

Prise en compte des politiques de développement de l'habitat dans les documents d'urbanisme

Janvier 2014

Les outils du code de l'urbanisme favorisant la construction de logements



Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France
Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France



Sommaire

Modalités de mise en compatibilité des PLU avec les PLH4

Définition des obligations de compatibilité.	4
Présentation de la démarche : outils de mise en compatibilité des PLU avec les PLH	5
Outils proposés pour assurer la compatibilité des PLU avec les PLH	6

Fiches outils : dispositifs du code de l'urbanisme favorisant la construction de logements7

■ Fiche n°1 : Les objectifs de production de logements	8
■ Fiche n°2 : Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	10
<i>Fiche illustrative : Noisy-le-Grand</i>	12
■ Fiche n°3 : Article L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme : secteurs de taille et de capacité minimale de logements	15
■ Fiche n°4 : Article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme : délimitation des secteurs de mixité sociale	16
<i>Fiche illustrative : Villiers Saint-Frédéric</i>	17
■ Fiche n°5 : Article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme : autorisation de dépassement de densité pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation	18
■ Fiche n°6 : Article L. 123-2-b du code de l'urbanisme : emplacements réservés pour la construction de logements locatifs sociaux	20
<i>Fiche illustrative : La Courneuve</i>	21
■ Fiche n°7 : Article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme : le débat sur la satisfaction des besoins en logements	22
■ Fiche n°8 : Article L. 127-1 du code de l'urbanisme : majoration pour la constructibilité des logements locatifs sociaux	24
<i>Fiche illustrative : Neuilly-sur-Seine</i>	26
■ Fiche n°9 : Article L. 128-1 du code de l'urbanisme : bonification de la densité favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions ...	27
■ Fiche n°10 : La zone d'aménagement différé (ZAD)	29
<i>Fiche illustrative : Louvres</i>	31
■ Fiche n°11 : Le droit de préemption urbain (DPU)	32
■ Fiche n°12 : L'accueil des gens du voyage	35
<i>Fiche illustrative : Pierrelaye</i>	36

Modalités de mise en compatibilité des PLU avec les PLH

Définition des obligations de compatibilité

Définition des notions utilisées

La réflexion présentée ci-dessous se fonde sur trois notions définissant les rapports juridiques entre plusieurs normes

■ La conformité :

Il s'agit d'une obligation d'identité de la norme inférieure avec la norme supérieure. La norme supérieure doit être respectée sans aucune latitude possible ;

■ La compatibilité :

c'est un principe de non-contrariété de la norme inférieure avec la norme supérieure. Autrement dit la norme inférieure ne doit pas empêcher la mise en œuvre de ce que prévoit la norme supérieure ;

■ La prise en compte :

dans le cas de la prise en compte, la norme inférieure peut éventuellement écarter la norme supérieure en tout ou partie, mais à condition de pouvoir le motiver.

Obligations légales :

■ Article L. 123-1-9 (deux derniers alinéas) du code de l'urbanisme :

mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) avec les orientations du programme local de l'habitat (PLH) sous trois ans ou un an pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH.

« Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions [...] du programme local de l'habitat.[...].

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification du plan. »

■ Article L. 123-14 du code de l'urbanisme :

possibilité pour le préfet de se substituer à la collectivité pour engager et approuver la procédure de mise en compatibilité en cas de défaillance ou de refus de la collectivité.

« Le préfet met également en œuvre la procédure prévue aux deux alinéas précédents lorsque :

- à l'issue du délai de trois ans mentionné à la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1-9, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec les orientations [...] d'un programme local de l'habitat ;
- à l'issue du délai d'un an mentionné à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1-9, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification dudit plan. »

Présentation de la démarche : outils de mise en compatibilité des PLU avec les PLH

Compatibilité du PADD du PLU avec le PLH

La mise en compatibilité du PLU devra rechercher :

- l'adéquation des stratégies de développement communal : l'expression de l'augmentation de la population prévue dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le rapport de présentation du PLU et celle des objectifs de production de logements fixés par le PLH ;
- l'adéquation de la stratégie de développement du logement social sur l'ensemble du territoire communal : la traduction des orientations du PLH dans le PADD ;
- l'adéquation des politiques publiques d'accueil des publics spécifiques : la traduction politique des fiches actions dédiées dans le PADD (étudiants, seniors, travailleurs du territoire...).

Orientations des PLH à traduire dans les PLU

Le PLU doit s'assurer que le règlement et le zonage permettent la réalisation des programmes de logements prévus dans le PLH. Les orientations d'aménagement et de programmation constituent de bons outils pour mettre en œuvre les actions territorialisées dans le PLH.

Quelles que soient les orientations du PLH, il convient de vérifier que :

- les articles 6, 7, 8, 9, 10, 12 et 14 du règlement, facteurs de densification, conduisent a minima à augmenter la densité existante. (attention : favoriser la densité implique également de proposer un parti d'aménagement, lisible pour la population, permettant l'évolution du bâti.) ;
- les articles 5 et 15 limitant la densification, notamment la surface minimale des parcelles et le dépassement de COS, sont supprimés dans le règlement du PLU.

Le PLU peut traduire les orientations du PLH réglementairement et graphiquement par les outils suivants :

- la majoration de 20 % de règles constructives pour du logement (article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme) ;
- les taux de logements sociaux dans les secteurs réservés (article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme) ;
- les emplacements réservés pour les logements sociaux (article L. 123-2-b du code de l'urbanisme) pour la réalisation de programmes de logements dans les zones urbaines ou à urbaniser ;
- la majoration des règles de densité (COS) localisée pour les logements sociaux (article L. 127-1 du code de l'urbanisme) et pour les performances énergétiques (article L. 128-1 du code de l'urbanisme) ;
- la création de secteurs spécifiques pour l'accueil des gens du voyage ;
- la création de secteurs comportant une taille minimale de logements (article L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme).

Outils fonciers et fiscaux nécessaires à la mise en œuvre des orientations du PLH

Sans qu'il s'agisse d'une traduction formelle d'outils dans le PLU, il sera opportun de s'assurer de la mise en œuvre de certains outils fonciers et fiscaux par la commune.

- Les outils fonciers (maîtrise foncière) :
 - les délibérations pour instaurer un droit de préemption urbain (DPU) et un droit de préemption urbain renforcé (DPUR),
 - la création de zones d'aménagement différé (ZAD) ;
 - la signature de convention avec un établissement public foncier (EPF) ;
 - la réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
 - la réalisation de déclaration d'utilité publique (DUP).
- Les outils fiscaux :
 - la délibération prévoyant le versement pour sous-densité ;
 - la délibération sur la majoration de taxe foncière pour les terrains non bâtis.

Modalités d'évaluation de la compatibilité du PLU avec le PLH

Deux types d'évaluation peuvent être réalisées :

- une évaluation « technique » : analyse des traductions réglementaires et graphiques des outils favorisant la construction de logements effectuées dans le PLU ainsi que la vérification de la mise en œuvre des outils fonciers et fiscaux cités ;
- une évaluation « politique » : analyse des enjeux du PADD au regard des orientations et des fiches actions du PLH.

La combinaison de ces deux types d'évaluation permettra une vérification complète de l'adéquation du PLU avec l'ensemble des objectifs du PLH. Elle permettra aussi une vérification de la mise en œuvre des objectifs de la territorialisation de l'offre de logements (TOL), issue de la loi relative au Grand Paris.

La compatibilité des deux documents pourra être évaluée lors de l'élaboration du PLH et lors des bilans triennaux prévus :

- pour le PLU concernant la satisfaction des besoins en logement (article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme) ;
- pour le PLH concernant l'atteinte des objectifs fixés par le programme (article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation).

En cas d'incompatibilité du PLU avec le PLH, la collectivité pourra engager plusieurs types de procédure :

- une procédure de modification (ex : incompatibilité entre des articles réglementaires) ;
- une procédure de révision générale (ex : divergence importante entre les objectifs d'augmentation de la population et ceux de production de logements modifiant l'économie générale du plan).

Outils proposés pour assurer la compatibilité des PLU avec les PLH

Ce document contient deux types de fiches outils :

- des fiches explicatives des outils réglementaires pouvant être utilisés pour mettre en compatibilité les PLU avec les objectifs des PLH ;
- des fiches illustratives de la mise en œuvre de certains des outils présentés. Ces fiches sont amenées à évoluer et/ou à être complétées au gré des nouvelles opérations réalisées en Ile-de-France.

**Fiches outils :
dispositifs du code
de l'urbanisme favorisant
la construction
de logements**

Les objectifs de production de logements

Cadre réglementaire

- Article L. 141-1 du code de l'urbanisme prescrivant l'élaboration du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), ainsi que son rapport de compatibilité avec les autres documents d'urbanisme locaux, notamment les plans locaux d'urbanisme.
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (articles 17,19 et 20).
- Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (articles 1^{er} et 23).

Outils de mise en œuvre

- **La loi du 3 juin 2010, relative au Grand Paris**, définit un objectif de 70 000 logements/an à l'horizon 2030 qui se décline au travers de la territorialisation des objectifs logements (TOL), à l'échelle « de grands bassins de vie ». Chaque département doit également décliner ces objectifs à l'échelle de son territoire afin qu'ils puissent être inscrits dans les PLH, ainsi que dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU.
- **Le SDRIF** définit une vision prospective du territoire, notamment à travers une mise en cohérence des politiques publiques qui contribuent à l'aménagement, à moyen et long termes, de la région Capitale (habitat, déplacement, démographie, environnement, ...). Ainsi, un cadrage quantitatif régional en matière d'emploi, de démographie et d'habitat y est inscrit. Ce cadrage, qui constitue un objectif, doit être décliné dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU,...) qui doivent être compatibles avec le SDRIF.
- En matière d'habitat, **le PLH** traduit notamment à l'échelle d'un territoire les grands objectifs portés par les politiques publiques dans ce domaine (loi Grand Paris, loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social,...).
- **Les SCoT et les PLU** ont en charge de traduire les cadrages édictés par le SDRIF et de s'assurer, notamment pour les PLU, de leur compatibilité avec les PLH. En outre, les PLU, sont compatibles avec les SCoT, eux-mêmes compatibles avec le SDRIF. En l'absence de SCoT, le PLU devra être directement compatible avec le SDRIF.

