le PLU (c. urb., art. R. 431-16-1).

1.2. **Contrepartie : droit de délaissement**

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

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il compense les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété⁴ en contraignant la collectivité locale à acquérir leurs terrains lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés. Les PLU qui s'appuieraient sur d'autres dispositifs (les orientations d'aménagement notamment) pour fonder de telles obligations de réalisation seraient entachés d'illégalité car ils conduiraient à priver les propriétaires des garanties attachées à ce mécanisme.

² Les pourcentages de logements de différents types varient généralement en fonction de l'importance des programmes de logements mesurée en nombre de mètres carrés de surface de plancher plutôt qu'en nombre de logements, l'indication du nombre de logements dans les permis de construire étant devenue facultative suite à la réforme des autorisations d'urbanisme. Les dispositions du 4° de l'article L. 151-41 qui permettent de fixer un pourcentage de surface de plancher affecté à la réalisation de logements sociaux n'interdisent pas par elles-mêmes aux auteurs du PLU de fixer, dans le cadre du programme de logements qu'ils définissent, la surface minimale à construire et le nombre minimum de logements à édifier dans l'emplacement réservé (CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine de Nantes Métropole, req. n°10NT2554).

³ Celle-ci s'appuie sur des études préalables et en particulier sur une carte des secteurs « Iris » établie par l'INSEE à une échelle infracommunale, qui font apparaître les pourcentages de logements privés et conventionnés. Le programme de logements est suffisamment défini, au sens de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, lorsque les catégories de logements sont déterminées (CAA Paris, 12 février 2012, Assoc. de sauvegarde Auteuil-Bois-de-Boulogne, req. n°07PA03886).

⁴ CAA Bordeaux 12 novembre 2009, M. Lucien Garcia, req. N° 08BX03233.

2. Les secteurs de mixité sociale de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme

2.1. Modalités d'inscription dans le PLU

La servitude de mixité sociale de l'article L. 151-15 diffère de la précédente sur trois principaux points :

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

Cette servitude a été créée par la loi ENL pour favoriser la réalisation de logements locatifs, notamment sociaux, dans des secteurs où l'offre était insuffisante. Elle présente un intérêt pour les communes qui souhaitent traduire dans leur document d'urbanisme les principes d'une politique de l'habitat volontariste et pour lesquelles les possibilités offertes par les emplacements réservés au logement étaient insuffisantes. C'est pourquoi la loi ENL l'avait intégrée à l'ancien article L. 123-2 comme une variante des emplacements réservés en l'assortissant d'un droit de délaissement spécifique. Dans le but d'en faciliter l'utilisation par les collectivités locales et leurs groupements, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a ouvert la possibilité de programmer toutes les catégories de logements tout en supprimant le droit de délaissement afférent à ce dispositif. À ces communes, l'article L. 151-15 offre une base légale pour introduire dans leur PLU des obligations de mixité qu'elles incluaient par défaut dans les orientations d'aménagement complétées par la liste des constructions autorisées sous condition du règlement de la zone. En cohérence avec le contenu du PADD et des OAP, la servitude est inscrite dans le règlement écrit et graphique. L'article R. 151-38 qui reprend la rédaction de l'ancien article R. 123-12 issue d'un décret d'application de la loi de mobilisation pour le logement précise qu'il appartient aux documents graphiques de délimiter les secteurs concernés et de préciser les pourcentages et les catégories de logements prévus (c. urb., art. R. 151-38, 3°)⁵. En règle générale, les PLU présentent ces informations dans un document graphique spécifique rattaché aux pièces réglementaires⁶.

⁵ Les règlements graphiques peuvent également fixer des seuils de déclenchement de l'obligation de mixité en nombre ou en taux minimum de logements et des pourcentages de logements à produire différents suivant les communes (cf. Grenoble, Brest...) ; ils peuvent également détailler les types de logements locatifs sociaux à construire par référence aux catégories de prêts (PLUS, PLAI, PLS).

⁶ Dans le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole, approuvé le 20 décembre 2019, la servitude est inscrite dans le règlement graphique où elle fait l'objet d'un document spécifique intitulé « Atlas de la mixité sociale » et les prescriptions écrites applicables dans ces secteurs sont indiquées dans les dispositions générales du règlement écrit (art.3.3 : Dispositions en faveur de la mixité sociale). Dans le PLU de Brest Métropole Océane, approuvé le 20 janvier 2014, les zones U et AU concernées par des secteurs de mixité sociale sont représentées dans une planche du règlement graphique et l'article 2 des dispositions générales du règlement écrit précise que les programmes de logements sont admis dans ces zones sous condition de respecter les proportions et les catégories de

Les demandes de permis de construire⁷ portant sur des constructions à usage d'habitation situées dans ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la surface de plancher des logements appartenant aux catégories dont la création est imposée (c. urb., art. R. 431-16-1). En revanche, l'administration n'a pas la possibilité de vérifier le caractère effectif de la prise en compte de cette obligation. Afin de remédier à cette lacune, les Métropoles du Grand Lyon, de Bordeaux... ont élaboré des chartes pour la mise en œuvre des secteurs de mixité sociale à destination des opérateurs qui sont cependant dépourvues de toute valeur juridique contraignante⁸.

