

MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER

Circulaire UHC/PA3 n° 2006-12 du 17 février 2006 relative au rôle de l'Etat pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme

NOR : *SOCU0610452C*

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement.

Notre pays traverse une crise du logement exceptionnelle qui concerne de nombreuses régions et la plupart des grandes agglomérations et qui frappe plus particulièrement les ménages à revenus modestes ou moyens. Dans ce contexte, le Gouvernement a placé la relance de la production de logements au rang de ses toutes premières priorités.

Dans cet objectif, la production de foncier aménagé est un préalable à toute relance durable de la construction. L'Etat se mobilise fortement, notamment au travers du plan de cession des terrains publics, de la création d'établissements publics fonciers, de l'amélioration des financements de la Caisse des dépôts pour les acquisitions foncières, ou encore au travers du projet de loi portant engagement national pour le logement qui comprend de nombreuses mesures dynamisant la production de foncier.

Aussi utiles qu'elles soient, ces initiatives de l'Etat ne seront efficaces que si elles sont relayées au niveau local et en particulier si les documents d'urbanisme permettent effectivement cette relance de l'offre de logements.

Les communes sont, bien entendu, les premières responsables de l'élaboration de ces documents d'urbanisme. Néanmoins, la loi prévoit que l'Etat joue également un rôle important dans les procédures d'élaboration ou de révision de ces documents.

Dans le contexte de la crise du logement que nous connaissons aujourd'hui, il est essentiel que ce rôle de l'Etat soit pleinement réaffirmé.

L'Etat doit s'exprimer au niveau des bassins de vie, dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des programmes locaux de l'habitat (PLH) qui, à une échelle large, organisent les grands équilibres.

De même, la parole de l'Etat est tout particulièrement attendue dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui affectent l'usage du sol et qui, par leur contenu, déterminent la possibilité effective de produire du logement en quantité suffisante.

Vous trouverez en annexe une instruction précise sur la responsabilité et le rôle de l'Etat dans le cadre des procédures d'élaboration de ces documents. Il est essentiel que l'Etat soit très actif et vigilant tout au long de ces procédures et qu'il ne donne un avis favorable à un PLU qu'à condition que celui-ci permette le développement d'une offre suffisante de logements au regard des besoins constatés.

Il s'agit là d'un enjeu fondamental et d'une attente forte de nos concitoyens, c'est pourquoi nous vous demandons de vous y impliquer personnellement.

*Le ministre de l'emploi,
de la cohésion sociale
et du logement,
Jean-Louis Borloo*

*Le ministre des transports,
de l'équipement,
du tourisme et de la mer,
Dominique Perben*

ANNEXE

INSTRUCTION SUR LA RESPONSABILITÉ ET LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DES PROCÉDURES D'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Pour répondre à la pénurie de logements à laquelle le pays est confronté, le Gouvernement a pris une série de mesures fortes en faveur du développement de l'offre de logements. Tous les acteurs de l'habitat sont aujourd'hui mobilisés autour de cet objectif.

Les documents d'urbanisme déterminent l'usage du sol et constituent un maillon essentiel dans la chaîne de la construction. À travers eux, les élus, mais aussi l'Etat, exercent une responsabilité fondamentale pour la production de logements. La présente instruction a pour objet de rappeler quelques orientations fortes à prendre en compte dans l'exercice de vos missions, dans le respect du principe de subsidiarité.

1. Les responsabilités et le rôle de l'Etat

Bien que l'urbanisme soit une compétence décentralisée, l'Etat est le garant des grands équilibres nationaux et de la bonne prise en compte des enjeux de solidarité, tout particulièrement sur la question du logement. Cette responsabilité est notamment exercée dans le cadre du « porter à connaissance » et de « l'association » pour l'élaboration des documents d'urbanisme, ainsi que lorsque « l'avis de l'Etat » est donné sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou de plan local d'urbanisme (PLU) et enfin au moment du contrôle de légalité. Dans ce cadre, la parole de l'Etat est attendue dès lors qu'elle porte un regard pertinent et constructif sur la définition des politiques locales d'urbanisme et de construction.

2. La définition des enjeux de l'Etat

Pour construire un discours pertinent, vous vous appuyerez sur les directions départementales de l'équipement (DDE) qui, sous votre autorité, conduiront les études nécessaires à la connaissance des enjeux et des besoins en logements, notamment sociaux, en tenant compte des caractéristiques socio-économiques des territoires et des prévisions démographiques (accueil de populations nouvelles, denserement des ménages, etc.).

Vous suscitez également des débats au sein des instances locales (comité régional de l'habitat - CRH - par exemple) ou dans le cadre d'échanges organisés avec les territoires (agences d'urbanisme, tables rondes, débats à l'échelle d'agglomérations, de pays, etc.). Vous vous appuyez à cet effet sur les travaux des directions régionales de l'équipement (DRE) qui produiront, en lien avec l'INSEE, des études prospectives territoriales à l'échelle régionale ou infra-régionale, ainsi que des éléments de méthodologie et d'observation adaptés à vos besoins.

3. L'importance des SCOT et leur articulation avec les programmes locaux de l'habitat (PLH)

Naturellement, les bassins d'habitat constituent la bonne échelle géographique pour appréhender le fonctionnement du territoire, identifier les secteurs à enjeux et définir les orientations publiques d'urbanisme en matière d'habitat. Sur ces périmètres, les SCOT doivent définir notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la production de logements. Les PLH doivent définir les orientations de la politique locale de l'habitat en tenant compte des orientations définies dans les SCOT. Ils doivent définir des programmes d'actions territorialisées, conformément aux dispositions de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Vous suscitez la réalisation de PLH ambitieux et opérationnels, conformes aux dispositions de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et aux articles réglementaires correspondants. Dans le cadre des « porter à connaissance » de ces documents et des procédures prévues par l'article L. 302-2 du même code, qui vous permet d'adresser des demandes motivées de modification d'un PLH avant son adoption, vous affirmez, au regard des enjeux, les priorités pour l'Etat.

