

>> **SCoT et habitat**

*Françoise Zitouni, maître de conférences HDR à l'Université d'Aix-Marseille,
Laboratoire interdisciplinaire en urbanisme (LIEU, EA 889)*

*Audrey Campagno-Flores, juriste, chargée d'études à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération
Marseillaise (AGAM)*

Fiche 1

INTRODUCTION – LE TRAITEMENT DE L'HABITAT DANS LES SCoT

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a sensiblement modifié le contenu du SCoT en matière d'habitat. L'ancien article L. 122-1 du code de l'urbanisme qui définissait le contenu des SCoT de première génération, dits SCoT-SRU, précisait que ces documents fixent « *les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat* » et définissent « *les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux* ». Dans ce cadre, l'habitat est traité dans le PADD comme un simple élément des politiques d'urbanisme et dans le DOG comme un instrument de mise en œuvre du principe de mixité urbaine et sociale posé par l'article L. 121-1 s'appuyant principalement sur le logement social comme vecteur de rééquilibrage de l'habitat. Dans la loi Grenelle II, les objectifs et les principes de la politique de l'habitat font l'objet de dispositions spécifiques qui distinguent les objectifs d'offre de nouveaux logements et ceux relatifs à la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existants. L'article L. 122-1-7 signifie clairement qu'il revient au document d'orientation et d'objectifs du SCoT de fixer les grands axes d'une **politique de l'habitat** avec lesquels les programmes locaux de l'habitat notamment doivent être compatibles. Il ne s'agit donc plus seulement de développer une offre nouvelle centrée sur le logement social dans le cadre d'une stratégie démographique et résidentielle, mais bien de développer une démarche plus qualitative et transversale qui traite de l'habitat comme l'une des composantes à part entière du projet de territoire et du cadre de vie.

1. Encadrement normatif du SCoT en matière d'habitat

Au vu des articles L. 111-1-1 et L. 122-1-12 du code de l'urbanisme, qui énumèrent les normes avec lesquelles le SCoT doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, l'encadrement normatif du SCoT en matière d'habitat est faible. Les schémas d'aménagement et les chartes de parcs nationaux ou régionaux avec lesquels il doit être compatible n'existent que sur certains territoires ; parmi les documents environnementaux qu'il doit prendre en compte, les plans climat-énergie territoriaux peuvent contenir des objectifs relatifs notamment à la maîtrise de la consommation et à l'amélioration du niveau de performance énergétique qui ont trait au logement. Mais les SCoT concernés par ces démarches, élaborées à différents niveaux de territoire (région, département, EPCI), parviennent difficilement à en traduire les recommandations et les actions en termes de cohérence territoriale. Néanmoins, pour certains SCoT-Grenelle, tels ceux de la Région de Grenoble, de Caen Métropole ou encore de l'Ouest des Alpes-Maritimes, la prise en compte de l'énergie et du climat vient renforcer

le contenu stratégique du SCoT en matière d'habitat et s'articule avec les objectifs de polarisation et de densification de l'habitat, de lutte contre l'étalement urbain, d'offre de nouveaux logements¹...

En revanche, aux termes de l'article L. 122-1-1, le SCoT se doit de **respecter** les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, en particulier le principe de mixité sociale contenu au 2° de l'article L. 121-1 qui lui impose de déterminer les conditions permettant d'assurer « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* ». En application de ces dispositions, le document d'orientation et d'objectifs « *définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale* » (art. L. 122-1-7). La mixité sociale dans l'habitat apparaît donc comme une orientation transversale majeure mais non exclusive qui irrigue les objectifs de la politique du logement visant le développement des capacités de construction et de réhabilitation, et dont la mise en œuvre doit nécessairement être associée au développement d'une mixité fonctionnelle, recherchée notamment par l'articulation entre habitat et déplacements. Les principes d'équilibre et de développement durable, également visés à l'article L. 121-1, affectent moins directement la politique de l'habitat ; néanmoins, l'équilibre entre « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux* » (1°, a) et « *la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* » (3°) sont des thématiques présentes dans les orientations en matière d'habitat des SCoT.

