

## >> **PLU ET LOGEMENT**

*Françoise Zitouni, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille*

### **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 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 II, du 12 juillet 2010** imposent à ce document.

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

Précisant les règles générales d'utilisation des sols, l'article L. 110 du code de l'urbanisme invite les collectivités publiques à « *assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat [...] répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages* ». Reprenant la même thématique, l'article L. 121-1, introduit dans le même code par l'article 1 de la loi SRU, expose les principes d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat, d'utilisation économe de l'espace et de respect de l'environnement avec lesquels tous les documents d'urbanisme, y compris le PLU, doivent être compatibles. Les principes de l'article L. 121-1 ont une 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.

#### **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 précise les besoins répertoriés notamment en matière d'équilibre social de l'habitat (c. urb., art. **L. 123-1-2**, al. 1 et R. 123-2, 1<sup>o</sup>). Il indique d'une part les caractéristiques du parc de logements 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 **des prévisions économiques et démographiques**.

Les enjeux dégagés dans le diagnostic du rapport de présentation justifient les choix retenus pour établir le PADD et les orientations d'aménagement et leur traduction dans les documents graphiques et le règlement. Le PLU offre différents

outils susceptibles de favoriser une offre adaptée à la demande : zones U et AU, localisation de ZAC, règles de gabarit, coefficients d'occupation des sols, servitudes de logements... Le choix de ces outils est contraint par l'existence de disponibilités foncières suffisantes et par l'observation des principes guidant l'occupation des sols : 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**

Le principe 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 de réduction 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 sont appelés à privilégier la densification des tissus existants et à 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, depuis une trentaine d'années, l'objet 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 limitée par les objectifs de protection des terres agricoles et des espaces naturels. **C'est pourquoi la loi Grenelle propose de nouveaux outils de contrôle de la consommation de ces espaces consistant notamment à subordonner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées.**

**Les rédacteurs de PLU sont incités** à rationaliser l'extension de l'urbanisation en faveur d'une politique de l'habitat par deux mesures complémentaires<sup>1</sup> :

- l'insertion, facultative, dans le rapport de présentation (**art. L. 123-1-6**) ou dans les orientations d'aménagement et de programmation (**art. L. 123-1-4, 1°**), d'un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, **suivant qu'ils veulent donner à cet échéancier une valeur de simple recommandation ou de prescription avec laquelle les décisions d'urbanisme doivent être compatibles** ;
- l'obligation, pour le conseil municipal, d'effectuer, au plus tard trois ans après son approbation, une analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements et du calendrier d'ouverture à l'urbanisation des zones AU (**art. L. 123-12-1**).

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 comme en PACA, et par le développement, dans les zones de

---

<sup>1</sup> Depuis la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, art. 4-I et II.

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 sociale<sup>2</sup>.

### 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. 121-1 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 l'objectif de favoriser une meilleure intégration dans tous les quartiers de l'ensemble des fonctions urbaines<sup>3</sup>. En conséquence, il interdit de réserver une zone de façon exclusive à un seul usage, par exemple l'habitat (zonage monofonctionnel)<sup>4</sup>. Toute dérogation à ce principe législatif général doit être justifiée par des motifs d'urbanisme ou d'ordre public (sécurité, salubrité publiques) et interprétée restrictivement.

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 activités économiques et habitat, de la desserte en transports et de la gestion des eaux. Cet exercice prévisionnel trouve son équilibre à l'échelle de la zone, notamment par le jeu des articles 1 et 2 du règlement qui définissent la nature de l'occupation des sols. Ces articles 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, ces dispositions ayant pour but d'empêcher une mutation de l'affectation des sols dans certains secteurs.

Cependant, la recherche d'un équilibre entre habitat et autres fonctions se heurte à deux limites :

- d'une part, la jurisprudence considère comme illégales les restrictions aux changements de destination lorsqu'elles ont un caractère **général et absolu, ne sont pas strictement circonscrites géographiquement** et ne sont pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>5</sup> ;

<sup>2</sup> Par exemple, la zone UD du PLU du Grand Lyon (juillet 2005) est une « zone de mixité d'habitat visant à développer des formes intermédiaires entre les habitats collectif et individuel ». La notion d'habitat intermédiaire retenue par le PLU et le PLH de la communauté urbaine est définie par une circulaire du 9 août 1974 par référence à trois critères : accès individualisé au logement, espace privatif extérieur égal au quart de la surface du logement et hauteur maximale de R+3.

<sup>3</sup> L'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).

<sup>4</sup> En dehors de l'habitat, l'article L. 121-1 désigne également les activités économiques, notamment commerciales, les activités sportives ou culturelles et d'intérêt général et les équipements publics ; l'article L. 123-1-5, 1° 1 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 ».

<sup>5</sup> Cons. const., n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 (JO 14 déc. 2000, p. 19480). Voir également CAA Paris, 2 avr. 2009, Ville de Paris, Préfet de Paris, req. n°07PA03868 et CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept c/ Commune 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.

- d'autre part, les dispositions relatives à l'instruction et à la délivrance des autorisations d'urbanisme rendent aléatoire le contrôle de la mise en œuvre effective du principe de diversité fonctionnelle par les constructeurs<sup>6</sup>.

**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* »<sup>7</sup> 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, dans et par l'habitat d'autre part. Ainsi, les PLU devraient-ils favoriser la diversité de l'offre 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 catégorie des « *constructions destinées à l'habitation* » et de leur appliquer des règles spécifiques en dehors des dispositions particulières prévues par la loi en matière de stationnement, de COS ou de servitudes.

