

Club PLUI Occitanie

28 novembre 2017

PLH et articulation PLUI-PLH

Damien PACOU DHUP/PH2

Plan de l'intervention

- **Le PLH : cadre de référence de la politique locale en matière d'habitat**
- **Le PLH dans l'ordonnancement juridique**
- **L'inscription du volet habitat dans le PLUI : le PLUI-H**
- **Elaborer un PLUI-H ou un PLUI et un PLH ?**
- **ANNEXE : Les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H**

I – Le PLH : cadre de référence de la politique locale en matière d’habitat

Une procédure instituée par la loi du 07 janvier 1983

- Le PLH constitue le **document stratégique d’orientation, de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l’habitat** portées par les intercommunalités (et des communes, de façon plus marginale) ;
- C’est un document **de programmation opérationnel**, au contenu et à la procédure spécifiques et encadrés
 - ✓ Cadre législatif et réglementaire codifié aux articles L. 302-1 à L. 302-4-2-2 et R. 302-1 à R. 302-13-1 du code de la construction et de l’habitation (CCH)
 - ✓ Document non opposable aux tiers, borné dans le temps - 6 ans - et l’espace : le territoire intercommunal
- Le PLH est obligatoire :
 - ✓ Échelle intercommunale : Métropoles, Communautés urbaines (CU), communautés d’agglomération (CA), et communautés de communes (CC) compétentes en matière d’habitat et avec une population > 30. 000 hab et une commune > 10 000 hab.
 - ✓ Échelle communale : communes isolées > 20 000 hb. En dehors d’un EPCI compétent en habitat

Focus sur la compétence habitat des communautés de communes

- à caractère optionnel ([article L.5214-16 du CGCT](#))
- dès lors qu'une CC aura défini dans ses statuts la compétence "**politique du logement et du cadre de vie**" ou des sous-items appartenant à ce domaine de compétence, celle-ci est **compétente en matière d'habitat**.
- la compétence "habitat" réside dans le fait qu'elle s'entend comme un générique non défini formellement dans les textes, qui regroupe en réalité au sens des dits textes, des compétences / sous-compétences diverses et variées
- on est compétent "en matière d'habitat" parce qu'on exerce un certain nombre de compétences / sous-compétences en la matière qui sont, elles, définies par la législation
- Les CC peuvent donc, sur leur décision, être compétentes en matière de "politique du logement et du cadre de vie" dès lors qu'elles exercent au moins une des sous-compétences rattachées, à savoir et entre autres, l'élaboration du PLH, ou encore le développement social du logement et les actions en faveur du logement ([circulaire DGC du 13 juillet 2006](#))

I – Le PLH : cadre de référence de la politique locale en matière d’habitat

Au delà de l’obligation, pourquoi faire un PLH :

- Facteur clé de la réussite du développement local :
La mise en œuvre d’une politique locale de l’habitat adaptée aux besoins, cohérente et lisible, avec des ambitions, des orientations, des objectifs et des actions clairement exprimés, est un facteur clé de la réussite du développement local au même titre que les politiques mises en œuvre en matière d’urbanisme et de déplacements.
- Expression d’une stratégie :
Le PLH exprime donc la stratégie politique de l’EPCI (ou de la commune) en la matière, sur les 6 années de son application, et représente un outil opérationnel et précieux d’aide à la décision.

Sa démarche d’élaboration impose des choix de développement, à partir de l’évaluation des besoins en logement/hébergement des ménages au sein de l’agglo, fonction du contexte local, et bâtir, en réponse aux problématiques observées, un programme « annualisé » couvrant les 6 années du document, comportant une territorialisation des objectifs et des actions à mettre en œuvre, déclinant par commune le nombre et les types de logement/places d’hébergement à construire, à rénover, réhabiliter, démolir, les moyens alloués et la calendrier prévisionnel.