2. **Place de l'habitat dans les différentes pièces du dossier du SCoT**

Le PADD et le DOO du SCoT sont élaborés à partir d'un diagnostic qui tient compte des prévisions économiques et démographiques et des besoins, notamment en matière d'équilibre social de l'habitat (art. L. 122-1-2). Ce diagnostic, sur lequel s'appuie le rapport de présentation du SCoT pour expliquer les choix d'aménagement retenus dans les autres pièces du dossier analyse la situation de l'habitat principalement sous l'angle de la mixité sociale, c'est-à-dire au regard de la diversité et de l'équilibre territorial de l'offre de logements.

Le PADD fixe les objectifs des différentes politiques publiques qui doivent être mises en cohérence à l'échelle du périmètre du SCoT. Parmi ces politiques, celle du logement est placée par l'article L. 122-1-3 dans un trio de tête, entre la politique de l'urbanisme et celle des transports et déplacements, cette position suggérant une nécessaire synergie entre ces trois domaines d'action. On

¹ Voir CERTU, *Synthèse des entretiens SCoT-Grenelle sur la prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT*, mars 2010 : www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/3syntheseduCERTU.pdf.

remarquera que la rédaction actuelle des dispositions relatives au contenu du PADD ne fait plus de l'habitat une simple déclinaison de la politique de l'urbanisme², mais reconnaît l'existence d'une véritable politique dotée d'une certaine autonomie en la matière. Néanmoins, cette politique est ici désignée comme celle du logement, à la différence des dispositions relatives au rapport de présentation et au DOO qui visent plus largement la politique de l'habitat³. Le PADD a pour fonction d'exprimer les objectifs généraux des différentes politiques sectorielles que le DOO sera ensuite chargé de détailler et de mettre en cohérence. Ces objectifs concernent principalement l'offre de logements et sa répartition géographique : la plupart des PADD fixent des capacités d'accueil déterminées en fonction de projections démographiques et localisées selon l'armature urbaine définie par le SCoT⁴. La définition d'orientations prenant en compte l'habitat dans son cadre urbain relève donc plutôt du DOO⁵.

Selon l'article L. 122-1-7, le DOO a pour objet de définir « *les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs* ». De ce point de vue, le contenu du DOO détaille les objectifs d'offre de logement fixés par le PADD en mettant l'accent sur l'adéquation de l'offre aux besoins actuels et futurs à la fois en volume, en établissant une programmation dans le temps de ces objectifs et en diversité, en fixant un ratio de logements sociaux par rapport à l'offre globale de logements. Il lui appartient en outre de répartir spatialement cette offre en privilégiant les secteurs bien desservis en équipements et en transports collectifs. À cet égard, la politique de l'habitat définie par le SCoT est étroitement liée aux politiques d'aménagement et d'urbanisme.

La loi Grenelle II a renforcé le rôle du DOO dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat en l'habilitant d'une part à répartir ces objectifs d'offre nouvelle entre établissements publics de coopération intercommunale ou par communes, et d'autre part à fixer des objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc existant public ou privé. Ainsi le SCoT, directement opposable en termes de compatibilité aux PLH et aux PLU, est autorisé à pénétrer davantage dans leur champ d'action dans le but de mettre leurs contenus en cohérence et se voit par conséquent doté d'une autorité renforcée sur ces documents de planification et de programmation.

² Dans sa version antérieure à la loi du 12 juillet 2010, l'article L. 121-1 attribuait au PADD le soin de fixer « *les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat [...]* ».

³ Bien que la distinction entre habitat et logement ne soit pas précisément définie, le logement désigne généralement le local destiné à l'habitation tandis que l'habitat englobe tout l'espace fréquenté par un individu, son cadre de vie. La notion d'habitat, beaucoup plus large que celle de logement, prend en compte non seulement la question du volume et de la répartition des logements, mais encore celle de l'organisation et des relations entre les différents espaces, habités ou non, du territoire. La politique de l'habitat est dotée d'une stratégie et d'outils opérationnels distincts de ceux définis en matière d'urbanisme, même si ces deux politiques sont largement interdépendantes.

⁴ Voir PADD du SCoT du Pays des Vals de Saintonge, de la région urbaine de Grenoble.

⁵ Toutefois, la différenciation entre orientations et objectifs n'est pas toujours très nette : l'article L. 122-1-3 qui fixe le contenu du PADD fait référence à des objectifs, tandis que l'article L. 122-1-4 indique que le DOO doit être établi dans le respect des orientations définies par le PADD.