Le SDRIF permet de définir des grands principes comme la densification des zones d'habitat à proximité des gares en cohérence avec les cadrages quantitatifs régionaux connus. C'est le travail à l'échelle des documents d'urbanisme locaux, mais également du PLH, qui permet de décliner les grands cadrages régionaux au regard de la typologie des territoires, en lien avec leur niveau de desserte, présent et à venir, ainsi que leurs caractéristiques. Cette déclinaison doit s'inscrire dans un objectif de limitation de la consommation des espaces fonciers.

Localisation dans le PLU (art. L. 123-1-2, L. 123-1-3, L. 123-1-4, L. 123-1-5 du code de l'urbanisme)

Au préalable, il convient de rappeler que le PLU doit être compatible avec le SCOT, qui lui-même doit être compatible avec le SDRIF. En l'absence de SCOT, le PLU doit être directement compatible avec le SDRIF.

- **Le rapport de présentation** qui « (...) justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. » (L. 123-1-2 du code de l'urbanisme).
- **Le PADD** qui « (...) arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports, les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. » (L. 123-1-3 du code de l'urbanisme).
- **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** peuvent notamment définir « les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer 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. Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat (...) » (L. 123-1-4 du code de l'urbanisme).
- **Le règlement** peut :
 - « (...) 13° : fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :
 - dans les zones urbaines et à urbaniser ;
 - dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions ;
 - 13° bis : dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions (...) » (L. 123-1-5 du code de l'urbanisme).

Difficultés de mise en œuvre

- Déclinaison des orientations réglementaires du SDRIF en matière de densification dans les documents d'urbanisme locaux.
- Méthodologie au cas par cas. Pas de véritable cadre réglementaire à ce jour en termes d'applicabilité (absence de mesures coercitives).
- Le PLU ne pourra être reconnu incompatible avec le PLH du seul fait que le rapport de présentation ou le projet d'aménagement et développement durables ne le mentionnent pas. En revanche, si la révision du PLU est postérieure à l'approbation du PLH, il est opportun que le rapport de présentation justifie la compatibilité du PLU avec ce document.

Fiche
N° 2

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Articles du code de l'urbanisme

L.123-1-4 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

- 1 - En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

- 2 - En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer 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.

Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.

- 3 - *En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.*

Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par une commune non membre d'un établissement public de coopération intercommunale, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au 2 et au présent 3. Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au présent 3 ».

R.123-3-1 du code de l'urbanisme

« Les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4 peuvent, le cas échéant par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement prévues par ces dispositions.

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées aux 2 et 3 de l'article L. 123-1-4 définissent :

- 1° en ce qui concerne l'habitat, les objectifs et les principes mentionnés au 2° de l'article L. 123-1-4. Elles comprennent, notamment, les objectifs mentionnés aux d, e et g de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi que le programme d'actions défini à l'article R. 302-1-3 du même code ;
- 2° le cas échéant, en ce qui concerne les transports et les déplacements, l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et le stationnement. Elles déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 1214-2 du code des transports.

Ces orientations d'aménagement et de programmation peuvent, en outre, comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques du logement et du transport et des déplacements ».

Explication de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme

L'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme définit trois types d'OAP :

- L'OAP « aménagement » : elle concerne les PLU communaux et intercommunaux. Elle permet de définir des orientations en termes de production de logements, de lutte contre l'insalubrité et de renouvellement urbain.
- L'OAP « habitat » : elle ne peut être mise en œuvre que par les PLU intercommunaux. Elle joue le rôle de PLH.
- L'OAP « transport » (en italique ci-dessus) : elle ne sera pas traitée dans cette fiche.

- **Modalités d'application** : La rédaction de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, reproduite ci-dessous, définit l'OAP comme l'une des pièces du PLU. De ce fait, on peut en déduire son caractère obligatoire (au même titre que le règlement).

« Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. »

Pour autant, la rédaction de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme ne prévoyant que des contenus optionnels pour les OAP, certaines interprétations concluent à leur caractère non obligatoire*.

Compte tenu de leur utilité et de l'absence de jurisprudence sur le sujet, nous ne pouvons que recommander l'écriture d'au moins une OAP.

L'OAP est opposable à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Contrairement au règlement, l'opposabilité de l'OAP est prévue en termes de compatibilité et non de conformité (L. 123-5 du code de l'urbanisme).

- **Compatibilité avec le PLH** : Bien qu'il n'existe pas d'obligation réglementaire, la présence d'une OAP couvrant une opération de construction de logements territorialisée dans le PLH constitue un outil de détermination de la compatibilité du PLU avec le PLH. Dans cette hypothèse, il conviendra de vérifier si les dispositions inscrites dans l'OAP permettent la réalisation de l'opération prévue dans le PLH.

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation prévoyant des obligations pour le PLH d'inscrire des actions et des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre l'insalubrité et permettre le renouvellement urbain. L'existence d'OAP définissant des actions et opérations nécessaires pour « lutter contre l'insalubrité et permettre le renouvellement urbain » (L. 123-1-4 du code de l'urbanisme) constituera un facteur supplémentaire de preuve de la compatibilité du PLU avec le PLH.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

- **Avantages** : L'OAP est un outil souple permettant de compléter le faisceau de présomption de la mise en œuvre du PLH par le PLU pour des sujets ou des articles absents du règlement. Elle permet aussi de préciser qualitativement le règlement pour des opérations d'aménagement incluant des logements.
- **Difficultés de mise en œuvre** : L'articulation entre les orientations d'aménagement et le règlement soulève des difficultés. Il s'agit de deux modes d'intervention du PLU qui ont pour fonction de réaliser les objectifs du PADD. Le Conseil d'État s'est intéressé à l'utilisation d'une OAP comme fondement juridique par rapport au règlement dans la jurisprudence Dos Santos du 26 mai 2010 (requête n°320780). Il apparaît alors qu'il convient d'être prudent et de conforter chaque fois que cela est nécessaire les orientations d'aménagement par une prescription du règlement*.

Conseils de rédaction d'une OAP

- S'assurer de la compatibilité de l'OAP avec le règlement et de sa justification dans le rapport de présentation.
- Dès que cela est possible, il est utile de renforcer une OAP par une prescription du règlement afin de solidifier juridiquement le principe de l'OAP.
- L'OAP aménagement peut traiter des sujets suivants favorisant la qualité d'opérations incluant des logements :
 - la densité, notamment dans les quartiers de gare ou dans les secteurs de renouvellement urbain. Elle peut dans ce cas préciser les objectifs de la ville en matière de démolition, restructuration et offre de logements ;
 - les formes urbaines (qualité du tissu urbain) ;
 - des critères favorisant la qualité énergétique et environnementale de l'opération (orientation des toitures, récupération des eaux de pluie, réseau de chaleur, exposition au bruit) ;
 - le développement des circulations douces ;
 - l'accès aux transports en commun ;
 - la part de logements sociaux (pour garantir sa sécurité juridique, cette disposition devra être traduite dans le règlement).

*Gridauh : l'écriture des PLU <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

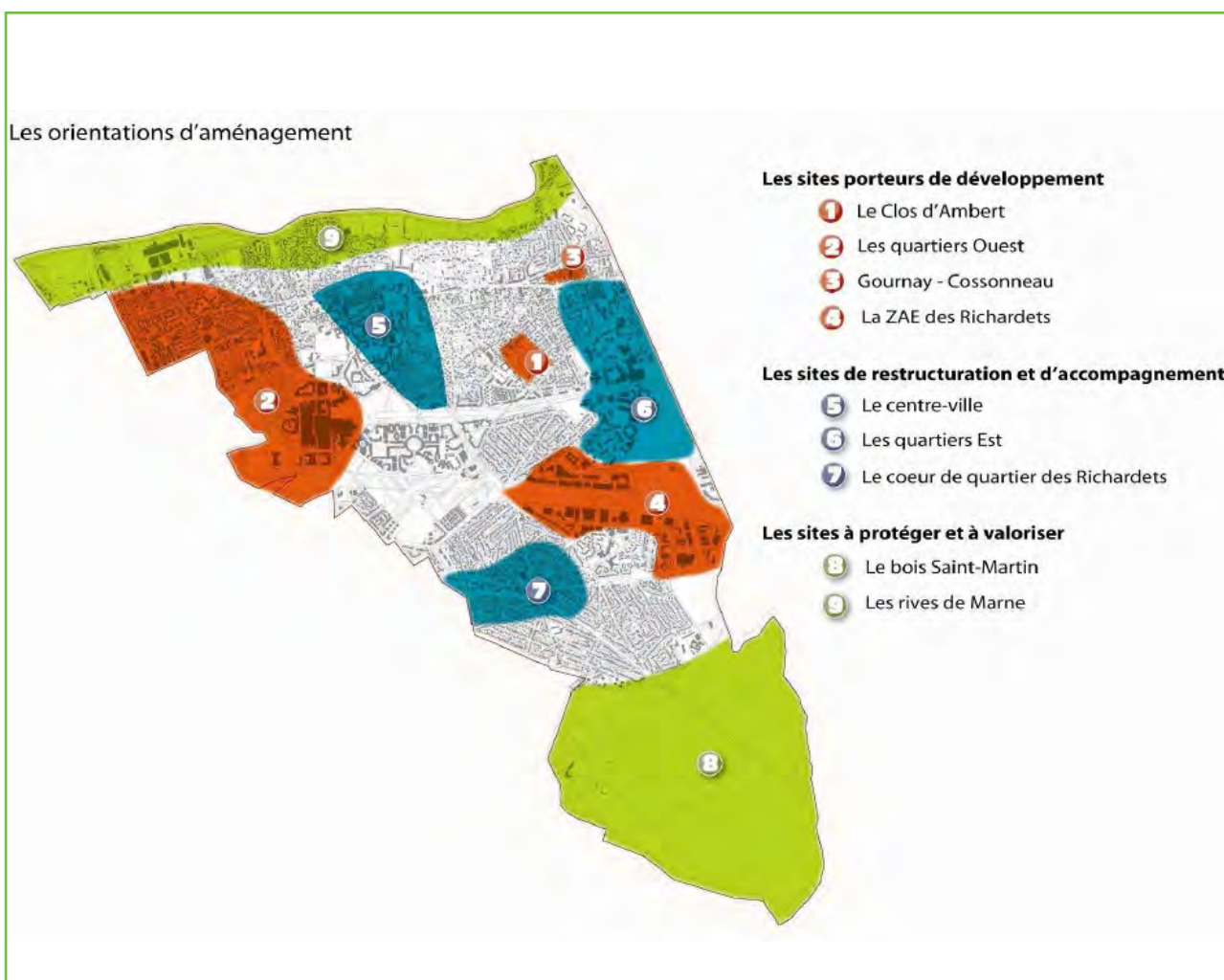
* Voir l'analyse de la rédaction des OAP faite par le Gridauh (partie 2.2.3.) : <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

