

FICHE

Porter à Connaissance

Thématique :

LES OUTILS EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

I - La production de logements dans les documents d'urbanisme

A. Majorer les règles de construction

1) Autorisation de dépassement de densité pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation :

■ Règle du code de l'urbanisme (L.123-1-11 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 et à l'emprise au sol 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. 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 deuxième 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^o et 2^o 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 du code de l'urbanisme

Pour favoriser l'optimisation du foncier bâti, en permettant d'ajouter une pièce aux maisons individuelles, voire un étage aux immeubles collectifs, l'article L.123-1-11 concerne un dispositif de dépassement des règles volumétriques du PLU.

Le règlement du PLU peut 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 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.

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'EPCI.

■ 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, l'exposé de ses motifs, l'organe délibérant compétent approuvant la modification après recueil des observations du public sur le registre mis à sa disposition pendant un délai d'un mois.

2) Bonification de densité favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions

■ Règle du code de l'urbanisme :

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 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 \(actuellement article L.621-30\)](#), 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 2° du III 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'Etat détermine les critères de performance et les équipements pris en compte.

■ Explication de l'article 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 des règles relatives au gabarit, 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.

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, l'article prévoit une atténuation du dépassement, qui ne peut être supérieur à 20 %.

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, alors qu'avant il s'agissait d'une délibération du conseil municipal ou de l'EPCI.

■ Difficultés de mise en œuvre

- critères de performances énergétiques élevés
- caractère obsolète par rapport à la RT 2012

■ Articulation entre l'article L128-1 et les autres articles du plan local d'urbanisme

◇ La bonification concerne les articles suivants du plan local de l'urbanisme :

- [l'article 9](#) sur l'emprise au sol
- [l'article 10](#) sur la hauteur maximum des constructions

■ Articulation entre l'article L128-1 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. 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 % du volume autorisé par le gabarit de la construction.

■ Mise en œuvre

Article L.123-13-3 du code de l'urbanisme : (...) dans le cas des majorations des possibilités de construire prévues au deuxième 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, l'exposé de ses motifs, l'organe délibérant compétent approuvant la modification après recueil des observations du public sur le registre mis à sa disposition pendant un délai d'un mois.

B. Préciser les programmes en faveur du logement

1) Possibilité de délimiter des secteurs de programmes spécifiques pour le logement dans le PLU

■ **Règle du code de l'urbanisme (L.123-1-5 II 3°)**

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 du code de l'urbanisme**

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 / Difficultés de mise en œuvre**

- Avantages : permet d'ajuster l'offre de logements à la demande.
- Difficultés de mise en œuvre : 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 L123-1-5 II 3° 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 L123-1-5 II 3° 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, 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.

2) Réserver des emplacements pour des programmes de logements locatifs sociaux

■ **Extrait du code de l'urbanisme (L.123-2-b)**

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :
 (...)b) A 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 du code de l'urbanisme**

Cet article permet d'instituer, uniquement sur les zones urbaines ou à urbaniser, 3 types de servitudes d'urbanismes 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 :

- 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 bâtis ou non bâtis

Condition de mise en œuvre :

- révision
- modification simplifiée pour supprimer un ou plusieurs emplacements réservés ou réduire leur emprise

■ Articulation entre l'article L.123-2 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 II 4° du code de l'urbanisme

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.

3) Pour les lotissements

Possibilité, dans le cadre des lotissements, soumis à une simple déclaration préalable, de consentir une promesse unilatérale de vente avant l'intervention de la décision (article L. 442-4 du code de l'urbanisme). Dispositions propres aux aménagements, il ne s'agit pas de règle d'urbanisme.

C. Programmer les objectifs de productions de logements

1) L'évaluation des PLU

■ Extrait du code de l'urbanisme (L.123-12-1)

L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), le conseil municipal procède, neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, à une analyse des résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à [l'article L. 121-1](#) du présent code et, le cas échéant, aux [articles L. 1214-1 et L. 1214-2](#) du code des transports. Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, la durée de neuf ans précédemment mentionnée est ramenée à six ans et l'évaluation porte également sur les résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à [l'article L. 302-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

Cette analyse des résultats est organisée tous les neuf ans ou, si le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, tous les six ans et donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan.

Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, le préfet peut demander les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan lorsque ce dernier ne répond pas aux objectifs définis à [l'article L. 302-2](#) du code de la construction et de l'habitation. Dans un délai d'un mois, l'établissement public de coopération intercommunale fait connaître au préfet s'il entend procéder aux modifications. A défaut d'accord ou à défaut d'une délibération approuvant les modifications demandées dans un délai d'un an à compter de la demande de modifications, le préfet engage une modification ou une révision du plan.

Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale réalise, trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et

de l'habitation. Ce bilan est transmis au préfet de département. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.

■ Explication de l'article du code de l'urbanisme

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°](#)¹.

Cette analyse peut se fonder 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

Cet article est applicable à tous les PLU de la manière suivante :

Pour les PLU ne valant pas PLH :

Le conseil municipal doit réaliser, au plus tard 9 ans après la délibération d'approbation ou la dernière révision du Plan, une analyse des résultats de l'application du PLU.

