

DOMAINE PUBLIC - URBANISME

Les nouveaux outils de production de logements

- 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux par an, tel est l'engagement présidentiel auquel le gouvernement s'efforce aujourd'hui de répondre afin de lutter contre la crise du logement.
- Depuis janvier 2013, plusieurs textes ont été adoptés dans cet objectif (lois, décrets, ordonnances) et ont abouti à la création de différents outils qui, certes, facilitent la production de logements, mais également contraignent fortement les collectivités territoriales.

I. Les outils facilitant la production de logements

Ces outils consistent principalement en la mise à disposition du foncier de l'Etat et l'assouplissement des règles d'urbanisme.

1. La mobilisation du foncier public de l'Etat

La part des charges foncières dans les opérations de construction de logements prend des proportions de plus en plus importantes empêchant parfois d'équilibrer financièrement ces opérations.

Par la loi du 18 janvier 2013 et son décret d'application du 15 avril 2013, le législateur a voulu réorganiser la possibilité pour l'Etat de vendre des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale par application d'une décote, non plus plafonnée à 35 %, comme cela était le cas jusqu'à présent, mais pouvant aller jusqu'à la gratuité pour la part destinée au logement social.

Cette possibilité de décote s'applique aussi bien aux terrains bâtis que non bâtis du domaine privé, les terrains bâtis s'entendant de ceux dont les constructions existantes sont destinées à être démolies ou restructurées.

Des conditions doivent cependant être remplies, cette décote n'étant possible que dans le cadre de la réalisation de programmes de constructions dont 75 % au moins de la surface de plancher est affectée au logement et comportant des logements locatifs sociaux, des logements assimilés ou des logements en accession à la propriété. Seules trois catégories de logements fixées à l'article R.3211-15 II du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) peuvent faire l'objet d'une telle décote :

- les logements locatifs financés en prêt locatif aidé d'intégration, les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'Etat, les aires permanentes d'accueil des gens du voyage, les logements-foyers conventionnés dénommés résidences sociales ainsi

que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale;

- les logements locatifs ou les résidences de logement pour étudiants financés en prêt locatif à usage social;
- les logements occupés par les titulaires de contrat de location-accession et ceux faisant l'objet d'une opération d'accession.

La loi crée également une décote « de droit » sous deux conditions :

- les terrains doivent être cédés au profit d'une collectivité territoriale; d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un de leur opérateur; d'un établissement public foncier et d'aménagement de l'Etat; d'un organisme exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement; d'un organisme HLM ou d'une SEM bénéficiant d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général que constituent la mixité sociale et la diversité de l'habitat, et ce, par une concession d'aménagement dont l'objet prévoit notamment la réalisation de logement social;
- les terrains en cause doivent être mentionnés sur une « liste de parcelles » établie par le préfet de région à partir notamment des propositions qui lui sont communiquées par le préfet de département du lieu de situation des terrains concernés.

À NOTER

Des équipements publics peuvent également être éligibles à une décote de droit pour la part du programme dont l'objet est la construction de ces équipements. Il ne peut toutefois s'agir que « d'équipements de proximité nécessaires en tout ou partie aux habitants des logements » (art. R.3211-17 du CG3P), listés à l'article R.3211-16 du même code: équipements nécessaires à la petite enfance (notamment crèches et garderies), à l'enseignement scolaire, et équipements à caractère social, sportif et culturel.

Pour pouvoir bénéficier de la décote, les terrains en cause doivent en outre remplir cinq critères, la décote étant d'autant plus élevée que les critères sont satisfaits. Il convient ainsi de démontrer: [...]

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social
- Décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier instituée à l'article L.3211-7 du CG3P
- Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Code général des collectivités territoriales
- Code général de la propriété des personnes publiques
- Code de l'urbanisme
- Code de la construction et de l'habitation

Les nouveaux outils de production de logements

- [...] – l'existence d'une forte tension du marché foncier et immobilier;
- l'insuffisance du financement de l'opération de construction et de logements pour en assurer l'équilibre;
 - la contribution de l'opération de construction de logements à la réalisation des objectifs assignés à la commune en matière de réalisation de logements sociaux;
 - la contribution de l'opération de construction de logements à la réponse aux besoins de la commune pour chaque catégorie de logements;
 - l'existence de difficultés techniques pesant sur la réalisation du programme de construction de logements (contraintes de dépollution).

