

Loi SRU : 20 ans après, quel bilan ?

Par **Alexandra Aderno** et **David Conerardy**, avocats, SCP Seban et associés

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a été pensée pour modifier et améliorer le droit de l'urbanisme et du logement en France. Un des objectifs principaux était de favoriser l'essor du logement accessible afin d'augmenter la mixité sociale dans l'ensemble des villes concernées par le dispositif. Vingt ans après, l'heure est au bilan.

Depuis 2000, chaque ville est désormais obligée de compter au moins 20 %, et parfois 25 %, de logements sociaux, dans le but de développer une plus grande solidarité entre les citoyens (1). Toutefois, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, ainsi que l'ensemble des lois qui lui ont succédé, avait imposé l'échéance de 2025 aux communes pour atteindre ce taux de logements sociaux. Afin de faire un état des lieux et de préparer l'avenir, la commission nationale SRU a produit un rapport éclairant sur l'état de la situation en matière de logements sociaux. En l'état, 1 100 communes sont déficitaires en logements sociaux et astreintes à des obligations de rattrapage (2). Aussi, il apparaît que de nombreuses communes sont concernées par une procédure de carence pour défaut d'atteinte des objectifs fixés et soumise à diverses sanctions.

Procédure de carence et sanction

Procédure de carence

Les services déconcentrés de l'État procèdent chaque année à un inventaire contradictoire avec les communes concernées par le dispositif dit SRU pour décompter le nombre de logements sociaux réalisés sur le territoire communal et ainsi déterminer le taux en regard des résidences principales. Au terme de la période triennale et quand le bilan a été établi, le préfet du département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence si le nombre de logements loca-

tifs sociaux à réaliser n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement n'a pas été respectée (3). Le courrier d'information du préfet est soumis à une obligation de motivation détaillée. Il précise ainsi les faits qui motivent l'engagement de la procédure à savoir :

- les engagements figurant dans le programme local de l'habitat (PLH) n'ont pas été tenus ;
- à défaut de PLH, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser pour la période n'a pas été atteint ;
- la typologie de financement n'a pas été respectée (les logements financés par un prêt locatif social (PLS) doivent être égaux ou inférieurs à 30 % et les logements financés par un prêt locatif aidé d'intervention (PLAI) sont égaux ou supérieurs à 30 %).

Le maire a deux mois pour présenter ses observations. Il peut alors faire valoir les difficultés auxquelles il a été confronté.

À l'issue du délai de deux mois, il appartient au préfet d'acter du constat de carence par l'édition d'un arrêté motivé au regard de plusieurs éléments et seulement après l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Parmi les éléments qui sont pris en compte, on trouve :

- l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale ;
- le respect de l'obligation de mettre en chantier pour chaque période triennale au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés ;

- le respect de la typologie entre les PLS et les PLAI ;
- les difficultés rencontrées le cas échéant par la commune ;
- les projets de logements sociaux en cours de réalisation.

Pour la période échue 2017-2019, ces éléments ont été pondérés au regard des orientations nationales fixées par l'instruction du 23 juin 2020 (4).

L'instruction invite à privilégier les arguments des communes proches de leur objectif de réalisation de logements sociaux ainsi que celles qui ont fait l'effort de financer des logements très sociaux. En outre, l'instruction ne manque pas de préciser que, « à situation et à taux de réalisation comparables », la commune qui a respecté ses engagements en mobilisant les outils prévus dans le contrat de mixité sociale devrait bénéficier d'une appréciation plus souple du préfet.

Force est ainsi de constater que, dans le cadre de cette procédure de carence, le préfet jouit d'une appréciation discrétionnaire afin de déterminer si une commune est carencée, puis, si tel est le cas, les sanctions qui vont lui être appliquées.

Sanctions pécuniaires et matérielles

En effet, le prononcé de la carence s'accompagne de sanctions qui sont pour certaines automatiques et pour d'autres facultatives. Tout d'abord, la carence entraîne la majoration automatique du prélèvement annuel à travers la fixation discrétionnaire d'un pourcentage. En effet, pour mémoire, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'obligation de créer des logements sociaux, conformément aux objectifs fixés par l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

C'est ce prélèvement qui fait l'objet d'une majoration si une commune est carencée. Cette majoration peut :

- aller jusqu'à quintupler du prélèvement ;
- être applicable pendant trois ans ;
- être prononcée après avis de la commission départementale.

En revanche, elle ne peut excéder 5 % (ou 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant dépasse 150 % du potentiel fiscal médian sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement au 1^{er} janvier précédent) du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif.

Enfin, elle est affectée au fonds national destiné à intervenir pour faciliter la création de logements très sociaux. Par ailleurs, le préfet peut, après avoir recueilli l'avis de la



© LAURA ADOBESTOCK

commune, conclure des conventions avec des organismes pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux ou avec des organismes agréés. Il s'agit de favoriser l'intermédiation sociale et la gestion locative sociale (5). Dans ce cadre, la commune doit une contribution financière obligatoire qui est déduite du prélèvement annuel sus-évoqué.

