

**>> DESTINATION DES CONSTRUCTIONS, USAGES DES SOLS ET NATURES D'ACTIVITES****Fiche 3****Mixité fonctionnelle et sociale**

*Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II*

La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat sont énoncées conjointement au titre des objectifs généraux que doivent prendre en charge les documents de planification urbaine (C. urb., art. L.101-2). Il s'agit, en effet, de définir l'équilibre territorial des usages et occupations des sols le plus judicieux au regard des besoins à satisfaire et de la protection de l'environnement. La mixité fonctionnelle s'inscrit dans une logique globale d'appréhension simultanée de toutes les fonctions urbanistiques d'un territoire et vise à prévenir les conséquences imputées à la mono fonctionnalité : consommation d'espace excessive et altération des milieux, fragilisation des centralités urbaines, accentuation de la pollution atmosphérique liée à la multiplication des déplacements.

Pour sa part, la mixité sociale dans l'habitat circonscrit la réflexion à la seule problématique de la répartition spatiale optimale des différentes catégories de logements. La promotion de la « ville des courtes distances » constitue un élément d'égalité sociale.

Le code de l'urbanisme fournit aux auteurs des PLU divers mécanismes pour imposer la mixité fonctionnelle et sociale. Les contraintes mises en œuvre peuvent toutefois être accompagnées de dépassements des règles de constructibilité prévues par le document.

### **1. La mixité fonctionnelle dans les PLU**

Selon les dispositions de l'article L. 101-2, 3° du code de l'urbanisme, les PLU doivent assurer la « diversité des fonctions urbaines et rurales .... », en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ».

La mixité fonctionnelle ou « diversité des fonctions urbaines et rurales » (C. urb., art. L. 101-2) a donc pour objectif de permettre la pluralité des fonctions économiques, culturelles, sociales, de transports et d'habitat sur un même espace, conçu de façon plus ou large : zone, quartier, lotissement ou immeuble.

**a) L'objet de la mixité fonctionnelle : un mélange des destinations et sous-destinations**

Par opposition à la mono fonctionnalité qui réduit l'usage d'une zone à une affectation unique, la mixité consiste à admettre une diversité de fonctions. Bien que les termes fonctions et destinations soient distincts (un immeuble de logements bénéficiant d'une toiture végétalisée relève d'une seule destination - celle de l'habitat- mais outre sa fonction de logement, contribue également au maintien d'une trame verte urbaine), les dispositions les plus techniques du code de l'urbanisme, telles l'article R. 151-37, appréhendent la mixité comme la diversité des destinations ou sous-destinations sur un espace donné.

Cette conception doit être interprétée à l'aune de la redéfinition des destinations et sous-destinations opérée par le décret du 28 décembre 2015 et l'arrêté du 10 novembre 2016<sup>1</sup> (C. urb., art. R. 151-27 et R. 151-28).

Sous l'empire de l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme, neuf destinations étaient répertoriées. Dès lors que le PLU admettait dans une zone, un secteur ou un terrain, des projets relevant d'au moins deux destinations, une mixité fonctionnelle était concrétisée. La réduction des destinations à cinq (« exploitation agricole et forestière », « habitation », « commerce et activités de service », « équipements d'intérêt collectif et services publics », « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ») n'est pas restrictive en termes de combinaisons potentielles puisque ces nouvelles destinations sont déclinées en vingt sous-destinations (C. urb., art. R.151-28, Voir encadré).

L'esprit des nouveaux textes étant de permettre aux auteurs des PLU d'édicter des règles différenciées en fonction des destinations mais aussi des sous-destinations, il semble logique de considérer que la mixité fonctionnelle peut s'entendre à la fois comme :

- l'admission d'au moins deux destinations dans la même zone, solution classique. Les sous-destinations afférentes pourront être systématiquement admises ou non : à titre d'exemple, les deux sous destinations logement et hébergement au titre de la destination habitat mais la seule sous-destination artisanat et commerce de détail pour la destination commerce et activités de service ;
- la restriction à une seule destination, dès lors que le spectre des sous-destinations qu'elle commande reste suffisamment vaste. Les destinations commerce et activités de service, équipements d'intérêt collectif et services publics et autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire qui se déclinent respectivement en six sous-destinations pour les deux premières et en quatre sous-destinations pour la dernière pourraient ainsi être considérées comme exprimant à elles seules une mixité suffisante. La rédaction de l'article R. 151-27 paraît, au surplus, corroborer cette possibilité.

Quoiqu'il en soit, les auteurs des PLU ne peuvent pas créer de destinations ou de sous-destinations supplémentaires sans excéder l'habilitation conférée par le code de l'urbanisme. La solution contentieuse adoptée sous l'empire des textes antérieurs reste à l'évidence valable. Le Conseil d'Etat avait déclarées illégales les dispositions d'un PLU qui dans le but d'assurer la compatibilité entre plusieurs

---

<sup>1</sup> Arr. NOR: LHAL1622621A, JO 25 nov.

activités sur un même secteur -donc d'assurer une mixité- avait créé une nouvelle destination<sup>2</sup>.

A surplus, le fait de permettre une mixité fonctionnelle ne garantit pas d'avoir satisfait ipso facto aux objectifs posés par les dispositions de l'article L.101-2. En effet, la combinaison des destinations ou sous-destinations retenue doit permettre de « satisfaire sans discrimination, aux besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commerciaux ». L'insuffisance de mixité au regard des besoins est susceptible d'apparaître comme une cause d'incompatibilité du PLU avec l'article L.101-2.