I – Le PLH : cadre de référence de la politique locale en matière d’habitat

Au delà de l’obligation, pourquoi faire un PLH :

- **Assurer un développement polarisé pour permettre les évolutions démographiques** (définir les enjeux fondamentaux et les territoires à développer)
- **Offrir des logements/places d’hébergement adaptés aux moyens financiers des ménages** (prise en compte de leur solvabilité)
- **Construire des logements sociaux** (mixité dans et par le logement)
- **Adapter l’offre à la demande et différencier l’offre d’habitat pour tous les publics cibles** (prise en compte des situations individuelles, précarisation, vieillissement, etc) ; mener une politique en faveur **d’un parcours résidentiel ascendant** ;
- **Coordonner les acteurs** (collectivités, financeurs, constructeurs ..), les politiques sectorielles
- **Inciter à une meilleure qualité du bâti**
- **Définir une politique foncière et mettre un place un observatoire du foncier** afin de développer une production de logements (réhabilitation ou construction neuve) ambitieuse et « abordable » tout en luttant contre l’étalement urbain

II – Le PLH dans l’ordonnancement juridique

- Le PLH est compatible avec le SCOT([article L.142-1 du CU](#)).
- Les objectifs et les principes du PLH tiennent compte des options d’aménagement déterminés par le SCOT ou le schéma de secteur ([article L.302-1 du CCH](#))
- Les objectifs et les principes du PLH tiennent compte du plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées ([article L.302-1 du CCH](#))
- Les objectifs et les principes du PLH tiennent compte du schéma départemental d’accueil des gens du voyage ([article L.302-1 du CCH](#))
- Les objectifs et les principes du PLH tiennent compte, le cas échéant, de l’accord collectif intercommunal ([article L.302-1 du CCH](#))

II – Le PLH dans l'ordonnancement juridique

- Le PLUI est compatible avec le PLH ([article L.131-4 du CU](#)). Mais le PLH n'a pas de caractère prescriptif, il n'est pas opposable aux tiers.
 - × délais de mise en compatibilité PLH/PLUi de 3 ans ou de 1 an pour permettre la réalisation d'un programme de logements prévu par le PLH et nécessitant une modification du PLU ([article L.131-6 du CU](#))
- Lien indirect entre SRADDET et PLH, compte tenu de l'articulation de ces deux documents avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) : le SCOT doit prendre en compte les orientations du SRADDET et être compatible avec les règles générales du fascicule, le PLH devant donc être compatible avec les orientations du SCOT ([articles L.4251-3 du CGCT et L.142-1 du CU](#)).
- **NB** : Un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation
- La notion de "prendre en compte" renvoie au niveau le moins contraignant d'opposabilité (« la conformité » et la « compatibilité ») et signifie que les documents de rang inférieur ne doivent pas remettre en cause les orientations générales définies par la norme immédiatement supérieure.

III – L’inscription du volet habitat dans le PLUI : le PLUI-H

- Deux grandes étapes :
 - Le PLUi devient obligatoire avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui tiennent lieu de PLH (lois Molle et Grenelle)

→ La modernisation du PLUi suite à la loi ALUR

- × Transfert de la compétence PLU // minorité de blocage
- × Intégration facultative du volet habitat
- × Création du programme d'orientations et d'actions (POA)

➤ Mise en cohérence de la procédure PLUI-H avec la procédure PLH

- Bilan « global » tous les 6 ans et bilan volet habitat tous les 3 ans. Le Préfet peut demander des modifications ou la révision du PLUi-H [L. 153-27](#), [L. 153-28](#) et [L. 153-29](#) du [CU](#)
- nécessité de recueillir l’avis du comité régional de l’habitat et de l’hébergement (CRHH) [L. 153-16](#) du [CU](#)
- pouvoir du préfet pour rendre le PLUI-H exécutoire au sens du CCH [L. 153-26](#) du [CU](#) : Non satisfaction des objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements..; Avis défavorable ou réserves émises par CRHH
- Prorogation du PLH arrivé à échéance ([L. 152-9](#) [CU](#))