3. Spécificité du traitement de l'habitat dans le SCoT au regard du PLH et du PLU

En matière de logement, le SCoT occupe une position stratégique entre le document de planification sectorielle qu'est le PLH, au niveau intercommunal, et le document de planification urbaine généraliste qu'est le PLU, au niveau communal ou intercommunal, les dispositions de ces deux documents devant être compatibles avec ses orientations. La situation la plus répandue est celle où coexistent un SCoT, un PLH intercommunal et des PLU communaux, mais cette situation est amenée à changer puisque la loi Grenelle II a rendu l'élaboration de PLU intercommunaux intégrant le contenu des PLH obligatoire pour les EPCI ayant la compétence PLU et d'ores et déjà impulsé une dynamique de PLU intercommunaux.

3.1. SCoT et PLH

La proximité de formulation de l'article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme, qui définit le contenu du DOO du SCoT en matière d'habitat, et de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, qui définit le contenu du PLH, pourrait laisser entendre que la politique de l'habitat du SCoT n'est autre que celle définie par le ou les PLH présents dans le périmètre du SCoT. Le PLH tiendrait alors lieu de « volet habitat » du SCoT.

En réalité, SCoT et PLH ont un contenu et des fonctions différents. En effet, le PLH a pour fonction essentielle de mettre en adéquation l'offre et la demande de logements et, pour cela, il procède à une estimation qualitative et quantitative des besoins en prenant en considération les besoins spécifiques à certaines catégories de population (personnes âgées, handicapées, défavorisées, jeunes, étudiants), alors que le SCoT développe une approche urbanistique en matière d'habitat, s'intéressant essentiellement au niveau de l'offre et à sa répartition spatiale.

D'autre part, le PLH est un document de programmation qui indique les actions et opérations foncières, d'aménagement et de construction ou de requalification à mener sur le territoire, alors que le SCoT est un document de synthèse auquel il revient de croiser le diagnostic en matière d'habitat avec ceux réalisés dans d'autres domaines – développement économique, aménagement de l'espace, transports, équipements et services, environnement, lutte contre l'étalement urbain – et d'élaborer des orientations complexes, composant avec ces différents domaines d'action en vue de définir une stratégie cohérente d'aménagement de l'espace.

Cependant, l'élargissement du champ d'action du SCoT en matière d'habitat opéré par la loi Grenelle II a alimenté une confusion entre ces deux documents, notamment lorsqu'ils sont élaborés à la même échelle. Cette confusion s'accroît lorsque le SCoT s'attache à fixer les objectifs qualitatifs des politiques d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existant, ou encore à prendre en compte les besoins de catégories spécifiques de population. Dans ces domaines qui lui sont encore peu familiers, il peine à imposer une vision originale et prospective et se borne souvent à reprendre sous forme de recommandations les dispositions des PLH. Par ailleurs, lorsque le SCoT fixe des objectifs quantitatifs en matière d'offre nouvelle, le fait de pouvoir décliner ces objectifs par EPCI ou par commune, à l'instar du PLH, conduit à rapprocher

les deux documents, au risque de transformer le SCoT en « super-PLH ». Pour autant, le PLH est un document de planification sectorielle et de programmation opérationnelle, alors que le SCoT demeure un document de planification généraliste dont la principale vocation est d'assurer la « *cohérence d'ensemble* » des orientations arrêtées dans différents domaines⁶ dont celui de l'habitat, qui est une dimension importante mais non exclusive du projet global de territoire qu'il définit. La déclinaison des objectifs de la politique de l'habitat aux mêmes échelles de territoire doit permettre d'asseoir l'autorité du SCoT sur le PLH sans l'amener à se substituer à ce document.

3.2. SCoT et PLU

En raison de la nature et de la fonction de chacun de ces documents de planification, SCoT et PLU traitent de façon différenciée la question de l'habitat. Le premier établit un cadre général, indique des orientations à suivre et des objectifs à atteindre, tandis que le second fixe les règles générales et les servitudes d'occupation des sols applicables à chaque parcelle. Cependant, en rendant le SCoT plus prescriptif dans certains domaines, la loi Grenelle II lui donne la possibilité d'encadrer plus strictement les marges de manœuvre des PLU.