## 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. 121-1 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 intégrés ou rattachés au PLU – orientations d'aménagement, bonifications de COS, servitudes de logement – sont facultatifs<sup>8</sup>, le législateur s'étant donné pour objectif 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<sup>9</sup>. Chaque PLU doit donc établir son point

<sup>6</sup> En effet, depuis la réforme des autorisations d'urbanisme (ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 et décret n°2007-18 du 5 janvier 2007), le dossier de demande de permis de construire ne contient plus les plans des niveaux intérieurs des bâtiments ni l'obligation de mentionner la **surface de plancher** des constructions existantes ou projetées et sa répartition entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9. L'absence de ces pièces compromet le contrôle de la réalité des destinations et des changements d'usage.

<sup>7</sup> Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, art. 1.

<sup>8</sup> Néanmoins, la loi Grenelle II a rendu obligatoires les OAP dans les PLU intercommunaux. En effet, celles-ci doivent comprendre les règles, orientations et programmations relatives à l'habitat énoncées au 2 de l'article L. 123-1-4.

<sup>9</sup> Ainsi, le projet de loi ENL, dans sa version initiale, prévoyait d'accorder au préfet un pouvoir de substitution en cas de refus de la commune de modifier les dispositions de son document d'urbanisme qui limitent gravement les possibilités de construire et interdisent la réalisation des programmes de logements nécessaires pour répondre aux besoins. Cette mesure n'a pas été maintenue dans le texte de la loi.

d'équilibre en combinant de diverses manières les outils utilisables en fonction de la situation locale et des objectifs d'aménagement de la commune<sup>10</sup>, sous le contrôle du juge administratif<sup>11</sup>, qui généralement prouve de retenue à l'égard des collectivités qui décident de réduire les possibilités de construire ou les espaces constructibles alors même qu'elles doivent faire face à un important développement démographique<sup>12</sup>.

Même si le règlement du PLU ne s'oppose pas directement à la réalisation de logements, il peut, par la combinaison des règles de gabarit et de densité, 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 soient motivées ou non par la volonté de respecter les caractéristiques du site et de l'urbanisation existante, elles portent atteinte aux principes d'urbanisation posés par l'article L. 121-1 et peuvent dès lors être sanctionnées dans le cadre du contrôle administratif et juridictionnel de la légalité du plan. **Néanmoins, la portée de ce contrôle sur le fondement de l'article L. 121-1 reste limitée, même si la loi du 12 juillet 2010 a renforcé les prérogatives du préfet qui peut suspendre l'entrée en vigueur du PLU d'une commune non couverte 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.**

**Aussi, les réformes récentes en matière de politique de l'habitat se sont-elles attachées à renforcer les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux<sup>13</sup> et de structures d'hébergement<sup>14</sup> à la charge des communes et de leurs groupements afin de contraindre ces acteurs à mobiliser rapidement les outils d'action foncière<sup>15</sup> et de planification urbaine nécessaires à la production d'une**

---

<sup>10</sup> Par exemple : utilisation complémentaire des orientations d'aménagement et du règlement ou de l'article 2 du règlement et de la servitude de mixité (PLU de Montpellier) ; combinaison d'une limitation des droits à construire en cas de division d'un terrain bâti (art. L. 123-1-11) et d'un COS différencié dans le cadre d'un dispositif d'incitation à la mixité fonctionnelle ou d'une bonification de densité pour la réalisation de logements sociaux (art. L. 127-1) et de l'article 2 du règlement soumettant les opérations donnant lieu à permis de construire à l'obligation de réaliser un pourcentage minimum de la **surface de plancher** en logements sociaux (PLU de Paris)...

<sup>11</sup> CE 12 janv. 2002, M. Janin, req. n°215314 : « *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 [...]* ».

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

<sup>13</sup> L'article 11 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable modifiant l'article L. 302-5 du CCH étend l'obligation de réalisation de 20 % de logements sociaux aux communes membres d'agglomérations de 50 000 habitants et plus constituant des EPCI. Cette modification a eu pour effet de faire entrer environ 270 communes supplémentaires dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU à compter du 1er janvier 2008.

<sup>14</sup> Article 69 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, CASF, art. L. 313-5-3.

<sup>15</sup> En particulier, le droit de préemption urbain dont la jurisprudence a récemment assoupli les conditions d'utilisation (voir CE 7 mars 2008, req. n°288371, Commune 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 nov. 2009, Commune de Noisy-le-Grand, req. n°31 6961). S'inspirant du rapport du Conseil d'État (*Le droit de préemption*, Les études du Conseil d'État, La Documentation française 2008), plusieurs propositions de réforme visant à faciliter l'exercice du droit de préemption, notamment lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une stratégie d'aménagement, ont été présentées.

offre conséquente de logements répondant à l'ampleur des besoins. Des mesures telles que celle de l'article L. 123-12-1 qui prescrit un bilan triennal de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements, ou celle de l'article L. 123-1-9 qui ramène à un an (au lieu de 3 en cas de révision) le délai de mise en compatibilité du PLU lorsque ce dernier doit être modifié pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par un PLH approuvé postérieurement, inciteront sans doute à réécrire les règlements trop restrictifs dans le cadre d'une procédure de **modification ou de révision** du plan<sup>16</sup>.

D'autre part, en rendant le SCOT plus prescriptif vis-à-vis des PLU, la loi Grenelle II 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. 122-1-5, VIII). 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 du SCOT. Le DOO peut également définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent respecter des densités minimales de construction (art. L. 122-1-5, IX)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Confronté à une commune récalcitrante, le préfet peut alors exercer son pouvoir de substitution pour engager et approuver lui-même la modification ou la révision du PLU (art. L. 123-14).

<sup>17</sup> Voir J.-P. Strebler, SCOT, économie d'espace et densité, Fiche 3, « SCOT et densité », 10 juill. 2012, in *Écriture du SCOT*, GRIDAUH.