Outre ces sanctions financières, le préfet peut prononcer, de façon cumulée :

- le transfert des droits de réservation dont dispose la commune sur les logements sociaux existants ou à livrer ;
- la suspension ou la modification des conventions de réservation passées par la commune avec des bailleurs gestionnaires ;
- la communication de la liste des bailleurs et des logements concernés par ces droits de réservation ;
- le transfert de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements listés dans l'arrêté et dans certains secteurs (fort potentiel urbain).

En revanche, le droit de préemption urbain est automatiquement transféré au préfet (6).

En effet, la carence s'accompagne également de sanctions automatiques telles que :

- l'imputation sur le contingent communal de réservation de logements sociaux des attributions de logements au profit des prioritaires Dalo ;
- la nécessité de prévoir au moins 30 % de logements locatifs sociaux sur les opérations de construction de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher (7) ;
- l'impossibilité de mettre en œuvre les dis-

positions permettant la création de logements intermédiaires.

Ainsi, la procédure de carence s'accompagne de sanctions financières et matérielles qui contraignent très lourdement les communes.

Contestation des arrêtés de carence

C'est dans ce cadre que bon nombre de communes entendent contester les arrêtés de carence édictés à leur encontre, qu'il s'agisse de remettre en cause la situation de carence et/ou les sanctions qui sont prononcées.

Cette phase de contestation peut s'ouvrir par un recours gracieux qui présente l'avantage de conserver le délai de recours contentieux, afin d'affiner la stratégie contentieuse, sans imposer un formalisme particulier. En outre, c'est l'occasion pour les communes d'avancer des arguments juridiques et de faire entendre leur positionnement politique. En l'absence de réponse expresse ou si celle-ci est défavorable, ce qui sera le cas la plupart du temps, la voie contentieuse s'ouvre alors. Mais avant d'introduire un recours de pleine juridiction (8) contre cet arrêté de carence, une procédure préparatoire, bien qu'inédite, pourrait être intentée. En effet, d'expérience, la plupart des communes carencées présentent des caractéristiques géographiques, urbanistiques, financières, environnementales, démographiques particulières qui peuvent, dans certaines situations, expliquer en partie les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs fixés.

Toutefois, la réalité de ces difficultés et leur ampleur sont souvent bien difficiles à démontrer pour les communes. C'est la raison pour laquelle, on pourrait s'interroger sur .../...

.../... l'opportunité de mener un référé-instruction (9). En effet, les conditions pour l'introduire sont aisées à démontrer puisqu'il s'agit de prouver que la mesure sollicitée est utile et qu'elle se rattache ou est susceptible de se rattacher à un litige principal n'échappant manifestement pas à la compétence de la juridiction administrative.

Une telle procédure doit permettre la désignation d'un expert susceptible de constater l'indisponibilité du foncier et/ou certaines caractéristiques topographiques, démographiques ou urbanistiques de la commune afin d'abonder le recours de pleine juridiction en éléments probants et contradictoirement établis.

En revanche, les procédures d'urgence, telles que le référé-suspension (10) et le référé-liberté (11), peuvent être écartées eu égard à leur objet, aux conditions de leur mise en œuvre et aux pouvoirs qui sont conférés au juge administratif dès lors qu'elles ne sont pas susceptibles de répondre aux besoins tenant à la contestation d'arrêtés de carence.

En effet, si par une ordonnance en date du 26 mars 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi d'une demande de suspension de l'arrêté du 7 décembre 2017 plaçant la ville de Saint-Cloud en état de carence, a reconnu la condition d'urgence et a fait droit à la demande de suspension (12), celle-ci a rapidement été remise en cause. De sorte que le recours à une telle procédure, sauf si des circonstances particulières d'une gravité évidente étaient susceptibles de caractériser une situation d'urgence, peut être écarté.

Le recours au fond est ainsi inévitable, dans les deux mois suivant l'édition de l'arrêté de carence ou à compter de la naissance d'une décision, implicite ou expresse de rejet, en cas de recours gracieux. Sans qu'il soit besoin d'évoquer les moyens de légalité externe, un tel recours peut permettre de remettre en cause la légalité de l'arrêté en arguant de l'erreur manifeste d'appréciation du préfet et de la rupture d'égalité entre les communes.

On pourrait alors s'interroger sur l'opportunité de soulever concomitamment une

question prioritaire de constitutionnalité. Toutefois, il semble que l'une des conditions de sa transmission, au Conseil d'État puis au Conseil constitutionnel, à savoir que la disposition contestée n'a pas été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, serait difficilement remplie.