Concernant le taux de décote, celui-ci est fixé pour chaque catégorie de logements et en tenant compte des circonstances locales, dans une fourchette allant de 0 à 100 % selon la zone géographique dans laquelle se situe la commune de situation du terrain aliéné.

Pour chaque catégorie de logements, le taux de décote est ensuite pondéré par le rapport entre la surface de plancher affectée à la catégorie de logements considérée et la surface totale de plancher du programme de construction auquel est destiné le terrain. Le taux ainsi pondéré est enfin appliqué à la valeur vénale du terrain pour obtenir le montant de la décote accordée par catégorie de logements.

À NOTER

Afin de s'assurer que la stratégie adoptée par l'Etat est bien de nature à favoriser la cession de biens du domaine privé au profit de la construction de logement sociaux, la loi Duflot a créé une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier chargée de se réunir au moins une fois par an.

2. Des règles d'urbanisme plus souples

Dans le cadre du grand plan d'investissement pour le logement présenté par le président de la République le 21 mars 2013, celui-ci a demandé au gouvernement de prendre des mesures urgentes de nature à faciliter les projets de construction.

Adoptée en seulement quatre mois, la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 a habilité le gouvernement à légiférer sur huit sujets prioritaires pour accélérer les projets de constructions.

A ce jour, trois ordonnances et un décret ont été pris par le gouvernement afin de permettre le déblocage d'opérations d'aménagement d'intérêt général grâce à une procédure intégrée pour le logement et l'accélération des constructions en zones denses par des dérogations à certaines règles d'urbanisme et de construction.

● **La nouvelle procédure intégrée pour le logement, la « PIL ».** Afin que la mise en œuvre de projets de construction de logements présentant un intérêt général majeur ne soit pas retardée, voire bloquée, en raison no-

tamment de la lourdeur des procédures de mise en compatibilité des documents de planification, le gouvernement a créé la procédure intégrée pour le logement, la « PIL ».

La récente ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 introduit dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L.300-6-1. Il prévoit que lorsque la réalisation dans une « unité urbaine » (définie sur le site de l'Insee; cf. article L.5210-1-1 III du CGCT) d'une opération d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements et présentant un caractère d'intérêt général nécessitera la mise en compatibilité du Sdrif, du Padduc, d'un schéma d'aménagement régional, d'un Scot, d'un PLU ou d'un document en tant lieu, cette mise en compatibilité pourra être réalisée via la PIL.

Le recours à la PIL sera décidé soit par l'Etat ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

En outre, prenant conscience que la mise en compatibilité du document d'urbanisme peut également entraîner une incompatibilité de ce document avec une norme supérieure, et en conséquence retarder la réalisation du projet d'aménagement, le gouvernement a prévu que la PIL permettra, sous certaines conditions, d'adapter un certain nombre de normes supérieures telles que les DTA, Sdage, Zppaup, certains plans de prévention des risques naturels, etc. (article L.300-6-1 IV du Code de l'urbanisme).

Enfin, toujours dans le cadre de la PIL, et afin d'accélérer, de rationaliser et de sécuriser les procédures, l'ordonnance prévoit un regroupement des instructions des différentes autorisations nécessaires dès lors que le projet sera « suffisamment précis à la date de la décision d'en-gagement de la procédure intégrée pour le logement ».

● **Zones denses : possibilité de dérogation au règlement du PLU.** L'ordonnance relative au développement de la construction de logements, prise le 3 octobre 2013, crée dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L.123-5-1 qui donne la possibilité à l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire, d'accorder, par décision motivée, des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu. Ces dérogations sont applicables pour des projets de constructions situés dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (1) ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

Elles ont pour objet de déroger aux règles relatives au gabarit, à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, en permettant :

- le dépassement de la hauteur maximale prévue par le règlement sans toutefois pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante, calculée à son faîtage, et à la condition qu'il s'agisse d'une construction destinée principalement à l'habitation et que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant;

LEXIQUE

DTA

Directive territoriale d'aménagement

Padduc

Plan d'aménagement et de développement durable de Corse

PIL

Procédure intégrée pour le logement

PLU

Plan local d'urbanisme

Sdage

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Sdrif

Schéma directeur de la région d'Ile-de-France

Scot

Schéma de cohérence territoriale

Zppaup

Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

- la surélévation d'une construction existante achevée depuis plus de deux ans lorsque le projet a pour objet la création de logements;
- la transformation en habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant;
- l'exonération en tout ou partie des obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque ce projet est situé à moins de 500 mètres d'un transport public spécifique, en tenant compte des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

● **Surélévation d'immeubles en zones denses: possibilité de dérogations.** L'ordonnance du 3 octobre 2013 précitée insère également un nouvel article L.111-4-1 dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH) afin de donner au préfet la possibilité, pour des projets de surélévation d'immeubles, d'accorder des dérogations à certaines règles générales de construction. Ces dérogations sont applicables uniquement pour des immeubles achevés depuis plus de deux ans et situés dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou dans des communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (*art. L.123-5-1 al. 1^{er}, C. urb.*).