Les OAP : fiche illustrative

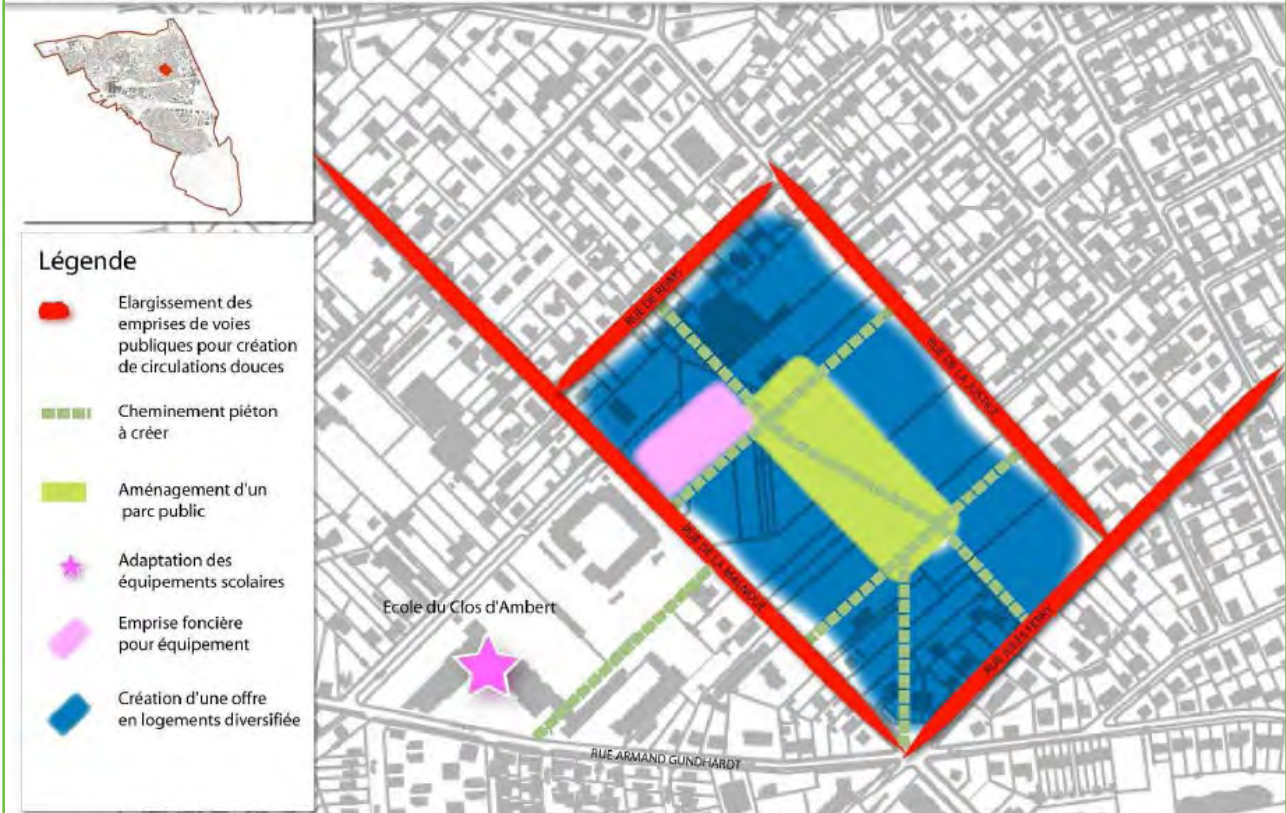
Lieu : Noisy-le-Grand - Seine Saint-Denis

Neuf OAP ont été définies dans le PLU de Noisy-le-Grand, en fonction des enjeux propres à chacun des quartiers. Pour le Clos d'Ambert et les Quartiers ouest (exemples détaillés ci-après), la mixité de l'offre de logement est recherchée, une part de l'offre étant dédiée au logement locatif social et à l'accèsion à coûts maîtrisés. Cette répartition de l'offre est cohérente à celle déclinée dans le PLH à l'échelle des secteurs de la ville.

Extrait du PLU de Noisy-le-Grand, approuvé par délibération du conseil municipal du 16 novembre 2011.



Les sites porteurs de développement Orientation n°1 . LE CLOS D'AMBERT



Le Clos d'Ambert

Mettre en œuvre un projet urbain « durable », respectueux de l'environnement afin de créer un écoquartier de qualité accueillant des programmes de logements variés.

La mixité de l'offre sera recherchée au Clos d'Ambert pour s'approcher d'un équilibre en termes de petits et grands logements, de paro social et privé, d'accession à la propriété et de location, afin de mettre à disposition des noiséens des logements pour tous.

Le programme :

La réalisation d'environ 1 200 logements, se répartissant entre 35 % de logements locatifs sociaux, 40 % de logements destinés à des accédants à la propriété ne dépassant pas les plafonds de ressources du prêt à taux zéro, et 25 % de logements en accession libre.
La création d'un vaste parc en cœur de quartier.

Le projet intégrera également :

- ✓ l'aménagement d'espaces publics pour inscrire le projet dans son environnement ;
- ✓ l'élargissement de la rue de Malnoue et de trois autres voies périphériques pour permettre notamment le passage des bus ;
- ✓ le développement des liaisons douces, la connexion des pistes cyclables ;
- ✓ la création d'un équipement Petite Enfance dans le respect des normes HQE ;
- ✓ l'adaptation des équipements scolaires pour répondre aux besoins générés par les nouveaux logements ;
- ✓ l'accueil de quelques commerces de proximité ;
- ✓ une gestion écologique des eaux pluviales.



Les quartiers Ouest

Développer un projet d'éco quartier où se croisent les problématiques sociales, fonctionnelles, économiques et environnementales.

La restructuration globale du pôle tertiaire du Mont d'Est s'avère indispensable pour permettre la relance du quartier d'affaires et clarifier une organisation urbaine présentant des handicaps importants.

Les secteurs du Clos aux Biches et des Mailles Horizons représentent un territoire stratégique au regard des enjeux de renouvellement urbain, de création de logements et de rééquilibrage de l'implantation de bureaux en Ile de France, vis-à-vis de l'Ouest parisien.

Le renforcement du maillage assurant la desserte et les échanges du territoire :

- ✓ améliorer l'accessibilité à partir de l'A4 ;
- ✓ réaménager l'entrée de ville en sortie de l'autoroute A4 ;
- ✓ repenser les accès au Mont d'Est : le pôle tertiaire, les logements, le centre commercial et le site du lycée et du collège internationaux ;
- ✓ améliorer l'accessibilité aux transports en commun : RER, gare routière ;
- ✓ inscrire la desserte routière du site du Clos aux Biches dans le maillage existant et futur des quartiers Ouest : route de Neuilly, rond point route de Neuilly – rue Pierre Brossollette ...
- ✓ mailler les réseaux de liaisons douces du Clos aux Biches et des Mailles Horizons, en direction du pôle multimodal ;
- ✓ relier le nouveau quartier à son environnement et notamment aux bords de Marne ;
- ✓ aménager un jardin public linéaire Nord –Sud contribuant à créer une armature verte reliant les bords de Marne, le Clos aux Biches aux Mailles Horizon et au site du lycée et collège internationaux.

Le développement du pôle des Portes de Paris autour du lycée et du collège internationaux :

- ✓ achever le programme tertiaire autour du lycée international ;
- ✓ soutenir la restructuration du parcs de bureaux ;
- ✓ améliorer l'offre en équipements et en services à l'entreprise ;
- ✓ améliorer la qualité des espaces publics pour renforcer l'image de marque du quartier, la lisibilité des accès pour les visiteurs et pour les livraisons.

Le développement du pôle de commerces du Mont-d'Est :

- ✓ étendre le centre commercial des Arcades ;
- ✓ diversifier et réorganiser le pôle de loisirs ;
- ✓ améliorer la lisibilité des espaces publics : continuité, ouverture des espaces... ;
- ✓ concevoir un traitement urbain et paysager de qualité qui améliorera le dynamisme commercial et l'appropriation collective des espaces partagés.