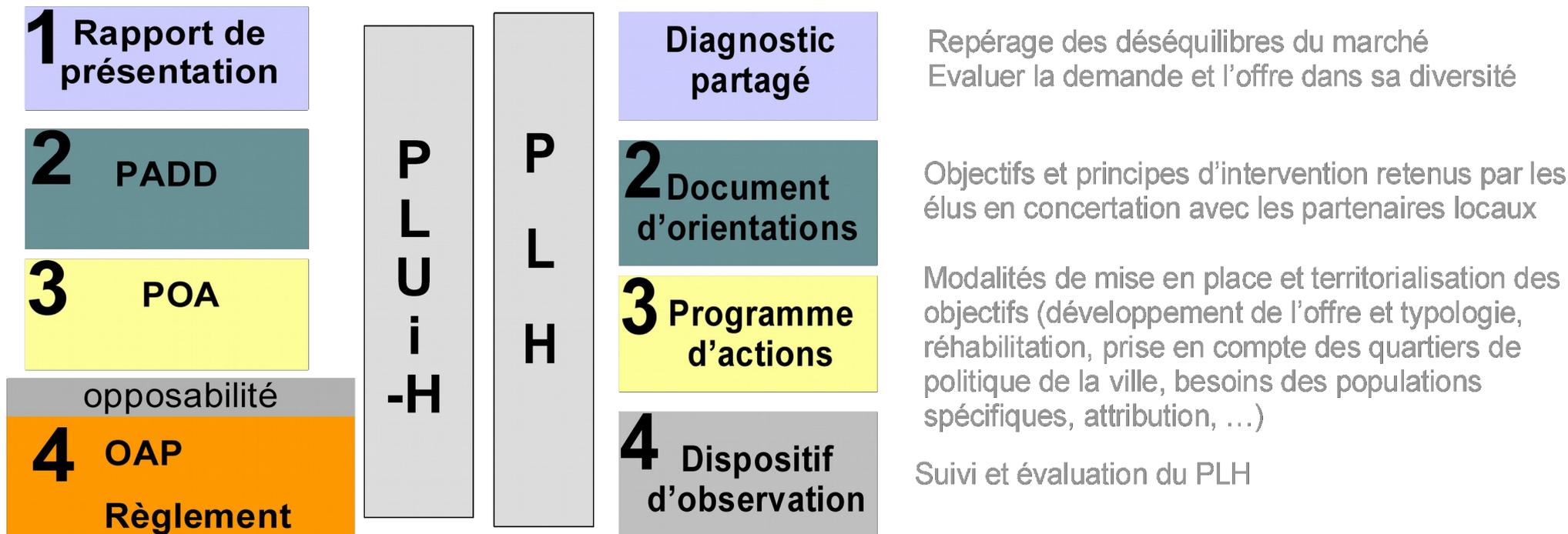
III – L’inscription du volet habitat dans le PLUI : le PLUI-H

- Le PLUI-H tient lieu de PLH => PLUI-H = PLH, alors :
- Il répond dans son ensemble aux objectifs du L. 302-1 du CCH (L. 151-46 du CU)
- Il ouvre les mêmes droits :
 - × Cadre de contractualisation avec l’État pour la convention de délégation des aides à la pierre - L.301-5-1 CCH
 - × Moyen de gestion de l’obligation du quota en logements sociaux de l’article 55 (SRU) - L.302-8 CCH
 - × Support de contractualisation avec les bailleurs (CUS, exonération du SLS...)
- Il emporte les mêmes devoirs :
 - × Répondre aux besoins de tous
 - × Droit au logement et à l’hébergement
 - × Conférence intercommunale du logement * - L.441-1-5 CCH
 - × Mise en œuvre d’un plan partenarial de gestion partagée de la demande logement social - L.441-2-8 CCH *

*Pour les EPCI tenus de faire un PLH (ou PLUI-H)

III – L’inscription du volet habitat dans le PLUI : le PLUI-H

Comparaison des contenus du PLH et du PLUI-H



III – L’inscription de la politique de l’habitat dans le PLUI-H

– Le Rapport de présentation

- Explique les choix retenus pour établir le PADD
- Expose les motifs de la délimitation des zones et des règles...
- S'appuie sur un diagnostic (L. 151-4 du CU)
 - Selon des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière [...] d'équilibre social de l'habitat -
 - Comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement, sur la situation de l'hébergement et sur les conditions d'habitat définies aux articles L. 302-1 et R. 302-1-1 du CCH
- ✓ Indicateurs de débat et de suivi – évaluation -

III – L’inscription de la politique de l’habitat dans le PLUI-H

– Le projet d’aménagement et de développement durables (PADD)

- Arrête les orientations générales concernant les politiques de l'habitat et les objectifs énoncés au R. 302-1-2 du CCH (R. 151-54 du CU)
 - ✓ Les principes retenus pour permettre une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements et hébergement (développement de l'offre / réhabilitation)
 - ✓ Les principes retenus pour répondre aux besoins des populations fragilisées
 - ✓ Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux
 - ✓ Les principaux axes d'une politique en faveur des personnes âgées et handicapées
 - ✓ etc...