Pour les PLU valant PLH :

Le conseil municipal doit réaliser :

- l'analyse des résultats de l'application du PLU, tous les 6 ans,
- un bilan de l'application des dispositions portant sur l'habitat, tous les 3ans.

Chaque analyse et/ou bilan donne lieu à une délibération sur l'opportunité de réviser le PLU.

■ Conseil pour la réalisation de l'analyse ou du bilan du PLU

Définition des indicateurs R. 123-2 5°

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](#) (2ème alinéa) 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](#) II-4° ;
- 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 au 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 logement 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.

2) L'échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation

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

Possibilité d'insérer un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants dans le rapport de présentation du PLU (L.123-1-6 du code de l'urbanisme).

D. Associer les organismes HLM

S'il en fait la demande, le maire notifie le projet de PLU au représentant de l'ensemble des organismes d'habitations à loyer modéré en vue de recueillir son avis (article L. 123-8 du code de l'urbanisme).

II - La production de logements sociaux

A. Renforcer le caractère opérationnel des documents d'urbanisme

1) Délimiter des secteurs spécifiques de mixité

■ Règle du code de l'urbanisme (article L.123-1-5 II-4°)

« 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 du code de l'urbanisme

L'article L123-1-5 II-4° 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 fortes concentrations en logements locatifs sociaux

- Conditions de mise en oeuvre :

- Révision,

- Modification du règlement du PLU

■ Avantages / Difficultés de mise en œuvre

- Avantages :

- Permet de réaliser une véritable mixité sociale en incluant du logement social dans tout programme de logements de la zone réglementée.

- Elle s'applique à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés.

- A travers le PLU, elle peut devenir un outil coercitif pour assurer les objectifs en logements sociaux d'une commune

- Difficultés de mise en oeuvre :

- La servitude ne s'applique pas sur les logements existants

- La servitude n'a pas de souplesse, ainsi elle ne permet pas de répartir le nombre de logements sociaux différemment selon les opérations de constructions 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.

■ Articulation entre l'article L123-1-5 II-4° et les autres articles du code de l'urbanisme

- Article L123-2 b) du code de l'urbanisme

Cet article va permettre de compléter l'article L123-1-5 II-4° en ciblant des secteurs prioritaires (emplacements réservés), où la mixité sociale sera renforcée (pourcentage supérieur à celui du L123-1-5 II-4°).

2) Majoration pour la constructibilité des LLS

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

« 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 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 du code de l'urbanisme

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 aux règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'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% du gabarit, de la hauteur et de l'emprise au sol ;

▶ Conditions de mise en œuvre :

Modification simplifiée pour délimiter les secteurs appliquant la majoration ;

▶ Lieu de mise en œuvre :

Dans l'article 2, dans les OAP, sur le document graphique.

■ Avantages

- permet d'atteindre l'objectif des 25% de LLS imposé par la loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, renforcée par la loi du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logements sociaux (loi Duflot).
- 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 L127-1
- contribue à l'atteinte des enjeux de la transition écologique (densification, lutte contre l'étalement urbain)

■ Articulation entre l'article L127-1 et les autres articles du plan local d'urbanisme

◇ Le programme bénéficiant de la majoration issue de l'article L127-1 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 L127-1 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 L123-1-11](#) sur la majoration de bâtiments à usage d'habitation, sous réserve de ne pas autoriser 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.

3) Faciliter l'usage du Droit de préemption urbain

En vue de mener à bien un PLH ou en l'absence de PLH, possibilité pour les communes de motiver l'exercice du droit de préemption urbain en se référant aux dispositions de la délibération définissant les actions pour mener à bien un programme de construction de logements sociaux (article L. 210-1 du code de l'urbanisme).

■ Règle 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'Etat 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'Etat, 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 de l'article du code de l'urbanisme

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 destinée 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 (art. L.213-2-1 CU). 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 (DPUR)

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 CU. 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'acquiescer 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 acquière l'ensemble du bien.

■ 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. 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) ; art. L.213-2 du CU. 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 droit de préemption.

Les collectivités titulaires du droit de préemption urbain 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 (art. L.213-7 CU). En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de 2 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 5 ans (art. L.213-8 CU).
- 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 (art. L.213-3 CU). Le conseil municipal peut décider de supprimer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones considérées et ultérieurement le rétablir (art. L.211-1 et L.211-2 CU).

Article L. 210-1 du CU : cas des communes carencées, cf. paragraphe suivant.

■ Cas des communes carencées

Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence, le code de l'urbanisme a prévu le transfert de l'exercice du droit de préemption au représentant de l'Etat 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'Etat dans le département lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou droits énumérés aux 1° à 4° de l'article L. 213-1 du présent code, 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'Etat 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, 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](#) ou à un des organismes agréés mentionnés à l'article [L. 365-2](#) du même code. 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.

■ Mobiliser les terrains de l'Etat

Facilitation des cessions de terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics pour la réalisation de programmes comportant une partie de logements locatifs sociaux (article L. 3211-7 du code général des propriétés des personnes publiques CGPPP).

Possibilité d'obtenir auprès du Préfet, la liste des terrains Etat situés sur le territoire communal (article 121-2-1 du code de l'urbanisme).