Article L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme : secteurs de taille et de capacité minimale de logements

Article du code de l'urbanisme

Article L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme

« Le règlement (du PLU) peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ».

Explication de l'article

Cet article vise à développer les logements familiaux dans les zones tendues où existe un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements. Son objet principal est donc de lutter contre la prolifération de petits logements provoquée par la mise en place de dispositifs d'investissements locatifs de type amortissement « Robien » et « Borloo ». Les communes disposent ainsi d'un instrument leur permettant de corriger les effets pervers de ces dispositifs fiscaux en rééquilibrant l'offre de logements en fonction des besoins locaux. Cet article ne s'applique qu'aux constructions à usage d'habitation.

Avantages et difficultés de mise en œuvre

- **Avantage** : il permet d'ajuster l'offre de logements à la demande.
- **Difficulté de mise en œuvre** : il nécessite une connaissance fine des marchés locaux de l'habitat. La mesure ne concerne que les logements locatifs privés ou publics.

Articulation entre l'article L. 123-1-5 15° et les autres articles du code de l'urbanisme

Cet article s'articule avec l'article R. 123-12-4° e) qui précise que les documents graphiques du règlement (du PLU) délimitent les secteurs concernés et précisent la taille minimale des logements.

Articulation entre l'article L. 123-1-5 15° et le PLU

Cette servitude peut être instituée sans restriction dans tous les secteurs situés en zones U ou AU où existe une pénurie de logements familiaux ou petits, indépendamment du champ d'application des dispositifs fiscaux.

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.

Article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme : délimitation des secteurs de mixité sociale

Article du code de l'urbanisme

L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme

« Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, 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 dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

Explication de l'article

L'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme permet de mettre en place une servitude de mixité sociale consistant à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminé par le PLU à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés.

- Cet article est applicable en zone urbaine et en zone à urbaniser.
- Modalités d'application :
 - dans le règlement du PLU, à l'article 2 « Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières », dans un paragraphe spécifique à la mixité sociale ;
 - un pourcentage minimum de logements sociaux est défini, ce pourcentage peut être variable selon la taille (nombre de logements), ou la surface de plancher d'une opération ;
 - un pourcentage minimum de logements privés ou intermédiaires, dans les secteurs à très forte concentration en logements locatifs sociaux.
- Conditions de mise en œuvre :
 - révision ;
 - modification du règlement du PLU.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

- **Avantages :**
 - il permet de réaliser une véritable mixité sociale en incluant du logement social dans tout programme de logements de la zone règlementée ;
 - il s'applique à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;
 - à travers le PLU, la servitude peut devenir un outil coercitif pour assurer les objectifs en logements sociaux d'une commune.
- **Difficultés de mise en œuvre :**
 - la servitude ne s'applique pas sur le bâti existant sauf en cas de réhabilitation lourde ou de changement de destination ;
 - la servitude n'a pas de souplesse, ainsi elle ne permet pas de répartir le nombre de logements sociaux différemment selon les opérations de construction de logements ;
 - elle peut inciter les propriétaires des terrains situés dans ces secteurs à réaliser des programmes de bureaux ou de commerces pour contourner la réglementation ;
 - elle ne permet pas de différencier entre les catégories de logements locatifs sociaux.

Articulation entre l'article L. 123-1-5 16° et les autres articles du code de l'urbanisme

- Article L. 123-2 b) du code de l'urbanisme.

Cet article va permettre de compléter l'article L. 123-1-5 16° en ciblant des secteurs prioritaires (emplacements réservés), où la mixité sociale sera renforcée (pourcentage supérieur à celui du L. 123-1-5 16°).

Article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme : fiche illustrative

Lieu : Villiers-Saint-Frédéric - Yvelines

Opération : « La Châtelaine »

Programme :

- 140 logements
- dont 42 logements locatifs sociaux

● Description de la zone :

Il s'agit d'une zone non équipée, naturelle ou agricole, destinée à accueillir le développement urbain. Elle forme un îlot entre le secteur de la gare à l'ouest assez industriel et le secteur pavillonnaire à l'est.

Son urbanisation devra être réalisée dans le cadre d'une opération d'ensemble, respectant un plan d'aménagement global conforme à l'orientation d'aménagement jointe au présent règlement.

● Rédaction de l'article L. 123-1-5 16°

Au titre de l'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme, une servitude a été instituée sur l'ensemble du territoire. Cette servitude impose aux programmes de logements collectifs ou individuels, à l'exception des programmes sociaux dans leur totalité, qu'un pourcentage des logements soit affecté à des catégories de logements locatifs sociaux, répondant aux critères de la loi SRU, qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

- Opération de 3 logements et moins.

Aucune part de l'opération ne doit être obligatoirement affectée au logement aidé.

- Opération de 4 à 19 logements.

25 % minimum du nombre de logements réalisés doit être affecté au logement aidé. Le nombre de logements locatifs sociaux, répondant aux critères de la loi SRU sera arrondi à l'unité supérieure.

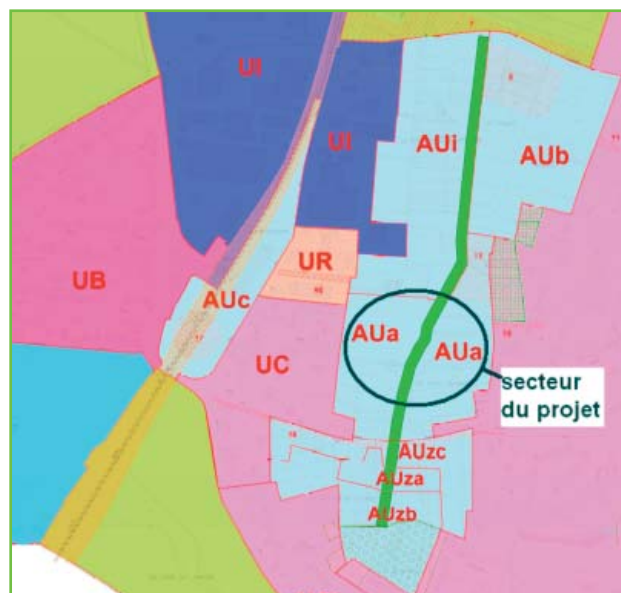
- Opération de 20 logements et plus.

30 % minimum du nombre de logements réalisés doit être affecté au logement aidé. Le nombre de logements locatifs sociaux, répondant aux critères de la loi SRU sera arrondi à l'unité supérieure.

La servitude s'applique aux constructions neuves. Elle s'applique également aux modifications de constructions existantes en cas de création de nouveaux logements par division. Ainsi, les travaux d'adaptation, de réfection, de réhabilitation ou d'extension limitée des constructions existantes et ne créant pas de nouveaux logements ne sont pas concernés par ce dispositif.

● Caractéristiques de l'opération :

- taille terrain : 4 ha ;
- densité : 35 logements / ha.



Plan de zonage, sud ouest commune

Fiche
N° 5

Article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme : autorisation de dépassement de densité pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation

Article du code de l'urbanisme

L. 123-1-11 du code de l'urbanisme

« Dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés.

Si le coefficient d'occupation des sols applicable au terrain est augmenté après la division, la minoration des droits à construire résultant de l'application du premier alinéa est calculée en appliquant le coefficient d'occupation des sols existant à la date de la délivrance du permis de construire.

Si le coefficient d'occupation des sols applicable au terrain est diminué après la division, la minoration éventuelle des droits à construire est calculée en appliquant le coefficient d'occupation des sols existant à la date de la division.

En cas de division d'une parcelle bâtie située dans une des zones mentionnées au premier alinéa, le vendeur fournit à l'acheteur un certificat attestant la surface de plancher des bâtiments existant sur la ou les parcelles concernées. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité.

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux terrains issus d'une division effectuée à une date ou dans une zone où le plan local d'urbanisme ne prévoyait pas la règle prévue au premier alinéa.

Le règlement peut déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante.

Le sixième alinéa n'est pas applicable dans les zones A, B et C des plans d'exposition au bruit mentionnées à l'article L. 147-4 du présent code et dans les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

Son application est exclusive de celle des articles L. 127-1 et L. 128-1 du présent code. »

Explication de l'article

- Pour favoriser l'optimisation du foncier bâti, en permettant d'ajouter une pièce aux maisons individuelles, voire un étage aux immeubles collectifs ou la construction d'un bâtiment plus dense que ne le permettent les règles du document (si un COS est fixé dans la zone), l'article L. 123-1-11 prévoit un dispositif de dépassement des règles volumétriques du PLU.

- Le règlement du PLU peut, par exemple déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit (hauteur autorisée en fonction de la largeur de la rue), à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation.

Ces secteurs doivent obligatoirement être situés dans des zones urbaines délimitées par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

- « Le dépassement ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées » : le dépassement peut donc être modulé pour chacune des règles concernées, sous réserve d'un objectif de cohérence quant au résultat de ces majorations.

Attention : en l'absence de COS, le dépassement ne peut concerner que l'agrandissement d'un bâti existant et non la construction d'un bâtiment à usage d'habitation.

- Depuis le 1^{er} janvier 2013, en raison de l'ordonnance du 5 janvier 2012, c'est le règlement du PLU qui détermine les secteurs de bonification de densité au titre de l'article L. 123-1-11, alors qu'avant il s'agissait d'une délibération du conseil municipal ou de l'EPCL.

NB : La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 avait porté à 30 % le dépassement prévu par l'article L. 123-1-11 et avait introduit dans le code de l'urbanisme une majoration légale de 30 % des droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise ou de COS, pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, sauf à ce que les communes mettent en œuvre une procédure complexe et coûteuse pour s'opposer à cette majoration légale. Cette loi a été abrogée par la loi n° 2012-955 du 6 août 2012.