III – L’inscription de la politique de l’habitat dans le PLUI-H

– Le programme d’orientations et d’actions

L’article L. 151-45 du CU dispose qu’un PLUI valant PLH comporte un programme d’orientations et d’actions qui comprend toute mesure ou tout élément d’information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l’habitat

Il vient donc préciser et détailler les orientations et objectifs inscrits dans le projet d’aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi.

L’article R. 151-54 du CU indique que le POA comprend les moyens à mettre en place pour satisfaire les besoins en logements et en places d’hébergement, ainsi que le programme d’actions défini au IV de l’article L. 302-1 et à l’article R. 302-1-3 du code de la construction et de l’habitation.

Il indique également les conditions de mise en place du dispositif d’observation de l’habitat prévu au III de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation et défini par l’article R. 302-1-4 de ce même code.

III –L’inscription de la politique de l’habitat dans le PLUI-H

– Les obligations en matière d’orientations d’aménagement et programmations (OAP)

Le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Les orientations d'aménagement et de programmation précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre ces objectifs (L. 151-46 du CU)

Les dispositions habitat figurant dans les orientations d’aménagement et programmations (OAP) ont un caractère facultatif lorsque la communauté de communes comprend moins de 30 000 habitants (L.151-48 du CU)

IV – Elaborer un PLUI-H ou un PLUI et un PLH ?

➤ Les intérêts de choisir le PLUI-H :

- ✓ Une meilleure articulation des politiques publiques sectorielles dans le projet de territoire (l'« habitat » est très consommateur d'espace) ?

Mais le renforcement du volet foncier du PLH doit contribuer à la réelle prise en compte, par le PLH, des problématiques urbaines, et notamment de l'étalement ;

- ✓ l'augmentation du poids de l'habitat dans la gouvernance et la concertation du projet de plan, et une meilleure prise en compte de la dimension sociale ?

Ou, a contrario, une dilution de la problématique habitat abordé tel un sujet comme un autre ?

- ✓ une plus grande lisibilité dans la mise en œuvre des actions dans le temps (dimension programmatique // à la planification) et l'espace = un facteur d'efficacité ?

Mais, toujours, un bilan à trois ans et 6 ans pour l'habitat, en parallèle aux obligations SRU et adapté au temps de la construction neuve

IV – Elaborer un PLUI-H ou un PLUI et un PLH ?

➤ Les intérêts de choisir le PLUI-H :

- ✓ Un moyen de construire durablement une intercommunalité

Comme le PLH, et comme la coexistence des deux documents

- ✓ Une économie de moyens et de temps

Toutefois, les études, diagnostics réalisés en matière d'habitat peuvent servir dans les deux documents

Le recul n'est pas assez grand pour juger aujourd'hui de l'efficacité plus grande de l'existence d'un document unique plutôt que de la coexistence des deux. Je ne conclurai donc ni dans un sens ni dans l'autre.

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Les objectifs SRU dans les PLUI-H.

La mise en compatibilité obligatoire du PLUI-H avec les objectifs SRU applicables aux communes de son territoire

VIII.-Les programmes locaux de l'habitat et les plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programmes locaux de l'habitat exécutoires avant la publication de la présente loi sont adaptés, pour les années restant à courir, selon la procédure de modification prévue au II de l'article L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation ou selon la procédure prévue à l'article L. 131-9 du code de l'urbanisme, pour tenir compte des adaptations rendues nécessaires par la présente loi. » art.97 loi EC