Destinations (C. urb., art. R. 151-27)	Sous-destinations (C. urb., art. R. 151-28)
Exploitation agricole et forestière	Exploitation agricole
	Exploitation forestière
Habitation	Logement
	Hébergement
Commerce et activité de service	Artisanat et commerce de détail
	Restauration
	Commerce de gros
	Activité de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle
	Hébergement hôtelier et touristique
Equipements d'intérêt collectif et services publics	Cinéma
	Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés
	Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés
	Etablissements d'enseignement, de santé et d'action sociale
	Salles d'art et de spectacles
	Equipements sportifs
Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire	Autres équipements recevant du public
	Industrie
	Entrepôt
	Bureau
	Centre de congrès et d'exposition

## b) **Mixité fonctionnelle et zonage**

L'objectif de mixité fonctionnelle est d'application générique : l'article L.101-2 envisage conjointement « la diversité des fonctions urbaines et rurales ». Le déploiement de la logique de mixité semble donc ne pas être circonscrit à certaines zones du PLU. Néanmoins, la nature même des zones identifiées par le PLU conditionne la mise en œuvre de la mixité.

<sup>2</sup> CE 30 déc. 2014, Groupe P. Pichet, req. n°360850.

### ■ **La mixité fonctionnelle dans les zones agricoles et naturelles**

Par définition, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières ne peuvent admettre qu'une mixité fonctionnelle limitée (C. urb., art. R. 151-22 et 24). De leur identification découlent, en effet, des affectations ou occupations des sols circonscrites par le code de l'urbanisme. La destination privilégiée est très logiquement « agricole et forestière » ; en outre, elle ne se déploie dans ses deux sous destinations « exploitation agricole » et « exploitation forestière » que dans les zones naturelles (C. urb., art. R.151-25), l'exploitation forestière étant exclue en zone agricole (C. urb., art. R.151-23).

Les quatre autres destinations ne peuvent être admises qu'au titre des exceptions recensées, de manière exhaustive, par les articles L.151-11 à 13, R.151-23 et R.151-25 et sous réserve d'une condition systématique de compatibilité avec la vocation fondamentale de la zone. Cette compatibilité sera appréciée soit au cas par cas s'agissant des projets d'équipements collectifs, des changements de destination de bâtiments existants, soit de façon plus globale au titre de la délimitation de « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » (C. urb., art. L. 151-13)<sup>3</sup>.

### ■ **La mixité fonctionnelle dans les zones urbaines et à urbaniser**

Les zones urbaines et à urbaniser (à l'exclusion des 2AU inconstructibles dans l'attente d'une modification ou d'une révision du PLU) sont les plus à mêmes d'accueillir une mixité fonctionnelle. Leur délimitation est, en effet, justifiée fondamentalement par un élément neutre : l'existence d'équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter dans la zone ou en périphérie immédiate (C. urb., art. R.151-18 et R.151-20).

A l'exception de la destination exploitation agricole et forestière, les quatre autres destinations et l'ensemble de leurs sous-destinations sont susceptibles d'être admises (le maintien de terrains cultivés est également envisageable en zone urbaine comme le prévoient les dispositions de l'article L.151-23, al.2). Pour autant, l'objectif de mixité fonctionnelle n'a pas pour effet de priver les auteurs du PLU de la possibilité de créer des zones spécialisées ou micro-zones réservées à une seule destination ou même une unique sous-destination dès lors qu'un motif d'urbanisme le justifie. En effet, la mono-fonctionnalité n'est pas interdite par le code de l'urbanisme et peut même s'imposer eu égard aux caractéristiques de certaines activités (installations industrielles dangereuses par exemple).

Inversement, l'objectif de mixité urbaine n'impose pas non plus l'admission de toutes les destinations dans toutes les zones U et 1AU. Il appartient aux auteurs des PLU de sélectionner les zones U et 1AU dans lesquelles la diversité fonctionnelle doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Ainsi, le confortement des centralités ou polarités urbaines passe par une sélection judicieuse plus précise des destinations ; il en va de même de la création des extensions urbaines afin de limiter la consommation d'espace.

Enfin, il est impératif de veiller, dès l'identification des zones, à la compatibilité des destinations ou sous destinations qui y seront admises. A ce titre, une destination privilégiée et des destinations ou sous-destinations admises à titre secondaire et

---

<sup>3</sup> Voir les fiches relatives aux zones agricoles et aux zones naturelles et forestières.

conditionnées prescrites clairement facilitent la lecture du PLU et sécurisent la délivrance des autorisations. A défaut, le caractère d'ordre public de l'article R.111-2 permet aux services instructeurs des demandes autorisations de construire et d'aménager d'opposer un refus au vu des risques que le projet peut susciter en termes de sécurité et de salubrité publique. Néanmoins, cette gestion *a posteriori* de la compatibilité des fonctions doit rester exceptionnelle. L'extensivité de la règle n'est pas suffisante pour justifier son application à toutes les hypothèses d'incompatibilité : telles que les nuisances sonores (C. urb., art. R.111-3, à caractère supplétif). En outre, dès lors que le projet n'est pas soumis à autorisation d'urbanisme, aucun contrôle préventif n'est opéré.

#### ■ **Les emplacements réservés**

L'instauration d'emplacements réservés facilite la réalisation des installations d'intérêt général et des équipements publics, d'autant que ce zonage substitutif peut être mobilisé aussi bien sur des terrains nus que déjà bâtis (C.urb., art. L.151-41,1° et 2°). Son usage pour redéfinir des voiries et liaisons douces entre quartiers résidentiels, commerces ou équipements sportifs conforte les options de mixité arrêtées en zones U et AU. Toutefois, les propriétaires des unités foncières classées en emplacement réservé peuvent à tout moment faire valoir leur droit de délaissement (C. urb., art. L.230-1).

#### ■ **Les secteurs de préservation et de développement de la diversité commerciale**

L'identification et la délimitation des quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale a été autorisée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (C. urb., art. L.151-16)<sup>4</sup>. Elle a ainsi mis fin aux hésitations contentieuses suscitées par l'écriture du PLU de Paris (la CAA de Paris a finalement en 2009 validé l'interdiction de changer la destination des commerces situés en rez-de-chaussée dans quelques rues de la capitale)<sup>5</sup>. Le code de l'urbanisme fournit peu de précisions quant aux modalités de mise en œuvre de cette délimitation, les dispositions de l'article R.151-37, 4° consistant en une simple réitération de celles de l'article L.151-16.