Modalités de mise en œuvre

Article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme : (...) « dans le cas des majorations des possibilités de construire prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 ainsi qu'aux articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2, le projet de modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire, être adopté selon une procédure simplifiée. »

Dans le cas d'une modification simplifiée, l'enquête publique est remplacée par une procédure allégée d'information du public faisant connaître le projet de modification et l'exposé de ses motifs. L'organe délibérant compétent approuve la modification après recueil des observations du public sur le registre mis à sa disposition pendant un délai d'un mois.

Articulation entre l'article L. 123-1-11 et les autres articles du code de l'urbanisme

- L'application du L. 123-1-11 est exclusive de celle des articles L. 127-1 et L. 128-1 du même code.
- L'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme, relatif au débat sur la satisfaction des besoins en logement, dispose que le bilan des résultats du PLU doit inclure une délibération sur l'opportunité d'appliquer l'article L. 123-1-11. (cf. fiche n°7)

Fiche
N° 6

Article L. 123-2 b du code de l'urbanisme : emplacements réservés pour la construction de logements locatifs sociaux

Article du code de l'urbanisme

L. 123-2 b du code de l'urbanisme

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : (...) b) à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (...) ».

Explication de l'article

Cet article permet d'instituer, uniquement sur les zones urbaines ou à urbaniser, trois types de servitudes d'urbanisme dont la seconde correspond à la réservation d'emplacements pour la réalisation de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Les avantages principaux de cette servitude sont les suivants :

- permettre la réalisation d'un programme de logements satisfaisant aux besoins recensés (LLS, maison de retraite, foyer de jeunes travailleurs...);
- favoriser la mixité sociale ;
- geler les autres projets sur le site défini ;
- anticiper l'acquisition de terrain.

Un emplacement réservé peut :

- permettre de développer une offre de logements sociaux dans des quartiers déficitaires ;
- permettre de construire, dans de petites unités foncières insérées dans les centres villes, des logements adaptés aux publics spécifiques en réponse aux objectifs du PLH.

Cet article est applicable à tous les PLU.

Modalités de mise en œuvre

Les emplacements réservés doivent apparaître dans les documents graphiques du PLU conformément à l'article R. 123-12 du code de l'urbanisme.

Le recours à cette servitude doit être justifié dès le rapport de présentation car celui-ci établit le diagnostic et explique les choix retenus dans le PADD.

L'emplacement réservé :

- s'applique à une localisation très précise ;
- peut ne concerner qu'une partie de parcelle ;
- peut être bâti ou non bâti.

Condition de mise en œuvre :

- révision ou modification ;
- modification simplifiée pour supprimer un ou plusieurs emplacements réservés ou réduire leur emprise (R. 123-20-1).

Articulation entre l'article L.123-2 b et les autres articles du code de l'urbanisme

L. 123-17 du code de l'urbanisme

« (...) Lorsqu'une des servitudes mentionnées à l'article L. 123-2 est instituée, les propriétaires des terrains concernés peuvent mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus aux articles L. 230-1 et suivants. »

L. 123-1-5 du code de l'urbanisme

Il permet de compléter l'article L 123-2 en délimitant des secteurs dans lesquels un pourcentage doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Article L. 123-2 b du code de l'urbanisme : fiche illustrative

Lieu : La Courneuve - Seine Saint-Denis

La ville de la Courneuve a instauré cinq emplacements réservés (ER) destinés au logement (C40 à C44), faisant référence aux objectifs du PLH.

Extrait du PLU de La Courneuve, approuvé par délibération du conseil municipal du 7 février 2008.

Services bénéficiaires Commune	Objet	Superficie en m ²
C40	Création de logements (maisons individuelles entre la rue Georges Magnier et la future voie projetée sur la friche Satam).	722 m²
C41	Emplacement réservé pour logement à créer, constitution d'un ilot pavillonnaire dans le quartier des Clos, à l'angle de la rue Langevin.	1 162 m²
C42	Emplacement réservé pour logement à créer à l'angle de la rue Jollois et de la rue de Valmy.	1 449 m²
	Le PLH prévoit la réalisation de 64 logements locatifs à financement aidé, en immeuble collectif, sur les emplacements C42 et C43.	
C43	Emplacement réservé pour logement à créer à l'angle de la rue des Francs Tireurs et de la rue de Valmy.	395 m²
	Le PLH prévoit la réalisation de 64 logements locatifs à financement aidé, en immeuble collectif, sur les emplacements C42 et C43.	
C44	Emplacement réservé pour logement à créer rue de la Convention, sur les parcelles cadastrées 86 et 89 section Y.	1 191 m²
	Le PLH prévoit 50 logements locatifs à financement aidé, en immeuble collectif.	

Fiche
N° 7

Article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme : le débat sur la satisfaction des besoins en logements

Article du code de l'urbanisme

L. 123-12-1 de l'urbanisme

« Trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'une application des dispositions prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-11, d'une mise en révision de ce plan dans les conditions prévues à l'article L. 123-13. Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision ».

Explication de l'article

L'analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements doit se fonder sur les indicateurs ad hoc du rapport de présentation en application de l'article R. 123-2 5^o1.

Si le rapport de présentation ne définit pas ces indicateurs, cette analyse se fonde sur :

- le PLH : les fiches actions précisant les objectifs généraux de production (logement social, publics spécifiques,...) et la mise en œuvre des objectifs de production territorialisés par commune ;
- les objectifs fixés dans le PADD ou le rapport de présentation grâce au diagnostic établi au regard des prévisions démographiques et des besoins répertoriés en matière d'équilibre social de l'habitat (cf. article L. 123-1-2).

Modalités de mise en œuvre

- **Conditions d'application** : cet article est applicable à tous les PLU, trois ans au plus après la délibération d'approbation ou la dernière révision du plan.
En l'absence de révision du PLU, ce débat doit avoir lieu tous les trois ans.
- **Conditions de mise en œuvre** : un débat est organisé au sein du conseil municipal ou du conseil communautaire (pour les PLUI). Ce débat est suivi d'une délibération.
- **Objets du débat** :
 - analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
 - délibération sur l'opportunité :
 - de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 123-1-11 6^o2 ;
 - d'une mise en révision du PLU.
- Dans l'article L.123-12-1, la référence au sixième alinéa de l'article L. 123-11 est erronée, il faut la comprendre comme une référence à l'article L. 123-1-11 6^o (cf. loi 2009-323 article 40-I).

¹ **Article R. 123-2 5^o du code de l'urbanisme** : « le rapport de présentation [...] 5^o précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1 ».

² **Article L. 123-1-11 6^o du code de l'urbanisme** : « Le règlement peut déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante. »

Articulation entre l'article L. 123-12-1 et les autres articles du code de l'urbanisme

Cet article doit se fonder sur les dispositions suivantes du code de l'urbanisme :

- L. 123-1-2 ;
- R. 123-2 5°.

Cet article permet d'utiliser les dispositions prévues par les articles suivants du code de l'urbanisme :

- L. 123-1-11 6° ;
- L. 123-13.

Conseils pour la réalisation du débat

Définition des indicateurs prévus par l'article R. 123-2 5° du code de l'urbanisme

Il peut être opportun de fixer des indicateurs en lien avec les outils du PLU favorisant la construction.

Exemples :

- nombre de programmes réalisés sur les emplacements réservés pour le logement social dans le PLU conformément à l'article L. 123-2 b) ;
- nombre de permis de construire ayant utilisé des majorations de constructibilité prévues par les articles L. 123-1-11 6° ou L. 127-1 ;
- nombre de logements sociaux réalisés dans les secteurs de mixité sociale fixés en application de l'article L. 123-1-5 16° ;
- réalisation d'opérations en faveur de l'accueil des gens du voyage sur les terrains identifiés dans le PLU ;
- ouverture des zones à urbaniser ;
- réalisation des programmes d'équipements nécessaires à l'ouverture de la zone AU.

Ces indicateurs permettront d'évaluer les résultats du PLU au regard des objectifs de satisfaction des besoins en logements identifiés.

Articulation avec le PLH

Les outils du PLH (observatoire de l'habitat, études foncières,...) peuvent être utilisés pour la création des indicateurs mentionnés à l'article R. 123-2 5°.

Conformément à l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation, un bilan annuel ou triennal doit être réalisé pour chaque PLH, il servira à alimenter le débat sur la satisfaction des besoins en logements du PLU.

Ces bilans se fondent sur la mise en œuvre des fiches actions, l'atteinte des objectifs territorialisés à la commune fixés par le PLH et les données de l'observatoire. Ainsi, lorsque la commune est couverte par un PLH, il sera judicieux de faire coïncider la date du bilan triennal de ce PLH avec celle du débat sur la satisfaction des besoins en logements.