« Par dérogation à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, les plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programmes locaux de l'habitat arrêtés ou approuvés avant la publication de la présente loi, ne prenant pas en compte les objectifs quantitatifs et de typologie définis aux I et III du même article L. 302-8 et applicables aux communes couvertes par ces plans peuvent être rendus exécutoires dans le délai d'un an à compter de cette publication. Ils doivent être adaptés selon la procédure définie à l'article L. 131-9 du code de l'urbanisme dans un délai de deux ans, ou de trois ans si cette mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme, à compter de la promulgation de la présente loi » art.97 loi EC



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Les objectifs SRU dans les PLUI-H

Une procédure de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme tenant lieu de PLH avec les objectifs SRU

En pendant aux dispositions applicables aux PLH, les plans locaux d'urbanisme tenant lieu de PLH (PLUiH) devront prendre en compte toute nouvelle obligation relative à la loi SRU applicable aux communes du territoire intercommunal dans un délai de deux ans, ou de trois ans si cette mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme.

Si, dans ces délais, l'EPCI n'a pas modifié ou révisé son PLUiH, ou s'il a explicitement notifié au représentant de l'Etat sa volonté de ne pas procéder à cette modification ou révision, les prélèvements opérés sur les communes de son territoire sont versés à l'établissement public foncier (local ou à défaut d'Etat) ou en Corse, à l'office foncier de la Corse, ou, à défaut, au fonds national des aides à la pierre. **art. 97 EC ; art. L.131-9 du CU)**

« Les dispositions du plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat prennent en compte toute nouvelle obligation applicable aux communes du territoire intercommunal en application des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, dans un délai de deux ans, ou de trois ans si cette mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme. Lorsque, dans ces délais, l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas modifié ou révisé le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat, ou lorsqu'il a explicitement notifié au représentant de l'Etat sa volonté de ne pas procéder à cette modification ou révision, il est fait application du dernier alinéa du II de l'article L. 302-4 du même code, pour les prélèvements opérés sur les communes du territoire intercommunal en application de l'article L. 302-7 dudit code »

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Faciliter le changement d'échelle de la planification urbaine dans le contexte de la réforme territoriale

Exigence de détention de la compétence « habitat » pour les communautés dotées d'un PLUIH

L'article L151-44 du code de l'urbanisme est modifié pour introduire l'obligation, pour une communauté dotée ou élaborant un PLUI tenant lieu de PLH, de détenir la compétence habitat :
« Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat. »

Cette compétence n'étant jusque là pas exigée par la loi, les EPCI concernés disposent d'un délai de 12 mois après la publication de la loi pour se mettre en conformité avec cette obligation.

Même mécanisme pour les communautés non compétentes habitat qui ont déjà adopté un PLUIH : ce PLUI ne tiendra plus lieu de PLH si elles n'ont pas inscrit cette compétence dans leurs statuts dans les 12 mois suivant la publication de la loi :

« Les plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programmes locaux de l'habitat approuvés avant la date de publication de la présente loi par un établissement public de coopération intercommunale n'étant pas compétent en matière d'habitat ne tiennent plus lieu de programmes locaux de l'habitat si, dans un délai de douze mois à compter de cette date, l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas intégré cette compétence dans ses statuts.

Les procédures d'élaboration d'un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat par un établissement public de coopération intercommunale n'étant pas compétent en matière d'habitat, en cours à la date de publication de la présente loi, peuvent être poursuivies.

L'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un délai de douze mois pour intégrer cette compétence dans ses statuts. » (article 117 loi EC)

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Faciliter le changement d'échelle de la planification urbaine dans le contexte de la réforme territoriale (art. 117 EC)

L'article 153-6 du code de l'urbanisme est complété pour gérer le devenir des PLUI tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUIH) lorsque le périmètre initial de l'intercommunalité est modifié. Ainsi, lorsqu'un nouvel EPCI est créé ou étendu et englobe le territoire d'un ou plusieurs anciens EPCI dotés d'un PLUIH, cet EPCI est considéré pendant une période de 3 ans comme doté, au sens du code de la construction et de l'habitation, d'un PLH exécutoire.