Le DOO du SCoT étant opposable au PLU dans un rapport de compatibilité, la question se pose de savoir si le SCoT peut imposer l'insertion dans le PLU d'éléments de programmation précis en matière d'habitat, ou s'il doit demeurer un document d'orientation qui ne peut empiéter sur le domaine propre du PLU. En réalité, le DOO peut se montrer plus ou moins prescriptif à l'égard du PLU en fonction du contenu des dispositions qu'il édicte, sans que celles-ci puissent interférer par leur portée normative ou leur degré de précision avec celles qui relèvent du PLU⁷.

Ainsi, les objectifs d'offre nouvelle de l'article L. 122-1-7, généralement chiffrés, peuvent être ventilés par types de logements répondant à la diversité des besoins et répartis entre EPCI ou par commune. Il appartient ensuite au PLU de décliner ces objectifs plus finement en instaurant notamment des servitudes de mixité dans des emplacements réservés ou dans des secteurs particuliers. Mais, le SCoT étant également opposable aux opérations d'aménagement ou de construction d'une certaine importance, peut-on en déduire, comme l'ont fait certains rédacteurs de SCoT, qu'il est habilité à imposer directement le respect de quotas de logements sociaux à l'échelle de ces opérations ? Si la question n'a pas été définitivement tranchée⁸, il convient de rappeler que les prescriptions édictées par le SCoT ne s'imposent qu'en termes de compatibilité à ces opérations et qu'elles ne peuvent se substituer à celles contenues dans le PLU, à l'exception des cas explicitement visés par les textes⁹.

⁶ Aux termes du nouvel alinéa ajouté par l'article 22 de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social à l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme.

⁷ CAA Lyon 8 nov. 2011, Société Investissements internationaux et Participations, req. n°10LY 1628. – CAA Nantes 20 janv. 2012, Communauté urbaine Nantes Métropole, req. n°11NT01012.

⁸ CAA Lyon 8 nov. 2011, *op. cit.*, AJDA 2012, p. 391, comm. J.-P. Brouant. Voir fiche 5.

⁹ En particulier, lorsque le SCoT détermine des valeurs planchers de densité, les règles contraires des PLU cessent de s'appliquer dans un délai de deux ans à compter de l'adoption du schéma (c. urb., art. L. 122-1-5, VIII).

Quant aux orientations de la politique d'urbanisme et d'aménagement susceptibles de concerner le logement, elles peuvent être encore plus prescriptives vis-à-vis des PLU. C'est notamment le cas des règles d'urbanisation conditionnelle posées par l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, que le SCoT peut instaurer dans certains secteurs. Cependant, l'habitat n'est qu'implicitement visé par ces dispositions. À l'intérieur de ces secteurs, une distinction entre les constructions à destination d'habitat et les autres destinations ne peut être établie que par le règlement du PLU.

Ainsi, suivant le degré de normativité des dispositions contenues dans le DOO, le rapport de compatibilité entre le PLU et le SCoT sera interprété plus ou moins strictement. Il appartiendra donc aux auteurs du SCoT de doser le recours à des dispositions prescriptives, telles que les planchers de densité, de manière à ne pas priver les PLU de toute marge de manœuvre¹⁰, et à la jurisprudence, comme elle l'a déjà fait dans le cadre des anciens documents de planification, de préciser la frontière entre compatibilité et conformité¹¹ et de rappeler au besoin que « *les SCoT doivent être des documents de programme, et non des super-PLU* »¹².

¹⁰ Voir concl. J.-C. Bonichot sous CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n°269239 ; *AJDA* 2007, 495 ; *RD imm.* 2007, 186, obs. P. Soler-Couteaux ; *BJDU* 2007, n°1, p. 55 et s. : « *les schémas ne sont pas des documents d'occupation des sols et [...] leurs auteurs ne peuvent, par la précision des règles qu'ils posent, porter atteinte aux compétences des communes pour fixer les PLU* ».

¹¹ Voir par exemple CE 3 déc. 1993, Ville de Paris c/ Parent, req. n°146710 : appréciation différenciée de la compatibilité entre un PAZ et un SD en fonction de la nature des orientations exprimées par le SD.

¹² Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat lors de l'examen du projet de loi Grenelle II.