2.2. Suppression du droit de délaissement spécifique

Contrairement aux emplacements réservés au logement social, la servitude de mixité sociale de l'article L 151-15 ne s'imposait que dans la mesure où le propriétaire des terrains situés dans son périmètre envisageait d'y réaliser une opération de logements. Elle conditionnait l'exercice d'un droit de délaissement spécifique qui n'obligeait pas la commune ou l'EPCI, mis en demeure par le propriétaire, à acquérir ces terrains. Lorsque la collectivité renonçait à l'acquisition, cette servitude « à éclipse »⁹ cessait d'être opposable aux demandes d'autorisation de construire pendant un délai de deux ans, à l'issue duquel elle s'appliquait à nouveau.

Moins contraignant pour les collectivités comme pour les propriétaires fonciers, ce mécanisme a suscité des interrogations et des réserves qui portent essentiellement sur le bien-fondé du droit de délaissement dans un cas où le préjudice subi par les propriétaires est limité puisque leurs terrains ne sont devenus ni inconstructibles, ni invendables du fait de l'institution de cette servitude. En réalité, les garanties attachées à cette procédure étaient moins avantageuses que celles relatives à l'institution d'emplacements réservés¹⁰. S'il ne trouvait pas de montage financier pour réaliser l'opération, le propriétaire pouvait faire jouer son droit de délaissement ; si la commune ne se portait pas acquéreur, il pouvait réaliser son opération immobilière sans avoir à respecter les obligations de création de logements locatifs imposées par le PLU. L'institution d'un droit de délaissement restait néanmoins justifiée par le fait que le constructeur devait, pour s'acquitter des obligations qui lui incombaient, compenser la vente des logements sociaux inclus dans l'opération à des bailleurs sociaux en vendant plus cher la

logements fixés à l'article 2 des règlements des zones correspondantes. Dans le PLU de Bordeaux Métropole, les « secteurs de diversité sociale » sont repérés, au même titre que les emplacements réservés au logement, aux plans de zonage et les prescriptions règlementaires qui les accompagnent figurent dans l'article relatif aux occupations et utilisations des sols soumis à conditions particulières...

⁷ Ces servitudes sont opposables non seulement au permis de construire mais encore à un permis d'aménager un lotissement, considéré comme la première étape d'un programme de logement « à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction » (CE 24 février 2016, Cne de Pia, n° 383079).

⁸ Cf. CEREMA, « Maîtriser l'impact économique du foncier », Fiche outil n° 4 : Les chartes partenariales entre collectivités et bailleurs-promoteurs, avril 2019.

⁹ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1543.

¹⁰ En cas d'acquisition du bien délaissé, le propriétaire n'a pas droit aux indemnités accessoires ; la possibilité de saisir le juge de l'expropriation est réservée à la collectivité locale ou à l'EPCI.

partie non sociale de son programme ou en acquérant moins cher le terrain sur lequel il devait réaliser l'opération.

Ce dispositif a été peu utilisé par les communes en raison de son impact sur les finances locales. Pour faciliter son utilisation, la loi du 25 mars 2009 a supprimé le droit de délaissement, ce qui revient à soumettre la servitude de logement au principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme posé par l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme et à l'inclure dans la sous-section 1 du règlement relative à l'affectation des sols et la destination des constructions, tandis que la servitude de logement social applicable dans les emplacements réservés au PLU figure à la sous-section 3 relative aux équipements, réseaux et emplacements réservés.

3. Les secteurs de logements de taille minimale de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme

Introduite dans le PLU par un amendement au projet de loi de mobilisation pour le logement, cette catégorie de secteurs dans lesquels la collectivité peut imposer des logements d'une taille minimale vise à lutter contre la prolifération des petits logements provoquée par la mise en place de dispositifs d'aide aux investissements locatifs¹¹ dans les zones de marchés tendus. Il est apparu très vite que si ces dispositifs ont permis de relancer la production de logements locatifs, ils n'ont pas favorisé le développement d'une offre adaptée aux besoins réels des différents marchés de l'habitat. En effet, le plafonnement des aides à l'investissement locatif a provoqué sur certains territoires une surproduction de logements de petite dimension¹² qui ne correspondaient pas à la demande. Parallèlement au recentrage des dispositifs « Robien » et « Borloo » sur les zones géographiques connaissant les tensions immobilières les plus importantes, la loi du 25 mars 2009 entendait proposer aux collectivités territoriales un instrument qui leur permette de corriger les effets pervers de ces mesures fiscales en rééquilibrant l'offre de logements en fonction des besoins locaux.

Comme la précédente, cette servitude d'urbanisme, actuellement régie par les articles L. 151-14 et R. 151-38, 2° du code de l'urbanisme, ne s'impose qu'aux constructions à usage d'habitation, mais son champ d'application est plus restreint :

- Elle ne concerne que les logements locatifs (le bénéfice de l'amortissement fiscal étant subordonné à un engagement de location), mais il peut s'agir de logements privés ou même publics, aucune disposition n'excluant les logements sociaux ;
- Elle devrait trouver à s'appliquer préférentiellement dans les secteurs situés principalement dans les zones géographiques caractérisées par un déséquilibre accentué entre l'offre et la demande de logement¹³ mais elle peut être instituée

¹¹ Régimes d'amortissement successifs, « Robien », « Borloo et, depuis 2014, « Pinel ».

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

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

sans restriction dans toutes les communes et tous secteurs situés en zones U ou AU où existe une pénurie de logements familiaux, indépendamment du champ d'application des dispositifs fiscaux.

Les documents graphiques du règlement délimitent les secteurs concernés et précisent la taille minimale des logements (c. urb., art. R. 151-38, 2°).

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

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