La justification fondamentale du dispositif est de contribuer à maintenir en centre-ville des commerces de détail de proximité fondamentaux pour les habitants d'un quartier et limiter leurs déplacements vers la périphérie très prisée par les grandes enseignes. Dans cette logique, les secteurs de préservation doivent prioritairement être délimités en cœur de ville, bien que rien n'interdise d'y avoir recours dans des quartiers moins centraux dès lors qu'un motif d'urbanisme le justifie. L'instauration de périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat (créés également par la « LME »), bien qu'indépendante de l'adoption d'un PLU, constitue une référence particulièrement utile : l'institution de droit de préemption des fonds de commerce, fonds artisanaux et baux commerciaux (C. urb., art. L.214-1 et s.) s'inscrit en effet

---

<sup>4</sup> Selon ces dispositions, le « règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ».

<sup>5</sup> CAA Paris, 2 avr.2009, req. n°07PA03868 annulant le jugement du TA Paris, 2 août 2007, req. n° 0700962.

dans la même logique que la délimitation des secteurs de préservation de la diversité commerciale dans le PLU<sup>6</sup>.

Afin d'éviter la mutation des commerces existants notamment en activités de service ou en logement, les auteurs du PLU devront donc interdire le changement de destination des commerces et activités de service au profit d'une autre destination, mais plus précisément encore exclure au sein même de cette destination le passage de la sous-destination commerce de détail à la sous-destination « activité de services »<sup>7</sup>.

Cette interdiction a été validée dès 2010 par le Conseil d'Etat, s'agissant d'une interdiction applicable à la fois aux nouvelles implantations de bureaux et d'agences immobilières mais aussi à l'extension d'une agence immobilière existante par reprise d'un commerce adjacent<sup>8</sup>.

### ■ **Les lotissements**

Les opérations de lotissement se déploient de manière privilégiée dans les zones urbaines et zones 1AU, Si le respect du zonage constitue une exigence fondamentale pour autoriser le lotissement, le lotisseur peut toutefois proposer à l'autorité administrative compétente que soient appliquées au sein du périmètre de l'opération des règles plus strictes que celles du PLU car plus sécurisantes pour une commercialisation rapide (C. urb., art. R. 442-6). Les services instructeurs doivent donc veiller à ne pas accepter des règlements de lotissement qui auraient pour objet de réduire la mixité fonctionnelle initiée par le PLU (excluant par exemple toute construction qui ne soit un logement)<sup>9</sup>.

### ■ **Règlement ou OAP en zones urbaines et à urbaniser ?**

L'identification des destinations et sous-destinations admises dans les zones ou parties de zones peut être opérée par le règlement littéral ou exclusivement par des orientations d'aménagement et de programmation si les auteurs du PLU ont préféré ne pas rédiger de règlement (C. urb., art. R.151-20). Si cette dernière option a été retenue, la mixité fonctionnelle fait, en effet, partie du contenu obligatoire des OAP ; sa concrétisation passe alors par un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale (C. urb., art. R.151-8).

En l'absence de SCOT, les OAP d'un PLU intercommunal doivent au surplus préciser les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et définir les localisations préférentielles des commerces en prenant particulièrement en considération les objectifs de revitalisation des centres-villes (C. urb., art. L.141-16, par renvoi de l'article L.151-6).

---

<sup>6</sup> Le projet de zone de préemption doit être accompagné d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale (C.urb., art.R.214-1).

<sup>7</sup> Comme le prévoit par exemple le PLU du Havre afin d'empêcher l'implantation d'agences bancaires notamment.

<sup>8</sup> CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept, req. n° 317469, BJDJ 2011, n°1, p. 23, concl. P. Collin (à propos du PLU de Maisons Lafitte).

<sup>9</sup> En dépit des apports de la loi « ALUR » (C. urb., art. L. 442-9), la Cour de cassation considère que les dispositions d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges de lotissements restent opposables aux colotis : Cass. civ. 3, 14 sept. 2017 n°16-21329.

Le recours aux seules orientations d'aménagement et de programmation a cependant pour conséquence automatique d'empêcher l'utilisation des potentialités ouvertes par l'article R.151-37 du code de l'urbanisme, telles qu'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière, définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ou encore accorder des majorations de volume constructible. Une OAP ne peut pas non plus générer un emplacement réservé, seul le règlement offrant une telle faculté comme le prévoient les dispositions de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

### **c) La modulation des règles d'occupation des sols justifiée par la mixité fonctionnelle**

#### **■ La possibilité d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière (C. urb., art. R. 151-37, 1°) mixité fonctionnelle dans les zones agricoles et naturelles**

Selon le 1° de l'article R. 151-37, « afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut... définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ».

Cette possibilité généralise le procédé déjà utilisé par de nombreux PLU pour imposer la création de cellules commerciales en rez-de-chaussée d'immeubles. Il s'agit, plus globalement, d'impulser un rééquilibrage dans les quartiers monofonctionnels, en réduisant autant que possible la consommation d'espace.

En ne visant aucune destination ou sous-destination particulière, les dispositions de l'article R.151-37 étendent potentiellement l'application du dispositif à toutes les destinations et sous destinations recensées par les articles R.151-27 et 28 du code de l'urbanisme et permettent sa mise en œuvre à l'échelle de l'unité foncière ou de la construction<sup>10</sup>, sans fournir aucune autre précision technique.

L'obligation de mixité à l'échelle des constructions et/ou des unités foncières suppose toutefois une écriture spécifique du règlement du PLU car l'intensité de la contrainte va très au-delà du simple respect des destinations ou sous-destinations admises dans la zone de référence.