Article L. 127-1 du code de l'urbanisme : majoration pour la constructibilité des logements locatifs sociaux

Article du code de l'urbanisme

L. 127-1 du code de l'urbanisme

« Le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. »

Explication de l'article

L'article L. 127-1 du code de l'urbanisme :

- permet l'identification de secteurs au sein desquels les droits à construire sont majorés ;
 - s'applique seulement pour les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ;
- Cet article est applicable :
 - au COS ;
 - aux règles relatives au gabarit (règles de hauteur et d'emprise au sol).
 - Modalités d'application :
 - la majoration ne peut excéder 50 % ;
 - le taux de majoration peut être modulé en fonction du secteur et de la nature des programmes ;
 - la majoration n'excède pas le pourcentage de logements sociaux prévus dans le programme. En effet, si par exemple un opérateur décide de réaliser 30 % de logements locatifs sociaux, la majoration ne pourra excéder 30 % de COS.
 - Conditions de mise en œuvre :
 - avant le 1^{er} janvier 2012 : délibération du conseil municipal pour délimiter les secteurs qui appliqueront cette majoration ;
 - après le 1^{er} janvier 2013 : ordonnance du 5 janvier 2012 : modification simplifiée pour délimiter les secteurs appliquant la majoration.
 - Lieu de mise en œuvre :
 - avant le 1^{er} janvier 2013 : dans les annexes du PLU ;
 - après le 1^{er} janvier 2013 : dans l'article 2, dans les OAP, sur le document graphique.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

- **Avantages :**
 - contribue à l'objectif des 25 % de LLS imposé par la loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (modifiée le 18 janvier 2013) ;
 - augmente le volume de la construction ;
 - peut contribuer à améliorer l'équilibre financier de l'opération ;
 - intensifie de manière ponctuelle le tissu urbain en maintenant la morphologie urbaine ;
 - permet aux collectivités de déterminer les secteurs parmi lesquels elles souhaitent appliquer ou non l'article L. 127-1 ;
 - contribue à l'atteinte des enjeux de la transition écologique (densification, lutte contre l'étalement urbain) ;
 - permet de lever les contraintes du PLU opposable, par le biais d'une procédure de modification simplifiée, sans attendre la révision du document.
- **Difficultés de mise en œuvre :**
 - risque d'opposition des riverains par rapport à la réalisation de logements locatifs sociaux et à la densification, donc des risques de contentieux ;
 - les autres règles du plan local d'urbanisme risquent d'entrer en conflit avec la majoration maximale proposée par l'article L. 127-1.

Articulation entre l'article L. 127-1 et les autres articles du PLU

- La bonification concerne les articles suivants du plan local d'urbanisme :
 - l'article 9 sur l'emprise au sol ;
 - l'article 10 sur la hauteur maximale des constructions ;
 - l'article 14 sur le COS.

- Le programme bénéficiant de la majoration issue de l'article L. 127-1 s'articule avec notamment les articles suivants du PLU :
 - l'article 6 sur l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
 - l'article 7 sur l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
 - l'article 8 sur l'implantation des constructions sur une même propriété ;
 - l'article 13 sur les obligations imposées en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations.

Articulation entre l'article L. 127-1 et les autres articles du code de l'urbanisme

- L'article L.128-1 sur la majoration des constructions respectant des critères de performances énergétiques et l'article L. 123-1-11 sur la majoration de bâtiments à usage d'habitation, sous réserve de ne pas parvenir à un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit.

Attention : l'article L. 123-1-11 est d'application exclusive.

Article L. 127-1 du code de l'urbanisme : fiche illustrative

Lieu : Neuilly-sur-Seine - Hauts-de-Seine

57 rue de Villiers, Neuilly-sur-Seine

Programme : opération Silvergreen

- 21 logements locatifs sociaux ;
- 12 575 m² de bureaux (R+6) ;
- 2 287 m² d'habitation.

Opérateur : La Macif

Livraison prévue : fin 2014

Description zone

La zone UB est une zone de transition entre les secteurs denses et les secteurs résidentiels.

La zone s'étend sur une superficie d'environ 8 hectares.

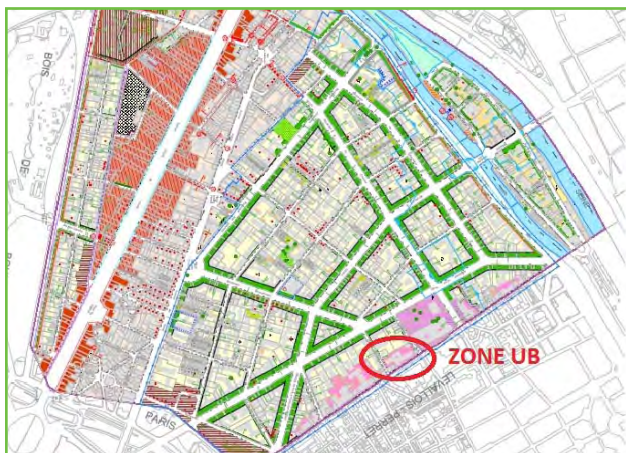
La zone UB est une zone mixte qui accueille l'habitat mais aussi le bureau, le commerce et l'artisanat, avec des emprises au sol, des COS et des règles de hauteur plus faibles que dans la zone UA.

Majoration : 30 % de COS pour les LLS

● Détails de l'opération :

- Taille terrain : 7112 m²
- COS : 1,6
- Bâtiment bureaux : 12 443 m² de SHON
- Bâtiment habitation (LLS, R+5) : 1 206 m² de SHON
- Bâtiment habitation existant (R+5) : 1 081 m² de SHON

- Surface SHON autorisée (construction neuve) : 13 781 m²
- Surface SHON autorisée (toute construction) : 14 730 m²
- Surface constructible sans majoration : 11 379,2 m²
- Surface supplémentaire avec majoration 30 % : 3 413,76 m²
- Surface constructible avec majoration 30 % : 14 792,96 m²



Plan de zonage, zone UB



Source : DTACC Architecture / Façade immeuble habitations



Source : DTACC Architecture / Façade immeuble bureaux rue de Villiers

Fiche
N° 9

Article L. 128-1 du code de l'urbanisme : bonification de la densité favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions

Articles du code de l'urbanisme, du code du patrimoine et du code de l'environnement :

L. 128-1 du code de l'urbanisme :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le règlement peut autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans un secteur sauvegardé, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créée en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30-1 du même code, dans un site inscrit ou classé en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, à l'intérieur du cœur d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du même code, ni aux travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé en application du neuvième alinéa de l'article L. 123-1-5 du présent code. Il ne peut permettre de déroger aux servitudes d'utilité publique visées à l'article L. 126-1. Un décret en Conseil d'État détermine les critères de performance et les équipements pris en compte. La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité. »

L. 642-1 du code du patrimoine :

« Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée à l'initiative de la ou des communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. Elle a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces. L'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine a le caractère de servitude d'utilité publique. »

L. 621-30-1 du code du patrimoine :

« Est considéré, pour l'application du présent titre, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres. »

L. 341-1 du code de l'environnement :

« Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er, l'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'État. L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention. »

L. 331-2 du code de l'environnement :

« La création d'un parc national est décidée par décret en Conseil d'État, au terme d'une procédure fixée par le décret prévu à l'article L. 331-7 et comportant une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du présent code et des consultations. »

L. 123-1-5 du code de l'urbanisme :

« Le règlement peut :

(...) 9° localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »

L. 126-1 du code de l'urbanisme :

« Les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.

Le représentant de l'État est tenu de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes mentionnées à l'alinéa précédent. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le représentant de l'État y procède d'office.

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan, soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication. »

Explication de l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme

- Introduit par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, l'article L. 128-1 permet la possibilité d'un dépassement de COS, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.
- L'article prévoit une atténuation du dépassement, qui ne peut être supérieur à 20 %. Pour les travaux envisagés dans un secteur sauvegardé, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, dans un site inscrit ou classé, à l'intérieur du cœur d'un parc national, ainsi que ceux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé.
- Depuis le 1^{er} janvier 2013, en raison de l'ordonnance du 5 janvier 2012, c'est le règlement du PLU qui détermine les secteurs de bonification de densité au titre de l'article L. 128-1, (avant cette date par une délibération du conseil municipal ou de l'EPCI).

Modalités de mise en œuvre

- Article L.123-13-3 du code de l'urbanisme : (...) « dans le cas des majorations des possibilités de construire prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 ainsi qu'aux articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2, le projet de modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire, être adopté selon une procédure simplifiée ».
- Dans le cas d'une modification simplifiée, l'enquête publique est remplacée par une procédure allégée d'information du public faisant connaître le projet de modification, et l'exposé de ses motifs. L'organe délibérant compétent approuve la modification après recueil des observations du public sur le registre mis à sa disposition pendant un délai d'un mois.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

● Avantage :

- permet de lever les contraintes du PLU opposable, par le biais d'une procédure de modification simplifiée, sans attendre la révision du document d'urbanisme.

● Difficultés de mise en œuvre :

- critères de performances énergétiques élevés ;
- caractère obsolète par rapport à la RT 2012 ;
- performances difficiles à évaluer dans le cadre de l'instruction des autorisations de construire.

Articulation entre l'article L. 128-1 et les autres articles du code de l'urbanisme

L'application de l'article L. 123-1-11 est exclusive de celle des articles L. 127-1 et L. 128-1 du même code.

L'article L. 128-3 prévoit que l'application combinée des articles L. 127-1 et L. 128-1 ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le COS ou du volume autorisé par le gabarit.

La zone d'aménagement différé (ZAD)

Articles du code de l'urbanisme

L. 212-1 du code de l'urbanisme :

« Des zones d'aménagement différé peuvent être créées, par décision motivée du représentant de l'État dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ayant les compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public compétent, la zone d'aménagement différé ne peut être créée que par décret en Conseil d'État. »

L. 212-2-1 du code de l'urbanisme :

« Lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de zone d'aménagement différé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou qu'il lui demande son avis sur un tel projet, le représentant de l'État dans le département peut prendre un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone.

À compter de la publication de cet arrêté et jusqu'à la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, un droit de préemption est ouvert à l'État dans le périmètre provisoire. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou par un plan local d'urbanisme approuvé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires.

L'arrêté délimitant le périmètre provisoire peut désigner un autre titulaire du droit de préemption.

Si l'acte créant la zone d'aménagement différé n'est pas publié à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire, cet arrêté devient caduc.

