

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
ET DE L'HABITAT DURABLE

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages*

Sous-direction des politiques de l'habitat

*Bureau des politiques locales de l'habitat,
de la programmation
et du renouvellement urbain*

Instruction du Gouvernement du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre de la procédure d'exemption des communes du dispositif SRU en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

NOR : LHAL1712912J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : dès sa publication.

Résumé : la présente instruction vise à présenter le périmètre, les modalités et le calendrier de mise en œuvre, en 2017, pour application en 2018 et 2019, de la procédure d'exemption des communes du dispositif SRU, en application des dispositions du III de l'article L. 302-5 et du IV de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation et du II de l'article 2 du décret n° 2017-835 du 5 mai 2017 relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux et pris pour l'application de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services.

Domaine : logement.

Mots clés liste fermée : <Logement_Construction_Urbanisme/>.

Mots clés libres : logements locatifs sociaux, article 55 de la loi SRU, exemption.

Références :

Articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, modifié d'une part par le titre II de la 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, et d'autre part par les articles 97 à 99 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté ;

Décret n° 2013-670 du 24 juillet 2013 pris pour l'application du titre II de la 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° 2017-835 du 5 mai 2017 relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux et pris pour l'application de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ;

Décret n° 2017-840 du 5 mai 2017 fixant les valeurs des ratios permettant de déterminer la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnés, respectivement aux premier et troisième alinéas du II de

l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de définir les agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants en application du III du même article ;

Instruction du 27 mars 2014 relative à l'application du titre II de la 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 et à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2011-2013, et notamment son annexe 1 ;

Instruction du 23 décembre 2016 relative à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2014-2016.

Publication : BO ; site circulaires.gouv.fr.

La ministre du logement et de l'habitat durable à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour exécution).

La présente instruction s'adresse aux préfets de région et de département dont les territoires de compétence comprennent des communes appartenant à des territoires SRU¹ et susceptibles d'être exemptées du dispositif SRU, en application des dispositions du III de l'article L. 302-5 et du IV de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH), telles qu'issues de l'article 97 de la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté et de ses décrets d'application n° 2017-835 et n° 2017-840. Elle vise à préciser le périmètre, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de la procédure d'exemption ainsi refondue. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit de recentrer l'application du dispositif SRU sur les territoires à enjeux dans lesquels les besoins sont avérés et quantifiés.

C'est dans ce cadre que le dispositif d'exemption applicable en territoire SRU a été remodelé. Notamment :

- l'exemption automatique des communes appartenant à un EPCI ou à une agglomération SRU en décroissance démographique et couvertes par un PLH exécutoire est supprimée ;
- lui est substitué un mécanisme d'exemption à la commune, prononcée par décret, sur proposition des EPCI et après avis de la commission nationale SRU. Cette exemption peut porter sur des communes appartenant à des agglomérations dans lesquelles la tension sur la demande en logement social est faible ou, sur des communes n'appartenant pas à des zones agglomérées et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par les transports en commun.

Ce mécanisme aboutit à une exemption au plus tard le 31 décembre de l'année précédant chaque période triennale, sauf en 2017 : une disposition transitoire prévoit que la procédure d'exemption soit conduite au cours de l'année pour application les deux années suivantes de la période triennale en cours.

*
* *

1. Le périmètre d'application du dispositif d'exemption

Les communes éligibles à l'exemption SRU pour 2018 et 2019 doivent répondre à au moins l'une des trois conditions suivantes :

- a) Quelle que soit leur localisation, avoir plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité résultant de l'application des dispositions du deuxième alinéa du III de l'article L. 302-5 du CCH² ;

¹ On entend par territoires SRU les agglomérations (unités urbaines) et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

² Inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application des articles L. 515-88 à L. 515-11 du code de l'environnement, ou inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement, aux articles L. 515-15 et L. 562-1 du code de l'environnement, ou d'un plan de prévention des risques miniers défini à l'article L. 174-5 du code minier.