En premier lieu, il est indispensable de préciser le champ d'application de l'exigence, puisqu'à l'évidence toutes les constructions et toutes les unités foncières de la zone ou du secteur ne peuvent être concernées sans risquer de faire peser sur le plan local d'urbanisme un risque d'illégalité. Empêcher par exemple indirectement, la réalisation d'habitations individuelles au prétexte qu'elles ne respectent pas la mixité est à évidence impossible. S'agissant des unités foncières<sup>11</sup>, un seuil en superficie peut être arrêté. Parallèlement une

<sup>10</sup> Au sein d'une même construction, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la détermination des destinations et sous-destinations est à apprécier au niveau de chaque pièce : par exemple, CAA Lyon, 24 janv. 2017, req. n° 15LY02294. Voir sur ce point la fiche n°1 sur les destinations et sous-destinations.

<sup>11</sup> Une unité foncière est définie comme un « îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision » : CE, 27 juin 2005, commune Chambéry c/ Balmat, req. n° 264667 .

surface de plancher ou un nombre d'étages spécifique peuvent être adoptés pour circonscrire l'obligation à des projets d'envergure, par nature plus à même de satisfaire à la mixité. D'autres précisions complémentaires telles que l'application aux seules constructions nouvelles ou également aux extensions des constructions existantes seront utiles.

Pour assurer l'efficacité de la règle et faciliter le contrôle des services instructeurs, le PLU doit également préciser comment les destinations ou sous destinations doivent se concrétiser. En fonction des priorités d'aménagement et des besoins, certaines destinations ou sous-destinations seront sélectionnées parmi celles admises dans la zone. La ventilation de ces fonctionnalités en pourcentage de surface de plancher paraît utilisable (par analogie avec les servitudes de mixité sociale) ; il peut s'agir plus simplement de dissocier étages et rez-de-chaussée sans fixer de superficie.

Si l'obligation de mixité est définie à l'échelle de l'unité foncière, mieux vaut enfin préciser que les divisions postérieures à l'approbation du PLU resteront sans conséquence sur l'application de la règle. A défaut, celle-ci pourrait en effet être aisément contournée par une division ayant pour seul objectif de réduire la ou les parcelles. Toute écriture du PLU limitant les divisions est en revanche à éviter sous peine d'illégalité<sup>12</sup>.

#### ■ **La possibilité d'instaurer des règles différenciées entre rez-de-chaussée et étages supérieurs (C. urb., art. R. 151-37, 3°)**

Le règlement du PLU peut prévoir des « règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ».

Le recours à une règle alternative de ce type est logiquement complémentaire à l'obligation de mixité au sein des constructions ou des unités foncières. Toutefois, les deux mécanismes restent indépendants. Les auteurs du PLU désirant privilégier une norme plus incitative que coercitive peuvent donc se contenter d'instaurer des règles différenciées entre rez-de-chaussée et étages supérieurs sans prescrire une obligation stricte de mixité.

La différenciation entre rez-de-chaussée et étages n'est pas circonscrite à la seule hypothèse d'un rez-de-chaussée dévolu à un usage commercial, bien qu'en pratique, ces circonstances soient à l'origine de la réécriture du code de l'urbanisme. L'objectif consiste à faciliter l'implantation en rez-de-chaussée d'activités lors de la création des constructions sans pour autant empêcher les mutations ultérieures au profit d'autres destinations admises dans la zone, dans la construction ou sur l'unité foncière.

Les règles concernées par le différentiel n'ont pas non plus été désignées par le code La hauteur est, à l'évidence, notamment concernée car une hauteur sous-plafond inadaptée en rez-de-chaussée constituerait une entrave à l'implantation commerciale ou artisanale. Les règles d'aspect extérieur peuvent également être rédigées de manière distincte.

La problématique du stationnement est traditionnellement appréhendée différemment selon les destinations, notamment quant au nombre d'emplacements

<sup>12</sup> Le Conseil d'Etat a sans ambiguïté conclu à l'illégalité d'un PLU ayant interdit le lotissement : CE 27 juillet 2012, Hoffmann, req n°342908.

devant être fournis. Lorsqu'un projet comporte plusieurs destinations, les obligations en termes de stationnement pourront être calculées au prorata de la surface de plancher de chaque destination, le niveau de la surface de plancher restant alors indifférent. Simplifier la mutation des rez-de-chaussée en ne les soumettant à aucune obligation en termes d'emplacement paraît cependant envisageable dès lors que cette option est justifiée pour renforcer l'activité commerciale et qu'existe une desserte satisfaisante en transport collectif.

#### ■ **Majorations de volume constructible (C. urb., art. R. 151-37, 2°)**

Le PLU est susceptible de gratifier certaines destinations et sous-destinations de majorations de volume constructible définies par référence à l'emprise au sol et la hauteur.

En l'absence de restriction particulière formulée par le code, le plan peut donc en faire bénéficier des projets relevant d'une seule destination ou sous-destination lorsque cette dernière est trop sous-représentée dans le secteur par rapport aux besoins identifiés et /ou en réserver le bénéfice aux constructions comportant au moins deux fonctions.

Cette dernière option permet de nuancer la dimension coercitive de l'obligation de mixité imposée aux constructions et en facilite la concrétisation. Au sein d'un même bâtiment, la coexistence de plusieurs destinations ou sous-destinations oblige, en effet, à la création d'accès séparés et par conséquent à la réduction de la superficie disponible en rez-de-chaussée. Une telle difficulté peut ainsi être résolue par le mécanisme de majoration de volume constructible.

Des droits à construire supplémentaires octroyés à des constructions commerciales, artisanales, ou de service public dans des secteurs exclusivement résidentiels sont également les bienvenus pour opérer un rééquilibrage des fonctions urbaines.

Par ailleurs, alors que le code de l'urbanisme a plafonné les majorations justifiées par la mixité sociale (voir infra), il n'a rien prévu s'agissant des bonus motivés par la mixité fonctionnelle. Ce libéralisme apparent doit être appréhendé avec prudence par les auteurs de PLU. Les majorations -si le document en prévoit- doivent être précisément définies afin de prévenir tout risque de requalification en dérogations et donc d'illégalité du PLU. Il est ainsi indispensable de circonscrire le bénéfice des majorations à certains projets et de limiter l'ampleur du « bonus ». En revanche, le code de l'urbanisme n'a pas interdit d'ajouter à une majoration justifiée par la mixité fonctionnelle une majoration fondée sur la mixité sociale.