Elles concernent les règles de sécurité – brancard, ascenseurs, protection contre l'incendie, aérations... (*article L.111-4, CCH*); d'accessibilité aux personnes handicapées et à mobilité réduite (*art. L.111-7-1, CCH*); de performance et caractéristique énergétiques et environnementales (*art. L.111-9, CCH*); et d'acoustique (*art. L.111-11, CCH*).

En outre, ces dérogations ne peuvent être sollicitées que lorsque les objectifs des règles précitées ne peuvent être poursuivis:

- eu égard à la structure et à la configuration de la partie existante de l'immeuble;
- au regard des caractéristiques structurelles ou liées aux matériaux en place du bâtiment à surélever;
- si le projet de surélévation ne dégrade pas les caractéristiques des logements de la partie existante, notamment en matière de sécurité et d'aération.

II. Des outils contraignants pour les collectivités territoriales

Si l'article 55 de la loi SRU qui a imposé à un certain nombre de communes la création de 20 % de logements sociaux par an est considéré comme un outil efficace de production de logements sociaux, pour autant le gouvernement considère que cet effort n'est pas suffisant. Dès lors, sans modifier l'ensemble du dispositif, la loi du 18 janvier 2013 a renforcé ces exigences notamment en augmentant le seuil de production de logements sociaux et en élargissant le champ d'application de cette obligation, ainsi qu'en incitant davantage les communes carencées à rattraper leur retard par des outils dissuasifs.

1. Obligation de production de logements sociaux : seuil augmenté et champ d'application élargi

En premier lieu, la loi du 18 janvier 2013 a modifié l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation en augmentant le taux de logements sociaux à atteindre parmi les résidences principales de 20 à 25 %, toujours pour les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises (au sens du recensement de la population), dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Bien que certains députés aient fait valoir devant le Conseil constitutionnel que le relèvement de la proportion de logements sociaux à 25 % ne reposerait sur aucun critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur, le Conseil a déclaré cette disposition conforme, comme ne portant pas d'atteinte au principe d'égalité.

En outre, l'obligation de 20 % de logements sociaux est étendue aux communes dites « en croissance », c'est-à-dire les communes de plus de 15 000 habitants qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et qui comportent au moins une commune de plus de 15 000 habitants (*art. L.302-5 al. 7; art. R.302-14 IV, CCH*).

À NOTER

Si la loi SRU imposait déjà aux conseils municipaux de définir un objectif de réalisation de logements sociaux qui ne pouvait être inférieur au nombre de logements sociaux nécessaires pour atteindre le taux de 20 %, la loi du 18 janvier 2013 impose la définition de cet objectif par période triennale et indique que le taux à atteindre (20 ou 25 % selon les cas), devra être atteint au plus tard à la fin de l'année 2025 (*art. L.302-8 I, CCH*).

Bien que cette disposition ait également été contestée devant le Conseil constitutionnel comme portant atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales en alourdissant les contraintes pesant sur celles-ci, le Conseil l'a déclarée conforme.

2. Les contraintes imposées aux communes carencées

● **Le renforcement des prélèvements.** Au regard d'un certain nombre de critères tels que l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations en logements sociaux constaté au cours de la période triennale échue – en référence à l'obligation de mettre en chantier pour chaque période triennale au moins 30 % de logements locatifs sociaux –, le préfet a la possibilité de prononcer, par un arrêté motivé, la carence d'une commune qui n'a pas rempli ses objectifs de réalisation de logements sociaux.

Dans cet arrêté, le préfet fixe pour la commune une majoration du prélèvement (2) auquel elle est déjà soumise, sachant que le prélèvement ne pouvait jusqu'à présent excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. (...)

Les nouveaux outils de production de logements

[...] La loi Duflot introduit la possibilité pour le préfet de multiplier jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement et d'augmenter, pour les communes ayant un potentiel fiscal par habitant supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant, le plafond maximum au-delà duquel le prélèvement majoré n'est pas appliqué (passant de 5 % à 7,5 %).