Par dérogation à l'article L. 212-2, la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé se substitue à celle de l'acte créant la zone d'aménagement différé pour le calcul du délai de six ans renouvelable pendant lequel le droit de préemption peut être exercé. »

Explication des articles

- La zone d'aménagement différé est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.
- Il s'agit d'un secteur créé par l'État sur proposition des collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation.
- Les ZAD peuvent être instaurées dans n'importe quelle commune, dotée d'un POS/PLU ou non, dans les zones urbaines ou naturelles. Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le droit de préemption urbain, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (L. 212-1 du code de l'urbanisme).
- La création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT (L. 122-1-15 et R. 122-5 du code de l'urbanisme). Aucune compatibilité avec le POS/PLU n'est obligatoire.
- Le droit de préemption lié à la ZAD peut être exercé pendant une période de six ans renouvelables, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

● Avantages :

- c'est principalement la simplicité et le caractère sécurisé de la procédure qui fait de la ZAD un outil foncier efficace pouvant être utilisé même dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme : il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter, en se référant aux motivations générales de l'acte de création de la ZAD, dès que les propriétaires veulent vendre ;
- la création d'une ZAD peut répondre à deux motifs principaux :
 - s'opposer à la spéculation foncière et prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ; une ZAD pourra ainsi être créée dans une zone N ou A moins exposée aux phénomènes d'anticipation que les zones AU ;
 - disposer de terrains suffisants pour conduire certains projets d'intérêt local et de réserves foncières.
- le champ d'application de la ZAD est large en ce qui concerne les communes et les zones auxquelles elle s'applique ;
- la ZAD est créée par arrêté préfectoral sur un motif d'intérêt général, tout comme la déclaration d'utilité publique (DUP), travaux ou réserves foncières lorsque la nécessité d'exproprier s'avère nécessaire. En matière d'aménagement public, la DUP peut prendre mécaniquement le relai sur la ZAD, elle permettra d'accélérer la maîtrise foncière au stade opérationnel du projet.

● Difficultés de mise en œuvre :

- le délai du droit de préemption est limité à six ans, renouvelable : la durée de la ZAD est donc réduite depuis la loi du 3 juin 2010. Il convient donc d'être vigilant sur le temps nécessaire au montage de(s) opération(s) justifiant la ZAD et, le cas échéant, de prévoir leur renouvellement, de mettre en place des réserves foncières pour des projets ambitieux ou d'adapter le périmètre afin de tenir compte des aménagements déjà réalisés. La création d'une nouvelle ZAD, pratiquement identique à une première, qui aurait pour seul objet de prolonger le droit de préemption, serait illégale. De même le droit de préemption urbain (DPU) ne peut être instauré dans le seul but de prolonger les effets du droit de préemption d'une ZAD arrivée à son terme, ce motif n'étant pas au nombre de ceux pour lesquels le DPU peut être légalement institué ;
- l'utilisation de ce droit de préemption peut aboutir à la constitution par la collectivité d'un patrimoine diffus. Pour acquérir des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation pourra s'avérer nécessaire ;
- si la collectivité ne peut acquérir un bien dans le cadre du droit de délaissement, elle perd son droit de préemption sur le bien considéré ;
- l'évolution de la loi, qui réduit à six ans (certes renouvelable) sa durée de vie écorne la fonction régulatrice de la ZAD. En effet, la durée initiale de quatorze ans permettait de repousser loin dans le temps (d'où le terme « différé ») la mise en œuvre concrète du projet, et donc de limiter les phénomènes d'anticipation qui ne manquent pas d'émerger lorsqu'un projet est bien défini. En réduisant la période à six ans, il est à craindre que le projet soit relativement formalisé avant que la ZAD ne soit créée. Surtout, la date de référence étant fixée à la date de renouvellement en cas de prolongement de la durée de la ZAD, les propriétaires auront tendance à attendre ce renouvellement qui interviendra alors que le projet sera davantage précisé.

Articulation entre l'outil et le PLU

Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le DPU, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (L. 212-1 du code de l'urbanisme).

La ZAD : fiche illustrative

Lieu : Louvres - Val d'Oise

Date de création de la ZAD : 28/04/2005

Surface : 100 hectares

● Détails de l'opération

La commune de Louvres a renforcé sa veille et sa maîtrise foncière sur les secteurs des Frais Lieux et du Roncé en vue d'un aménagement futur et pour éviter la spéculation foncière.

À la date de création de la ZAD, la zone est classée en zone naturelle au POS approuvé le 16/02/1983 et modifié le 27/06/1986 ainsi qu'au POS partiel approuvé le 18/05/1990.

● Motivations de création

La Communauté de Communes de Roissy Porte de France (devenue Communauté d'Agglomération - CARPF) a sollicité le préfet pour créer une ZAD sur ces deux secteurs, classés en espace partiellement urbanisable d'ici 2015 au SDRIF de 1994 et définis comme secteur de développement selon le SCoT du SIEVO arrêté le 23/01/2003 et en cours de révision.

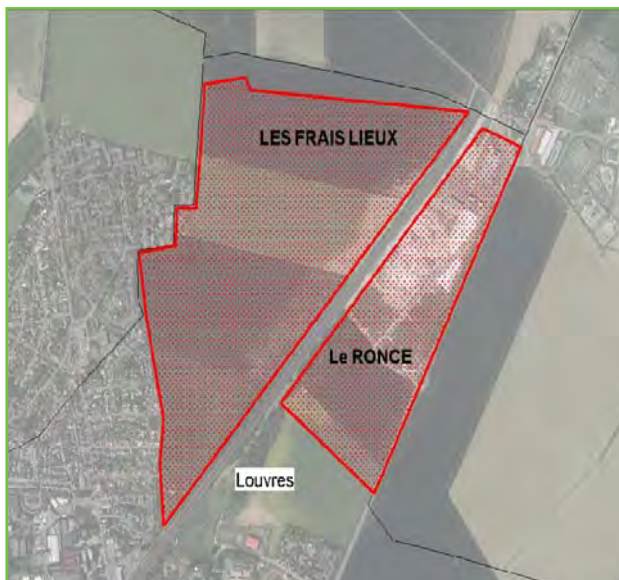
Ce territoire est couvert par un PLH intercommunal en cours de révision.

Le secteur des Frais Lieux est destiné au développement de l'habitat tandis que le Roncé doit accueillir de l'activité économique.

● D'une veille foncière à une maîtrise foncière : la DUP « réserve Foncière » participant à la réalisation d'un futur éco-quartier

La ZAD a été supprimée sur demande de la CARPF par arrêté préfectoral du 28/12/2011. Une DUP « réserve foncière » a été arrêtée le 19/02/2009 par le préfet sur le secteur des Frais Lieux. Cette réserve foncière constitue le pôle de centralité autour de la future gare. L'ordonnance d'expropriation prise le 28/06/2011 permet à la CARPF d'acquérir le foncier nécessaire à la création de ce nouveau pôle urbain inscrit dans le projet de PLH et dont l'objectif de production s'élève à 3 340 logements à horizon 2027 sur l'ensemble de l'éco-quartier de Louvres-Puiseux-en-France.

La ZAD à Louvres



La DUP «réserve foncière»



Le droit de préemption urbain (DPU)

Articles du code de l'urbanisme

L. 211-1 du code de l'urbanisme :

« Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, dans les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du même code, ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires.

Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.

Ce droit de préemption est ouvert à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées. Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions. Toutefois, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 210-1, le droit de préemption peut être institué ou rétabli par arrêté du représentant de l'État dans le département.

Lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une zone d'aménagement concerté créée, la commune peut exclure du champ d'application du droit de préemption urbain la vente des lots issus dudit lotissement ou les cessions de terrain par la personne chargée de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté. Dans ce cas, la délibération du conseil municipal est valable pour une durée de cinq ans à compter du jour où la délibération est exécutoire. »

L. 213-3 du code de l'urbanisme :

« Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. »

Explication des articles

Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement.

Ce droit ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain dans une zone préalablement définie, et moyennant paiement du prix du bien.

Les titulaires du DPU peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur :

- tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU approuvé ou le POS rendu public ;
- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinés à l'alimentation des collectivités humaines ;
- les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions ;
- les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues par l'article L. 211-12 du code de l'environnement ;
- tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Le DPU ne peut s'appliquer que s'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé (ZAD) ou de périmètre provisoire de ZAD sur ces territoires. Pour une unité foncière incluse pour partie dans le périmètre de préemption, le DPU peut être exercé sur la partie de la parcelle comprise dans la zone (L. 213-2-1 du code de l'urbanisme). Dans ce cas, le propriétaire peut mettre en demeure le titulaire du DPU de se porter acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.

Droit de préemption urbain renforcé (DPU)

Toutes les cessions de biens à titre onéreux, qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions exclues par l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme. La collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé, par une délibération motivée, sur d'autres transactions en principe également exclues du DPU par l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme. La commune n'est pas obligée d'acquérir la totalité du bien préempté et peut n'acheter qu'une partie de celui-ci. Le prix de la vente devra alors tenir compte de l'éventuelle perte de valeur subie par la partie du bien non préemptée, car celle-ci risque d'être difficile à revendre. Cependant, dans le but d'assurer la protection du propriétaire du bien, ce dernier peut exiger que la commune acquiert l'ensemble du bien.

Modalités de mise en œuvre

Le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il ne peut, en revanche s'exercer sur les opérations visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement.

Le vendeur (ou son notaire) doit notifier au titulaire du droit de préemption le projet de cession lorsqu'il est soumis au régime du DPU, au moyen d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), (L. 213-2 du code de l'urbanisme). Ce titulaire a alors deux mois pour notifier sa décision de préempter le bien, soit aux conditions fixées par le vendeur, soit après demande de révision de prix. Le silence du titulaire du droit de préemption vaut renonciation à l'exercice du DPU.