## **2. Les servitudes dites de mixité sociale dans les PLU**

Afin de répondre à l'obligation d'assurer « la mixité sociale dans l'habitat » (C. urb., art. L. 101-2, 3°), les dispositions de l'article R.151-38 précisent l'application des trois dispositifs législatifs composant la catégorie des servitudes dites de mixité sociale :

- les emplacements réservés « logement » (C. urb., art. L.151-41, 4°) ;
- les servitudes de taille minimale des logements (C. urb., art. L.151-14) ;
- les secteurs de mixité sociale (C. urb., art. L.151-15).

Chacun des dispositifs mobilisés doit s'inscrire dans le projet arrêté par le PADD et être justifié dans le rapport de présentation du PLU. A ce titre, l'application des objectifs et orientations du PLH auxquels le PLU doit être compatible sécurise la mise en œuvre des servitudes en cas de contentieux<sup>13</sup>.

#### a) Règles communes aux trois dispositifs

##### ■ Un champ d'application circonscrit en termes d'objet et de zones concernées

Les trois mécanismes ont pour points communs :

- d'appréhender la mixité sociale sous le seul prisme du logement, notion plus étroite que l'habitat. Leur mise en œuvre est donc exclue pour imposer ou favoriser l'implantation des aires d'accueil des gens du voyage ou les résidences démontables constituant un habitat permanent (C.urb., art. R.111-51). D'autres dispositions du PLU pourront être mobilisées à cet égard tels que les emplacements réservés de droit commun (exclusivement pour les premières) ou les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (C.urb., art. L.151-41, 1° à 3° et L.151-13) ;

- d'être circonscrits aux seuls programmes de logements. Leur application à un projet de création d'un seul logement individuel est à l'évidence impossible. En revanche, elle n'est pas réservée aux seuls programmes publics ni *a fortiori* aux programmes de création de logements sociaux. Il faut à cet égard rappeler que l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, posé par l'art. L.101-2 du code de l'urbanisme, s'impose à tous les auteurs de PLU, que la collectivité soit ou non débitrice du quota de logements sociaux prescrit par l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation (inversement satisfaire aux exigences du nombre de logements sociaux n'est pas *ipso facto* une garantie de respect des dispositions d'urbanisme qui intègrent une dimension qualitative, c'est-à-dire une répartition spatiale équilibrée des logements dans leur diversité en termes de taille, statut d'occupation, et financement). Les supports juridiques utilisés pour concrétiser une opération sont également indifférents, les mécanismes étant opposables au lotissement<sup>14</sup> ;

-de ne pouvoir être utilisés qu'en zones urbaines et zones à urbaniser du PLU. L'article R.151-38 se contente à ce titre de réitérer les dispositions législatives, sans remédier à une ambiguïté relative aux zones 2AU. Jusqu'à leur ouverture à l'urbanisation par une modification, voire une révision du PLU (C. urb., art. R.151-20), ces zones restent inconstructibles<sup>15</sup>. Il paraît donc surprenant de ne pas avoir circonscrit le champ d'application des trois dispositifs aux seules zones 1AU. Les

<sup>13</sup> CAA Nantes, 23 mars 2012, n°10NT01406, M.X c/CU Nantes Métropole : à propos des secteurs de mixité sociale ; CAA Marseille, 26 avril 2016, n°14MA03994 : à propos des emplacements réservés « logement ».

<sup>14</sup> CE 24 fév.2016, Commune de Pia, req. n° 383079.

<sup>15</sup> En ce sens : Ministère de la cohésion des territoires, Fiche technique 7 : Le zonage, clarification des modalités de classement et du contenu des zones à urbaniser (AU) et extension des objectifs de classement des zones naturelles et forestières (N), DHUP/QV3, fév.2017.

servitudes de taille minimale des logements, les secteurs de mixité sociale, les emplacements réservés logements créés en zone 2AU n'auront de fait aucune utilité immédiate. Les emplacements réservés ouvrant, au surplus, un droit de délaissement au profit des propriétaires des terrains grevés (C.urb., art. L.230-1), sa mise en œuvre à tout moment (avec une possibilité de solliciter l'emprise totale) contraindra la collectivité à acquiescer selon un calendrier qu'elle ne peut maîtriser. Il n'apparaît donc pas pertinent de délimiter un emplacement réservé « logements » dans une zone 2AU.

En toute logique, les articles L.151-14, L.151-15, L.151-41,4° et R.151-38 ne sont pas applicables dans les zones agricoles et naturelles dont la vocation première n'est pas d'accueillir des logements, sinon à titre d'exception.

L'opérationnalité des trois dispositifs suppose également, à l'évidence, que la zone urbaine ou la zone à urbaniser dans laquelle ils ont été définis admette la destination « logement » (sous-destination de la destination « habitation » telle qu'identifiée par l'article R.151-28, 2°).

Enfin, la préexistence de constructions n'interdit pas le recours aux servitudes. Leur application empêchera alors les propriétaires de mener des projets d'adaptation, de réhabilitation ou d'extension mesurée qui pourraient toutefois contribuer à la mixité sociale et la mixité fonctionnelle. Pour ce motif, la rédaction du PLU peut préciser que les servitudes ne s'appliquent qu'aux constructions neuves.

#### ■ **L'utilisation des pièces du dossier de PLU : règlement et documents graphiques**

Le code de l'urbanisme impose expressément que les servitudes de taille minimale des logements, de mixité sociale et les emplacements réservés au logement soient instaurées par le règlement du PLU (art. L.151-14, L.151-15 et L.151-41,4°) et délimitées par les documents graphiques (C.urb., art. R.151-38).

Le recours aux seules orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le permet le décret du 28 décembre 2015 pour définir les conditions d'aménagement en zone U et en zone AU (C.urb., art. R.151-20) n'est donc pas suffisant. Les OAP ne peuvent pas instaurer ces servitudes, le recours au règlement étant indispensable. La jurisprudence administrative vient de rappeler cette exigence<sup>16</sup>. Cet impératif technique garantit au surplus l'autorité juridique maximale de la relation de conformité prévue à l'article L.152-1.