Ces nouvelles dispositions ont été déférées à la censure du Conseil constitutionnel par un certain nombre de députés qui considéraient qu'augmenter le montant du prélèvement majoré sur les ressources fiscales des communes carencées portait atteinte au principe de libre administration des collectivités ainsi qu'au principe de proportionnalité des sanctions posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel (3) a toutefois considéré que ces mesures, qui avaient pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements sociaux, répondant ainsi à une fin d'intérêt général, n'étaient « manifestement pas inappropriées à l'objectif poursuivi » et, en conséquence, ne portaient pas une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales d'une gravité telle qu'elles entraîneraient une méconnaissance des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

À NOTER

Certaines communes s'inquiètent néanmoins aujourd'hui des conséquences de l'application de ces nouvelles mesures sans considération notamment de la taille des communes concernées, qui peut être extrêmement variable.

● **Les « 30 % Duflot » ou comment imposer 30 % de logements sociaux dans les opérations de construction d'immeubles collectifs.** La loi du 18 janvier 2013 a également créé un nouvel article L.302-9-1-2 dans le Code de la construction et de l'habitation, inséré dans des termes quasi identiques dans le Code de l'urbanisme à l'article L.111-13. Ces nouveaux textes prévoient que pour les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence du préfet, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux prévus devront être des logements locatifs sociaux, hors logements financés avec un prêt locatif social.

Sur demande motivée de la commune, le préfet a toutefois la possibilité de déroger à l'obligation de réalisation de 30 % de logements sociaux pour tenir compte de la « typologie des logements situés à proximité de l'opération ». Suivant les recommandations du Conseil d'Etat, le gouvernement a remplacé la notion trop imprécise de « contexte local » issue de la première mouture de la loi. Si certains parlementaires ont dénoncé une perte de « souplesse » pour le préfet, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale considère que cela permettra

d'éviter l'absence ou la trop grande concentration de logements sociaux dans une zone considérée et favorisera ainsi la mixité sociale souhaitée.

Ces nouveaux articles sont applicables « dans toute opération de construction d'immeubles collectifs » depuis le 20 janvier 2013, date d'entrée en vigueur de la loi. Or, aucune disposition transitoire n'a été prévue pour les opérations de construction en cours.

Dès lors, à l'occasion d'un dépôt de permis de construire, les services instructeurs pourraient-ils aujourd'hui imposer la réalisation de 30 % de logements locatifs sociaux, alors même que d'autres types de logements auraient été prévus au sein d'une ZAC, par exemple, et notamment dans le cahier des charges de cession ?

Le nouvel article L.111-13 CU a été introduit au sein du chapitre relatif aux « Règles générales d'urbanisme » qui sont des règles de portée générale concernant l'utilisation des sols, s'imposant donc à tout projet de construction. Il en résulte donc que le maire pourrait imposer dans le cadre d'une ZAC la réalisation de 30 % de logements sociaux, même en présence d'un cahier des charges de cession qui déterminerait l'affectation des constructions à réaliser, dès lors que ce document, qui ne peut prévaloir sur les dispositions d'un plan local d'urbanisme, ne pourrait s'opposer à l'application d'un texte législatif.

● **Le droit de préemption du préfet.** L'article L.210-1 du Code de l'urbanisme prévoit également le pouvoir de substitution du préfet dans l'exercice du droit de préemption à l'égard des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence et, pendant sa durée de validité, pour la construction de logement sociaux.

Cet arrêté, constatant que, dans la commune, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local d'habitat, que le nombre de logements sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L.302-8 du CCH n'a pas été atteint, permet ainsi au préfet de se substituer à la commune pour l'exercice de son droit de préemption urbain (*pour une application, voir CAA Paris 28 juin 2012, Commune de Nogent-sur-Marne, req. n° 11PA03557*).

L'article 20 de la loi du 18 janvier 2013 a modifié cet article pour permettre au préfet de déléguer le droit de préemption non seulement à un établissement public foncier mais également à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le renforcement de ce pouvoir de substitution, en y intégrant l'exercice du droit de préemption urbain à la seule fin de construire des logements sociaux, n'est pas contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales (4). ■

(1) Zones où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement.

(2) Le prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant, multipliés par la différence entre 25 % et 20 % des résidences principales.

(3) Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013.

(4) Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013, SARL SCMC.