En effet, les dispositions légales ayant modifié successivement le dispositif SRU ont déjà été déclarées conformes à la Constitution et, s'il pouvait être soutenu qu'un changement de circonstances est intervenu, encore faudrait-il être en capacité de le démontrer.

Et demain ?

Aujourd'hui, il est permis de s'interroger sur le devenir de la loi SRU. En effet, l'échéance fixée par la loi impose aux communes d'atteindre cet objectif de création de logements sociaux en 2025. Or il apparaît aujourd'hui qu'un certain nombre de communes n'arriveront pas à atteindre leurs objectifs dans le délai imparti.

En projetant les tendances d'évolution des résidences principales et de logements sociaux sur la période 2011-2018, il ressort que la majorité des communes n'atteindraient pas leur obligation légale à l'échéance de 2025. Seules 80 communes (8 %) atteindraient le taux légal à l'horizon 2025 selon un scénario de production « moyen » (13) et 315 (32 %) selon un scénario « haut » (14). De la sorte, à rythme de réalisation identique, il faudrait cinq à quatorze ans en moyenne aux communes soumises à 20 % et onze à trente ans en moyenne pour les communes soumises à 25 %, pour réaliser les objectifs fixés.

C'est pourquoi la ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, en charge du logement, a confié, par un courrier en date du 3 décembre 2020, à la Commission nationale SRU une mission de réflexion en vue de concevoir des propositions d'évolution des dispositions législatives relatives au dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU. La Commission nationale SRU a eu l'occasion de fournir un rapport en date du

27 janvier 2021 dans lequel elle préconise deux options afin de permettre la réalisation dans le temps des objectifs de production de logements sociaux.

La première option s'inspire de la loi SRU, telle qu'elle a été conçue à l'origine, avec un objectif de rattrapage uniforme et permanent pour toutes les communes soumise (15 % du déficit en logements locatifs sociaux par période triennale), mais en apportant des améliorations à ce dispositif historique.

Selon la Commission nationale, la loi fixerait un rythme de rattrapage de référence, applicable à toutes les communes de 33 % du nombre de logements sociaux locatifs manquant. L'objectif de rattrapage serait automatiquement augmenté dès lors que le taux de logements sociaux de la commune se rapprocherait de l'objectif afin d'éviter, d'une part, une décélération de la production, et d'autre part, une situation asymptotique à l'atteinte de l'objectif.

La seconde option prolonge le système prévu par la loi du 18 janvier 2013 (15) en établissant une nouvelle échéance fixe, pour mise en conformité des communes avec leur obligation, et un principe d'objectifs triennaux progressifs jusqu'à 100 % lors de la dernière période. À la différence du dispositif existant, l'échéance serait toutefois différenciée selon le taux de logements sociaux de la commune : les communes les plus éloignées de l'objectif disposeraient d'une échéance plus lointaine pour laisser les objectifs quantitatifs dans le temps.

Les possibilités de report de l'échéance seraient limitées pour assurer un niveau d'ambition de départ suffisant (minimum 25 % ou 33 % du rattrapage). Ainsi, le rythme de rattrapage serait modulé par ajout d'une à quatre périodes triennales supplémentaires (au-delà du triennal 2023-2025), avec nécessité de recalage des obligations des communes entrées dans le dispositif SRU au 1^{er} janvier 2015, afin d'éviter que celles-ci ne se voient appliquer un rythme de rattrapage supérieur à celui incombant aux communes « historiques ». La nouvelle échéance maximale d'atteinte des objectifs pour les communes historiques deviendrait 2037.

(1) Code de la construction et de l'habitation, article L.302-5.

(2) Rapport de la commission nationale SRU du 27 janvier 2021, p. 3.

(3) Code de la construction et de l'habitation, article L.302-9-1.

(4) Instruction du Gouvernement du 23 juin 2020 relative aux conditions de réalisation du bilan triennal et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2017-2019, NOR : LOGL2003600J.

(5) Code de la construction et de l'habitation, article L.365-4.

(6) Code de l'urbanisme, article L.210-1.

(7) Code de la construction et de l'habitation, article L.302-9-1-2.

(8) Code de la construction et de l'habitation, article L.302-9-1.

(9) Code de justice administrative, article R.532-1.

(10) Code de justice administrative, article L.521-1.

(11) Code de justice administrative, article L.521-2.

(12) TA Cergy-Pontoise, 26 mars 2019, n° 1901752.

(13) Le scénario moyen repose sur l'évolution moyenne des RP/LLS 2011-2018 observée dans les communes depuis 2004, tenant compte de la strate démographique.

(14) Le scénario haut repose sur les taux d'évolution des communes qui ont connu la plus forte évolution du taux de LLS sur la période 2003-2018 par strate démographique (plus de 5 points pour les communes de plus de 50 000 habitants, plus de 10 points pour les communes de moins de 50 000 habitants).

(15) 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.