« si le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, l'établissement public de coopération intercommunale est considéré, pendant une durée maximale de trois ans, comme étant doté d'un programme local de l'habitat exécutoire. Si, à l'issue de ce délai de trois ans, l'établissement public de coopération intercommunale ne s'est pas doté d'un plan local d'urbanisme exécutoire tenant lieu de programme local de l'habitat ou d'un programme local de l'habitat exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre, il est fait application du III de l'article L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation. »

Cette mesure s'applique pour les PLUIH approuvés ou arrêtés avant la date de création de l'EPCI

Toutefois, les PLUIH arrêtés avant la création de l'EPCI devront être approuvés et exécutoires dans le délai d'un an après la création de l'EPCI pour continuer à bénéficier de la prorogation pendant les 2 années restant (II du L153-6). Une disposition similaire est intégrée au III de l'article L153-6 pour les PLUID.

« Le présent II est également applicable aux plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat arrêtés avant la création de l'établissement public et devenus exécutoires dans le délai d'un an suivant cette création. »



V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Faciliter le changement d'échelle de la planification urbaine dans le contexte de la réforme territoriale (art. 117 EC)

Extension ou fusion de procédure de PLUI après évolution du périmètre de l'EPCI :

La loi clarifie la possibilité pour le nouvel EPCI d'étendre à la totalité de son territoire une procédure d'élaboration ou de révision de PLUi ou de fusionner des procédures de PLUI engagées antérieurement en cas de modification de périmètre ou encore de création d'un nouvel EPCI, y compris lorsque cette création est issue d'une fusion.

Cette possibilité est ouverte dès lorsque la ou les procédures PLUi en cours n'ont pas encore atteint la phase de l'arrêt. L'article 153-9 du code de l'urbanisme précise désormais les processus à mettre en œuvre pour concrétiser cette fusion ou cette extension de PLUI.

« II.-L'établissement public de coopération intercommunale mentionné au I de l'article L. 153-6 peut également délibérer pour étendre à la totalité de son territoire une procédure d'élaboration ou de révision, en application du 1° de l'article L. 153-31, d'un plan local d'urbanisme intercommunal engagée avant la date du transfert de cette compétence, de la modification de son périmètre ou de sa création, y compris lorsque celle-ci résulte d'une fusion. Cette possibilité est ouverte si le projet de plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été arrêté. Cette délibération précise, s'il y a lieu, les modifications apportées aux objectifs définis dans la délibération initiale et expose les modalités de concertation complémentaires prévues. Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables est organisé au sein du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, dans les conditions prévues à l'article L. 153-12, avant l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme intercommunal étendu à l'ensemble de son territoire. »

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Faciliter le changement d'échelle de la planification urbaine dans le contexte de la réforme territoriale (art. 117 EC)

Extension ou fusion de procédure de PLUI après évolution du périmètre de l'EPCI :

« L'établissement public de coopération intercommunale peut, dans les mêmes conditions qu'au premier alinéa du présent II, fusionner deux ou plusieurs procédures d'élaboration ou de révision de plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

« Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu préexistants continuent le cas échéant à bénéficier des reports de délais mentionnés aux articles L. 174-5 et L. 175-1 jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019. » (art.L.153-9 du CU)

V – ANNEXES : les nouveautés de la loi « égalité citoyenneté » pour les PLUI-H

Faciliter le changement d'échelle de la planification urbaine dans le contexte de la réforme territoriale (art. 117 EC)

Extension ou fusion de procédure de PLUI après évolution du périmètre de l'EPCI :

Conséquences concrètes :

Si un EPCI nouvellement créé est issu de la fusion de plusieurs EPCI dont un au moins a engagé une procédure PLUI-H avant la fusion, il peut :

- choisir de ne pas étendre le PLUI engagé à l'ensemble du territoire, mais le PLUI ne pourra valoir PLH

Mais s'il est tenu de faire un PLH, il doit se doter d'un PLH (ou PLUI-H) et donc soit

- étendre la procédure PLUI-H en cours à tout le territoire,
- réaliser un PLH à part.

Si le choix retenu est de réaliser un PLH à part, le PLUI n'aura pas nécessairement à être expurgé du volet habitat, un PLUi doit traiter ce sujet.

En revanche, le POA peut être supprimé.

Ce sera simplement un PLUi avec de très très bonnes dispositions habitat. Il sera approuvé ainsi.

- FIN -
Merci de votre attention