- b) Être situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dont le taux de tension sur la demande de logement social (ratio entre le nombre de demandeurs et le nombre d'attributions annuelles hors mutations), figurant en annexe III du décret n° 2017-840, est inférieur à 2 ;
- c) Être situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants, et être insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par les services de transports en commun.

La DHUP diffusera à vos services, par voie dématérialisée, la liste des communes situées au 1^{er} janvier 2017 en territoires SRU et susceptibles de répondre à ces différents critères.

2. Les modalités de mise en œuvre du dispositif d'exemption

Le législateur a confié, au travers de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, aux intercommunalités, l'initiative de proposer, au regard des trois critères mentionnés au 1 ci-dessus, la liste des communes à exempter de leurs obligations SRU, y compris pour les communes concernées par le critère d'inconstructibilité (critère dont le respect rendait auparavant l'exemption automatique). Cette liste sera définitivement actée par décret, pris après avis successifs des préfets de département, de région et de la commission nationale SRU. Ces avis devront permettre de garantir l'homogénéité de l'application du dispositif d'exemption sur le territoire national.

La loi du 27 janvier 2017 participe donc, dans la lignée des récentes lois MAPTAM, ALUR, et NOTRe³, du renforcement progressif du rôle des EPCI et de leur positionnement en tant que chefs de file de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques locales de l'habitat, dans le respect des orientations nationales en faveur de plus de mixité sociale, et des cadres législatifs et réglementaires afférents.

La liste établie par décret pourra concerner :

- des communes jusqu'alors soumises à obligations de rattrapage ;
- des communes jamais soumises à obligations de rattrapage, mais dont l'EPCI anticiperait l'entrée dans le dispositif en 2018 et/ou 2019, sous l'effet des nouvelles obligations applicables telles qu'issues du décret n° 2017-840 du 5 mai 2017, ou d'un franchissement envisageable du seuil de population communale emportant application des obligations SRU (1 500 habitants en Île-de-France, 3 500 ailleurs), ou d'une recomposition annoncée des périmètres communaux infra-communautaires ;
- des communes soumises à obligation de rattrapage par le passé, sorties du dispositif SRU sous l'effet de l'application du dispositif d'exemption en vigueur jusqu'à la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, ou de l'atteinte de leurs obligations SRU (dans ce dernier cas les communes pourront être proposées à l'exemption si l'EPCI peut anticiper qu'elles ne respecteront plus l'obligation légale applicable en 2018 et/ou 2019 sous l'effet des obligations issues du décret n° 2017-840).

Préalablement à la détermination de cette liste de communes proposées à l'exemption, les EPCI devront donc, en lien avec les services déconcentrés de l'État, identifier dans la liste des communes en territoires SRU au 1^{er} janvier 2017 fournie par la DHUP, celles de leur périmètre :

- i. dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant de l'application des dispositions du deuxième alinéa du III de l'article L.302-5 du CCH⁴ ;
- ii. comprises dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dont le taux de tension sur la demande de logement social est inférieur à 2 ;
- iii. non comprises dans une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par les services de transports en commun.

Sur ce dernier iii, le deuxième alinéa du L. 302-5 du CCH laisse une grande latitude aux acteurs locaux pour caractériser la qualité de la desserte en transport en commun des communes concernées en précisant uniquement que les transports en commun à prendre en compte sont les services de transport public urbain, au sens du II de l'article L.1231-2 du code des transports, et les services de transport public non urbain routier ou ferroviaire.

³ Respectivement : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Ils pourront s'appuyer pour ce faire sur les éléments contenus dans l'annexe 1 de l'instruction du 27 mars 2014 relative à l'application du titre II de la 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 et à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2011-2013.