Par ailleurs, chacune des servitudes est susceptible de justifier que soit opposé un sursis à statuer à une demande d'autoriser un projet qui risquerait de compromettre l'exécution du futur PLU qui les prescrit<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> CAA Lyon, 13 févr. 2018, SCI du Vernay, req. n° 16LY00375 : une OAP ne peut prévoir des dispositions revenant à fixer les caractéristiques d'une construction déterminée. Elle ne permet pas aux auteurs du PLU, « qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément... les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement ». En l'espèce, l'OAP délimitait sur la partie sud d'une parcelle « un emplacement destiné à l'implantation d'un bâtiment de type logements collectifs ou intermédiaires en R + 1 d'une douzaine de logements ».

<sup>17</sup> CAA Nantes, 18 février 2011, « M. X. c/ Commune de la Chapelle-sur-Erdre », req. n° 09NT02804 : s'agissant de l'emplacement réservé logement ; CAA Lyon, 26 avr. 2016, req. n° 14LY03816 : à propos des servitudes de mixité sociale.

### ■ **La justification par le pétitionnaire du respect des servitudes**

En toute logique, un dispositif de contrôle du respect des servitudes de mixité a été prévu par le code de l'urbanisme. Ainsi, afin de permettre le contrôle du respect des servitudes par le service instructeur, le pétitionnaire du permis de construire doit joindre à sa demande un tableau récapitulatif du nombre de logements, de leur catégorie et/ou de leur taille (C.urb., art. R.431-16-1 et R.431-16-2).

### b) **Les modalités spécifiques de mise en œuvre des servitudes de mixité sociale**

#### ■ **Emplacements réservés « logement » ( C. urb., art. L. 151-41, 4° et R. 151-38, 1°)**

La technique des emplacements réservés « logement » est le plus contraignant des mécanismes de mixité sociale : elle se traduit, en effet, par l'interdiction de réaliser toute autre opération que celle prescrite par le PLU, l'opération pouvant, en théorie, être réalisée par le propriétaire des parcelles visées ou un tiers.

Ainsi, selon les dispositions de l'article L. 151-41,4°, « dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ».

#### Définition du programme de logements et degré d'exigence du PLU

Pour chaque emplacement réservé, les auteurs du PLU doivent préciser « la nature du programme de logements imposé » (C.urb., art. R.151-38,1°). Cette condition est toutefois appréciée de façon très avantageuse. En effet, il n'est pas nécessaire d'avoir préalablement arrêté un programme précis de création de logements sociaux<sup>18</sup>. Au surplus, les auteurs du PLU peuvent valablement imposer une superficie minimale de logements à construire dont un minimum de logements sociaux<sup>19</sup>.

L'écriture du PLU peut donc être très précise et directive en déclinant, par exemple, en pourcentage les catégories de logements attendues et en modulant selon la surface de plancher totale du programme<sup>20</sup>. Il est également possible de décliner la nature du programme de logements en la modulant en fonction de la superficie des terrains inclus dans l'emplacement réservé, en autorisant ou non une destination autre que le logement, en rez-de-chaussée notamment<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> CAA Bordeaux, 18 juin 2013, n° 13BX00550.

<sup>19</sup> CE 26 juin 2013, req. n° 353408.

<sup>20</sup> Par exemple : pour une surface de plancher inférieure ou égale à 3000 m<sup>2</sup>, 70% de logements aidés type PLUS prêt locatif à usage social et 30% de logements PLAI prêt locatif aidé d'intégration ; au-delà de 3000 m<sup>2</sup>, la première tranche de 3000 m<sup>2</sup> est affectée à du logement aidé et 50% au moins du reliquat est réservé au logement en accession sociale (dispositions validées par le juge administratif : CAA Marseille, 26 avril 2016, req. n° 14MA03994).

<sup>21</sup> Par exemple, en imposant des conditions différentes selon que les terrains concernés ont une superficie de plus de 3000 m<sup>2</sup> ou comprise entre 1000 et 3000 m<sup>2</sup> (PLU de Rennes).

### ■ **Servitude de taille minimale des logements (C. urb., art. L. 151-14 et R. 151-38, 2°)**

Selon les dispositions de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme, le règlement peut « délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ».

Cette servitude a été créée par la loi du 25 mars 2009 pour prévenir la création en quantité trop importante de logements neufs de dimensions réduites, inconvénient résultant des dispositifs successifs de défiscalisation des investissements locatifs. Les plans d'urbanisme fixant une surface minimale intérieure étaient, jusque-là, entachés d'illégalité au vu des limites posées par l'habilitation législative<sup>22</sup>.

Les auteurs de PLU désireux de recourir à ce mécanisme doivent, en application des articles L.151-14 et R.151-28, définir les programmes de logements concernés, la taille minimale attendue et la proportion des logements concernés dans le programme.

#### Programmes de logements concernés et proportion de logements

A l'évidence, la servitude n'est pas opposable à la création d'un seul logement individuel, seuls les « programmes » étant concernés, ce qui suppose la constitution simultanée d'au moins deux logements relevant d'une même autorisation d'urbanisme. Toutefois, le code de l'urbanisme ne fournissant aucune définition du « programme », il appartient aux auteurs du PLU de le caractériser.

La méthode la plus simple est d'arrêter un nombre de logements créés à partir duquel la servitude sera applicable. A cet égard, rien n'interdit de comptabiliser le ou les logements d'origine à partir duquel -desquels- d'autres logements seront constitués, soit par extension soit par division<sup>23</sup>. L'inclusion du logement d'origine peut être justifiée par la volonté d'éviter la constitution de trop petits logements dans un tissu pavillonnaire mais elle a inversement pour conséquence de rendre plus difficile la densification dans ces secteurs.