Partout où les enjeux le justifient, lorsqu'un SCOT est en cours d'élaboration, vous veillerez à la cohérence des PLH qui devront lui être compatibles. En effet, à l'échelle des bassins de vie, les SCOT ont vocation à définir les besoins en logements et à spatialiser les capacités d'urbanisation correspondantes à moyen et long termes. Vous encouragerez donc l'établissement public compétent pour l'élaboration du SCOT à se doter d'un volet programmatique en matière de logements.

4. Les PLU doivent permettre la mise en œuvre des PLH

Les PLH ont vocation à décliner le programme d'actions par secteurs géographiques et à préciser les incidences de ce programme d'actions sur les PLU. Les PLU doivent être compatibles avec les PLH (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme). Lorsqu'un PLH est approuvé après l'approbation d'un PLU, le PLU doit être mis en compatibilité dans le délai de trois ans fixé par la loi. Le rapport de compatibilité implique qu'il n'y ait pas d'opposition entre les documents, c'est à dire que le PLU ne doit pas empêcher la mise en œuvre du PLH. En pratique, il est nécessaire que le PLU favorise explicitement la réalisation des objectifs du PLH.

Dans les secteurs où l'application des PLH serait remise en question du fait de l'absence de compatibilité d'un ou plusieurs PLU, vous recourrez aux dispositions de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme qui vous autorisent à vous substituer à la commune pour procéder à la révision ou à la modification du document.

Il est rappelé, par ailleurs, que les dispositions d'assouplissement introduites par la loi « Urbanisme et Habitat » autorisent les communes à recourir à la procédure de révision simplifiée du PLU pour permettre la réalisation d'une construction ponctuelle ou d'une opération présentant un intérêt général. Ces dispositions permettent donc aux collectivités

de procéder plus facilement ou plus rapidement à la mise en adéquation des dispositions de leur PLU avec celles du PLH dont elles se sont dotées.

En tout état de cause, vous veillerez, lors de l'élaboration ou de la révision des PLU, à ce qu'une large concertation soit conduite par les collectivités avec les organismes constructeurs, et notamment les bailleurs sociaux.

Vous porterez une attention particulière aux PLU qui vous paraissent faire obstacle, au travers de leur règlement, à l'implantation de logements et spécialement de logements sociaux. Votre attention est appelée tout particulièrement sur les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui imposent aux PLU de prévoir les capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour répondre aux besoins en logements. Il s'agit, pour les collectivités, d'une obligation dont le non-respect pourrait *in fine* être sanctionné par le juge administratif. Cela doit se traduire par l'ouverture à l'urbanisation de surfaces suffisantes, mais aussi par l'adoption de règles de gestion des densités (COS, taille minimale des parcelles constructibles, etc.), des formes urbaines (hauteur des constructions, etc.) et de règles techniques adaptées qui rendent possible la construction de logements en nombre suffisant.

5. L'Etat doit faire valoir ses enjeux aux différentes étapes de l'élaboration des documents d'urbanisme

Vous transmettez aux collectivités les éléments de diagnostic produits par vos services, notamment les études de besoins en logements, dès le stade du « porter à connaissance ». Vous demanderez également, dès ce stade, l'organisation d'une réunion spécifique pour échanger avec la collectivité sur les problèmes de logements et faire connaître les attentes de l'Etat.

Au stade de l'association, vous irez jusqu'à proposer des contributions précises au contenu des documents à partir de diagnostics établis en propre et d'enjeux clairement identifiés et quantifiés.

Une fois le projet arrêté, et si celui-ci vous paraissait encore insuffisant, vous reprendrez vos propositions dans l'avis de l'Etat que vous rendrez au titre de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme. Ainsi, vous n'hésitez pas à rendre un avis défavorable si le projet de PLU était trop restrictif pour permettre le développement d'une offre suffisante de logements, au regard notamment de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles surfaces, de la densification de l'existant ou du renouvellement urbain.

De même, dans le cas de la révision simplifiée, vous veillerez attentivement à vous mettre en situation de formuler un avis chaque fois que les enjeux le justifieront, à l'occasion de la réunion d'examen conjoint avec la collectivité.

Enfin, vous assurerez de façon particulièrement rigoureuse le contrôle de légalité, eu égard aux enjeux. Les différents éléments communiqués dans le « porter à connaissance », au cours de l'association et dans l'avis de l'Etat, pourront venir, le cas échéant, à l'appui d'un recours contentieux à l'encontre d'un document approuvé.

*
* *

Les préfets de région établiront, en s'appuyant sur les DRE, une synthèse annuelle qui fera notamment ressortir les principaux enjeux en termes de mise en cohérence des documents locaux d'urbanisme et de planification avec les besoins en logements, ainsi que les mesures qui auront été prises par l'Etat en application de la présente instruction.

Cette synthèse, que vous ferez parvenir au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, pourra utilement faire l'objet d'une communication au CRH.

Plus généralement, vous rendrez compte au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction de l'application de la présente instruction.

La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction est très fortement mobilisée sur les enjeux d'urbanisme et de foncier qui peuvent favoriser la relance de l'offre de logements. Aussi, vous n'hésitez pas à la solliciter pour toute difficulté que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de la présente instruction.