Afin de faciliter l'appréciation du critère de desserte des communes en dehors des secteurs agglomérés, vous pourrez en première approche les inviter :

- à assimiler les bassins d'activités et d'emplois aux agglomérations de plus de 30 000 habitants où le taux de tension sur la demande de logement social est supérieur à 2 ;
- à caractériser une bonne desserte des communes concernées depuis ces bassins par les services de transport précités, à raison d'une fréquence inférieure au quart d'heure, aux heures de pointe du matin et du soir.

Ceci n'exclut cependant pas des analyses locales plus fines, qui identifieraient des bassins d'activités et d'emplois distincts des agglomérations de plus de 30 000 habitants tendues, et auxquels seraient correctement reliées les communes hors agglomération par les services de transport précités, avec une fréquence égale ou proche de celle du quart d'heure aux heures de pointe. Les communes considérées ne pourraient alors pas être proposées à l'exemption par les EPCI d'appartenance.

Ces analyses locales pourront notamment s'appuyer sur les zonages INSEE auxquels se rattachent les communes, comme les zones d'emploi⁵ (322 en 2010) ou les bassins de vie⁶ (1 667 en 2016).

3. Le calendrier de mise en œuvre du dispositif d'exemption

Pour être de pleine application sur les procédures de prélèvement SRU 2018 et 2019, le premier décret listant les communes exemptées, en application des articles L. 302-5 (III) et R. 302-14 (IV) du CCH, doit impérativement être pris avant le 31 décembre 2017.

Dès la réception de la présente instruction, vous devrez saisir les présidents d'EPCI afin d'organiser et de mettre en œuvre sans tarder le travail d'analyse des situations communales entre les services de l'État et les EPCI afin que ces derniers puissent délibérer au plus tôt sur leurs propositions. Ce dialogue doit être l'occasion de garantir le respect par les EPCI des critères permettant de cadrer le dispositif d'exemption, l'application homogène du dispositif sur leur territoire de compétence et plus globalement la pertinence des propositions intercommunales.

Par la suite, comme le prévoit le II de l'article 2 du décret n° 2017-835 :

- au 30 septembre au plus tard, les préfets de région devront avoir remis à la commission nationale SRU la liste des communes proposées par les EPCI, assortie de leur avis : il est donc souhaitable que les préfets de département puissent transmettre les délibérations des EPCI aux préfets de région, assorties de leur avis, pour le 15 septembre au plus tard ;
- au 31 octobre, la commission nationale SRU devra avoir analysé les remontées régionales, et transmettre au ministre en charge du logement, la liste des communes proposées à l'exemption, assortie de son avis, portant sur le respect par les EPCI des critères permettant de cadrer le dispositif d'exemption et sur l'application homogène du dispositif sur le territoire national.

La liste définitive des communes exemptées devra être communiquée aux comités régionaux de l'hébergement et de l'habitat qui se tiendront à l'automne 2017.

*
* *

Dans ce calendrier contraint, nécessaire à l'application de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, je compte sur votre pleine mobilisation pour mener à bien la procédure d'exemption 2017 et pour accompagner les EPCI dans cet exercice nouveau.

⁵ Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. L'INSEE indique que le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Ce zonage est défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM.

⁶ Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. On délimite ses contours en plusieurs étapes. On définit tout d'abord un pôle de services comme une commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires. Les zones d'influence de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route à heure creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche proposant cet équipement. Les équipements intermédiaires mais aussi les équipements de proximité sont pris en compte. Son principal intérêt est de décrire les espaces non fortement peuplés, c'est-à-dire les bassins de vie construits sur des unités urbaines de moins de 50 000 habitants.

Faute de décret listant les communes exemptées à l'échéance de la fin d'année, toutes les communes situées en territoires SRU au 1^{er} janvier 2017 se trouveront soumises à obligation de rattrapage et à prélèvement en 2018.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement et de l'habitat durable.

Fait le 9 mai 2017.

*La ministre du logement
et de l'habitat durable,*
EMMANUELLE COSSE