Par ailleurs, les dispositions du code de l'urbanisme n'ont pas réservé l'application de la servitude aux seuls logements locatifs.

Enfin, le règlement du PLU doit également fixer la proportion de logements devant être d'une taille minimale. A ce titre, rien n'interdit a priori de retenir le pourcentage le plus élevé de 100%, en cohérence avec les besoins en logement d'un secteur.

#### Taille minimale de logements

Le plus judicieux pour définir la taille minimale de logements est de se référer à une surface de plancher facilement contrôlable par les services instructeurs lors de l'examen d'une demande d'autorisation. Le recours à une taille de superficie habitable pose davantage de difficultés car cette notion définie par l'article R.111-2 du code de la construction et de l'habitation est modulée en fonction du nombre de

<sup>22</sup> CE 9 juillet 1997, Commune de Megève, req. n°146061.

<sup>23</sup> Par exemple, pour toute opération visant à créer 3 logements et plus, y compris celui d'origine : 60% des logements doivent être dotés d'une superficie de plancher minimale de 55 m<sup>2</sup> (PLU d'Alfortville).

personnes présentes dans le logement, ce dont ne peuvent pas préjuger les autorités d'urbanisme<sup>24</sup>.

La taille minimale peut également être définie en termes de nombre minimal de pièces dans le logement<sup>25</sup>. Toutefois, le Conseil d'Etat a récemment considéré que l'article L.151-14 ne permettait pas aux auteurs du PLU d'imposer aux constructeurs « une répartition détaillée des logements selon leur taille, notamment en imposant plusieurs types de logements et en fixant des proportions minimales à respecter pour plusieurs types »<sup>26</sup>. En l'occurrence, le PLU en imposant dans tous les programmes de plus de 5 logements comportant des T1 et des T2, des logements de type T3 soient proposés pour un pourcentage minimal, excédait la base légale procurée par le code.

### ■ **Le secteur de mixité sociale (C. urb., art. L. 151-15 et R. 151-38, 3°)**

Créée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, le champ d'application de la servitude a été étendu en 2009 pour permettre à la fois la création de logements locatifs et de logements en accession à la propriété (C.urb., art. L.151-15).

Elle consiste à « 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 est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale » (C. urb., art. L. 151-15).

#### Délimitation du secteur de mixité sociale et programmes de logements concernés

La taille du ou des secteur(s) de mixité sociale ne fait l'objet d'aucune consigne particulière du code de l'urbanisme. La délimitation par les documents graphiques peut donc être plus ou moins importante en cohérence avec le PADD. Il est ainsi possible d'appliquer la servitude sur l'ensemble d'une ou plusieurs zones urbaines, d'inclure ou non des périmètres de ZAC ou de lotissements.

En revanche, le règlement du PLU doit identifier les programmes de logements soumis à l'exigence de mixité. Pour cela, il est possible de raisonner à l'échelle d'un programme unitaire ou de la globalité des logements prévus au sein d'un secteur par une orientation d'aménagement et de programmation. Cette dernière option a ainsi été validée par la jurisprudence<sup>27</sup>, mais sa mise en œuvre s'avère toutefois plus complexe à contrôler en cas de pluralité de constructeurs.

Les programmes unitaires visés peuvent être définis en utilisant un nombre de logements ou une surface de plancher au-delà desquels s'appliquera le pourcentage de mixité sociale.

Le règlement du PLU doit également préciser si la servitude s'applique uniquement à des constructions nouvelles ou vise également les extensions des constructions existantes ainsi que les changements de destination au profit de l'habitat, dès lors que les seuils en nombre de logements ou surface sont franchis.

<sup>24</sup> Selon ces dernières, « la surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 mètres carrés et 23 mètres cubes au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième ».

<sup>25</sup> CE 30 mars 2018, req. n° 411122.

<sup>26</sup> CE 30 mars 2018, préc.

<sup>27</sup> CAA Lyon, 26 avr. 2016, req. n° 14LY03816.

Il peut également apparaître opportun d'indiquer que certains programmes de logements tels que les logements d'urgence, les maisons de retraite et les foyers logements sont exclus du dispositif.

#### Catégories de logements définies en pourcentages

Selon les dispositions de l'article L. 151-15, le règlement doit prévoir un « pourcentage » du programme de logement affecté à des catégories de logements qu'il définit.

Pour respecter cette obligation, le PLU peut se contenter de définir un seul pourcentage pour une seule catégorie de logements telle que les logements sociaux et de faire varier ce pourcentage selon le nombre de logements prévus par le programme. En toute logique, la détermination des pourcentages doit toutefois respecter l'objectif de mixité ce qui interdit d'imposer 100% de logements sociaux sur un secteur<sup>28</sup>.

#### Situation particulière de la commune frappée d'un arrêté de carence

Par principe, les auteurs du PLU apprécient discrétionnairement d'utiliser ou non la servitude de mixité sociale. Toutefois si une commune fait l'objet d'un arrêté de carence au regard de ses obligations en termes de logements sociaux, l'article L.111-24 du code de l'urbanisme impose que, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux soient des logements locatifs sociaux.

Dans cette hypothèse et sauf à ce que la commune ait obtenu du préfet une dérogation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité, les dispositions moins exigeantes du PLU sont inopposables aux constructeurs. La pénalisation législative prévaut. Inversement les contraintes plus strictes du PLU sont applicables sous réserve de respecter l'objectif de mixité.

### **3. Les bonus de constructibilité destinés à favoriser la mixité sociale**

Les auteurs du PLU ont la possibilité d'accorder aux porteurs des projets mettant en œuvre une mixité fonctionnelle et/ou une mixité sociale des majorations de volume constructible (C. urb., art. L. 151-28 et R.151-37, 5°, 6°, 7°).