Les collectivités titulaires du DPU peuvent légalement l'exercer si :

- elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date ;
- elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

Concernant la politique locale de l'habitat, la motivation de la décision de préemption peut renvoyer à une délibération du conseil municipal définissant les actions à mettre en œuvre pour la réalisation du PLH. Il en va de même, concernant la politique de renouvellement urbain, lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres dans lesquels elle a décidé d'intervenir pour les aménager ou améliorer leur qualité urbaine. Ces deux exceptions, nées de la loi SRU, permettent d'améliorer le dispositif lié à la préemption.

Avantages / Difficultés de mise en œuvre

● Avantages :

- c'est un outil simple à mettre en place, qui est institué par la commune, contrairement à la ZAD ;
- le DPU permet d'assurer à la commune la sauvegarde de ses intérêts, lors de la fixation du prix du bien. Cependant, à défaut d'accord sur le prix, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (L. 213-7 du code de l'urbanisme). En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du DPU de se retirer face à un prix trop élevé ;
- le DPU peut être motivé par la réalisation de logements locatifs sociaux. Ce projet entre bien dans le cadre de l'intérêt général ;
- la préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), est aussi un moyen de connaître les prix et de constituer des références.

● Difficultés de mise en œuvre :

- le droit de délaissement implique que la collectivité dispose des fonds nécessaires à cet achat. Elle n'est cependant pas tenue d'acquérir le bien. Mais dans ce cas, la commune ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire et pour la même parcelle pendant cinq ans (L. 213-8 du code de l'urbanisme) ;
- la collectivité ne peut acquérir le bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre. Le DPU ne donne pas la possibilité à la commune de choisir le moment de l'acquisition, contrairement à la procédure d'expropriation. Il donne lieu à des acquisitions éparées, au gré des mises en vente sur le marché. Il est souvent nécessaire de faire des études préalables sur les prévisions de ventes.

Articulation entre l'outil et les autres articles du code de l'urbanisme

Les titulaires peuvent déléguer leurs droits à l'État, aux collectivités locales, à leurs établissements publics (notamment les établissements publics fonciers) ou aux concessionnaires d'une opération d'aménagement (L. 213-3 du code de l'urbanisme). Le conseil municipal peut décider de supprimer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones considérées et ultérieurement le rétablir (L. 211-1 et L. 211-2 du code de l'urbanisme).

Cas des communes carencées au titre de l'application de l'article 55 de la loi SRU

Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence pour non atteinte des objectifs de production de logements sociaux, le code de l'urbanisme a prévu le transfert de l'exercice du droit de préemption au représentant de l'État dans le département.

L. 210-1 du code de l'urbanisme :

« Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'État dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'État peut déléguer ce droit à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 du même code, à un établissement public foncier créé en application des articles L. 321-1 ou L. 324-1 du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de préemption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code. »

cf. Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'accueil des gens du voyage

Réglementation

- L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme précise que les SCoT, les PLU et les cartes communales « déterminent 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, (...) ainsi que d'équipements publics (...) ».
- L'interdiction générale du stationnement des caravanes sur l'intégralité du territoire communal est illégale (CE n° 13 205, 2 décembre 1983, Ackermann c/ Ville de Lille).
- Par ailleurs, le PLU doit être compatible avec les dispositions incluses dans le PLH en matière d'accueil des gens du voyage. Il ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Explication de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme

La caravane des gens du voyage est reconnue comme leur domicile et constitue une forme d'habitat, même si elle n'est pas qualifiée de logement. L'article L. 121-1 doit être compris comme incluant les besoins en accueil et en habitat des gens du voyage (satisfaction des besoins sans discrimination). Le contenu du PLU doit être apprécié au regard du respect des principes de l'article L. 121-1. Il ne peut s'opposer au stationnement des caravanes lorsqu'un terrain d'accueil d'une capacité suffisante n'a pas été réalisé. Ainsi, un PLU qui interdirait le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire de la commune serait entaché d'illégalité. C'est ce que rappelle la circulaire du n° 2001-49 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000.

Modalités de mise en œuvre

- L'association des services de l'État et le porter-à-connaissance (PAC) transmis aux collectivités dans le cadre de l'élaboration du PLU et du PLH doivent encourager et coordonner les actions d'accueil des gens du voyage. Le PAC pourra notamment rappeler les objectifs fixés dans le cadre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.
- « L'interdiction d'interdire » le stationnement des caravanes sur tout le territoire communal n'oblige cependant pas un PLU à prévoir un emplacement pour la création d'une aire d'accueil ou d'un terrain familial.
- Conformément à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, l'élaboration ou la révision du PLU doit répondre à tous les besoins en matière d'habitat, notamment ceux des gens du voyage, en prévoyant si nécessaire des terrains familiaux ou de l'habitat adapté.

Difficultés de mise en œuvre

- Le manque de foncier peut être un handicap. À titre indicatif, la circulaire n° 2001-49 préconise, pour les aires d'accueil, une capacité comprise entre 25 et 40 places, la superficie privative moyenne par place de caravane (qui ne comprend donc pas les espaces collectifs et les espaces de circulation) ne pouvant pas être inférieure à 75 m².

Localisation dans le PLU

- Article 1 (relatif aux occupations et utilisations du sol interdites) du règlement du PLU.
- Les terrains repérés pour la création d'aires d'accueil, reconnues comme étant d'utilité publiques, peuvent faire l'objet d'emplacements réservés.

L'accueil des gens du voyage : fiche illustrative

Lieu : Pierrelaye - Val d'Oise

Le PLU de Pierrelaye a été approuvé par délibération du Conseil Municipal du 2 juillet 2013. Il crée un sous-secteur Agv dédié à l'accueil des gens du voyage au sein de la zone agricole.

Ce sous-secteur Agv n'autorise que les constructions et installations strictement nécessaires à la réalisation et au fonctionnement de l'aire d'accueil des gens du voyage.

Extrait du PLU de Pierrelaye

Dispositions applicables à la zone A

La zone **A** correspond aux parties de territoire affectées à l'activité agricole.

Un secteur **Aa** délimite le hameau des Longues Raies. Les dispositions réglementaires permettent de prendre en compte les constructions existantes en autorisant des évolutions modérées.

Un secteur **Agv** concerne l'aire d'accueil des gens du voyage.

Plan de délimitation



Article A 1

Les occupations et utilisations du sol interdites

Sont interdites les occupations et utilisations du sol suivantes :

- les constructions destinées à l'artisanat, aux commerces, aux bureaux ;
- les constructions destinées à l'industrie, à l'entrepôt, à l'hébergement hôtelier ;
- les constructions destinées à l'habitation à l'exception des dispositions figurant à l'article 2 ;
- les constructions de toute nature dans les zones non aedificandi de 10 mètres de largeur, délimitées sur le plan de zonage de part et d'autre des talwegs (axes de ruissellement) du Bocquet et de Malassis ;
- les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation préalable ou à déclaration ;
- les affouillements et exhaussements des sols non nécessaires à l'acte de construire ;
- les dépôts à ciel ouvert de ferrailles, de matériaux, de déchets ainsi que des véhicules épaves ;
- l'installation des caravanes, conformément aux dispositions des articles R. 111-39 et R. 111-43 du code de l'urbanisme ;
- l'aménagement de terrains destinés à l'accueil des campeurs et des caravanes, à l'exception des cas prévus à l'article 2.

Article A 2

Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières

- 2-1** / Les constructions et installations à condition d'être strictement destinées au fonctionnement des activités agricoles y compris les lieux de stockage.
- 2-2** / Les affouillements, exhaussements de sol, à condition d'être directement nécessaires aux travaux de construction et aménagements autorisés.
- 2-3** / Les constructions et installations nécessaires au fonctionnement de l'activité ferroviaire.
- 2-4** / À l'intérieur du secteur Aa : la réhabilitation et l'aménagement des constructions existantes à la date d'approbation du présent règlement (le 02/07/2013) et les extensions dans la limite de 30 m² d'emprise au sol supplémentaires sous réserve qu'il n'y ait pas de création de logements nouveaux.
- 2-5** / À l'intérieur du secteur Agv : les constructions et installations strictement nécessaires à la réalisation et au fonctionnement de l'aire d'accueil des gens du voyage.
- 2-6** / Les installations et constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (notamment pour l'installation du SIARE ou la création d'un bassin de rétention).



Remerciements

- Le groupe de travail du Comité de développement de l'offre de logements (CODOL) "*Prise en compte des politiques de développement de l'habitat dans les documents d'urbanisme* " : Adrien Aninat, Nicolas Dupuy, Sabine Lavie-Vandesmet, Jean-Victor Michel, Mathilde Pamelard, Olivier Quinton, Sophie Robin
Animation : Mathilde Agussol
- L'ensemble des membres du CODOL : la DRIEA, la DRIHL, les unités territoriales des départements des Hauts-de-Seine, de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les directions départementales des territoires de l'Essonne, de la Seine et Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.
- Le service communication de la DRIEA.

Pour en savoir plus, contactez :

- Mathilde Agussol : Unité territoriale des Hauts-de-Seine de la DRIEA
mél : mathilde.agussol@developpement-durable.gouv.fr
tél : 01.40.97.28.42
- Mathilde Pamelard : DRIEA
mél : mathilde.pamelard@developpement-durable.gouv.fr
tél : 01.40.61.86.27

Direction régionale et interdépartementale
de l'Équipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France
21/23 rue Miollis - 75732 PARIS cedex 15
Tél. 01 40 61 89 40

Direction régionale et interdépartementale
de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France
5, rue Leblanc - 75911 PARIS cedex 15
Tél. 01 82 52 40 00