Communément désignées sous l'appellation « bonus de constructibilité », ces majorations étaient initialement des dérogations au PLU. Une simple délibération du conseil municipal ou de l'EPCI permettait, à tout moment, la mise en œuvre du bonus, sans nécessité d'une réécriture du document d'urbanisme. Dans l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 5 janvier 2012, ce mécanisme doit être prévu par le PLU car il relève de la technique des règles alternatives auxquelles le plan peut recourir pour moduler ses prescriptions. Les transformations du document qui s'avèreraient nécessaires sont toutefois facilitées puisqu'elles peuvent être conduites selon une procédure de modification simplifiée (C.urb., art. L.153-45).

Deux pièces du dossier PLU doivent être mobilisées :

---

<sup>28</sup> CAA Marseille, 16 décembre 2016, Epoux A. et D. c/ Commune de Saint-Jean-de-Fos, req. n° 16MA01501.

- le règlement littéral autorise le ou les dépassements et en fixe les modalités dans les limites légales (C.urb., art. L.151-28) ;
- les documents graphiques délimitent les emplacements réservés et /ou les secteurs bénéficiaires des dépassements (C.urb., art. R.151-37).

**a) Champ d'application des majorations en termes de zones et de projets**

La réalisation de logements sociaux et de logements intermédiaires est assez logiquement bénéficiaire de ce dispositif (C.urb., art. L.151-28, 2°, 4°, R.151-37, 6° et 7°, Voir encadré).

Art. L. 151-28 (extraits)

Le règlement du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut prévoir, dans le respect des autres règles établies par le document et notamment les servitudes d'utilité publique visées à l'article L. 151-43 et sous réserve des dispositions de l'article L. 151-29 :

2° 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 ;

4° Des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation, bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 30 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération.

Son utilisation est alors souvent conjuguée avec les servitudes de mixité sociale et de taille minimale des logements et les emplacements réservés spécifiques même si les mécanismes restent indépendants juridiquement. En outre et surtout, le dépassement de la constructibilité peut être admis au profit de l'agrandissement ou de la construction de toutes les habitations (C.urb., art. L.151-28,1°, R.151-37,5°)<sup>29</sup>.

D'un point de vue territorial, le code de l'urbanisme s'est contenté d'un encadrement minimal : les bonus « logements sociaux et intermédiaires » peuvent

<sup>29</sup> Bonus de constructibilité permettant « un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ... pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ». Il « ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées » et « ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante ».

être prévus en zones urbaines et à urbaniser<sup>30</sup>. Les bonus « habitation » sont, en revanche, circonscrits aux seules zones urbaines, à l'exception de celles exposées au bruit suscité par le fonctionnement des aéroports<sup>31</sup>.

En envisageant systématiquement le bénéfice des bonus au sein de « secteurs », le code ne semble pas pour autant prohiber leur application à l'ensemble d'une zone. Par ailleurs, ces secteurs doivent systématiquement apparaître sur les documents graphiques (C. urb., art. R.151-37).

#### **b) Règles du PLU concernées et limites des dépassements**

Les règles susceptibles de faire l'objet d'un dépassement ne sont pas identifiées de manière homogène par le code de l'urbanisme. L'article L.151-28 vise systématiquement « le gabarit, la hauteur et l'emprise au sol », tandis que l'article R.151-37 ne fait référence qu'à « la hauteur et à l'emprise au sol ». Or, le gabarit désigne, en architecture, non seulement la taille mais aussi la forme générale d'un bâtiment<sup>32</sup>. Ce décalage ne peut être interprété au détriment des auteurs du PLU qui disposent de la possibilité de moduler à la fois les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise ou de limiter leur écriture à une catégorie de règles.

Quelle que soit l'option retenue, le code de l'urbanisme impose des plafonnements. Leur formulation, différente selon les hypothèses recensées par l'article L.151-28, impose une appréhension vigilante. Ainsi, le dépassement au profit des habitations est plafonné à 20% supplémentaire pour chaque règle concernée sans excéder 20% de surface de plancher supplémentaire par rapport à la surface existante (C.urb., art. L.151-28, 1°). En revanche, les dépassements au profit des programmes de logements comportant des logements sociaux et intermédiaires sont plafonnés respectivement à 50% et 30% de volume constructible supplémentaire (et non règle par règle) et, pour chaque opération, la majoration ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux ou intermédiaires et le nombre total des logements du projet (C.urb., art. L.151-28, 2° et 4°).

Ces plafonnements s'imposent de manière impérative aux auteurs des PLU. Le code de l'urbanisme a d'ailleurs exclu expressément l'application cumulée du bonus de constructibilité « habitation » et des bonus « logements sociaux ou intermédiaires » (C.urb., art. L.151-29, al.4). La combinaison des bonus logements sociaux et logements intermédiaires est admise, mais elle ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction (C.urb., art. L.151-29, al.5). Les dispositions du PLU autorisant des dépassements supplémentaires seraient vraisemblablement qualifiées de dérogations, ce qui constituerait un risque majeur pour la légalité du PLU.

Il convient de noter par ailleurs que le dépassement de 5% supplémentaire alloué par la loi « CAP » du 7 juillet 2016 aux programmes de logement justifiant d'une innovation architecturale n'a pas à être prévu par le PLU ; cette dérogation supplémentaire est accordée par l'autorité compétente pour autoriser les projets, indépendamment des dispositions du plan d'urbanisme (C.urb., art. L. 151-29-1).

<sup>30</sup> La majoration prévue au profit des logements intermédiaires est cependant exclue pour ceux d'entre eux bénéficiant du régime fiscal prévu par l'article 199 novovicies du code général des impôts (C. urb., art. L.151-29, al.3).

<sup>31</sup> C.urb., art. L. 151-29, al. 1<sup>er</sup> : sont exclues les zones de bruit fort « A » et « B » et les zones de bruit modéré « C ».

<sup>32</sup> Un graphique indique les lignes droites ou courbes dans lesquelles doivent s'inscrire la construction.

---

Parallèlement, les dérogations aux règles de gabarit, de densité et de stationnement du PLU permettant, dans les zones tendues, de faciliter la création de logements sont mises en œuvre exclusivement par les services instructeurs sur demandes des pétitionnaires (C.urb., art. L.152-6).