

## Fiche technique 11 : Mixité fonctionnelle et sociale : une déclinaison plus fine des règles du PLU

Le décret de modernisation du PLU consacre les outils existants en matière de mixité fonctionnelle et sociale. À ce titre le PLU peut encadrer les interdictions et soumettre à conditions particulières des destinations et sous-destinations de constructions pour poursuivre les objectifs rappelés par la loi et par le décret.

Il peut également utiliser une série de dispositions concourant à la mixité sociale et fonctionnelle :

- **des outils coercitifs** tels que les emplacements réservés pour réaliser des programmes de logement social ou encore les dispositions de protections du commerce de détail et de proximité ;
- **des outils incitatifs** tels que des règles différenciées en fonction de la destination et sous-destination des constructions.

En rebattant les cartes des destinations de constructions qui passent de 9 destinations à 5 destinations déclinées en 20 sous-destinations, le décret permet aux auteurs de PLU de concevoir des règles plus fines concourant tant à la mixité sociale, qu'à la mixité fonctionnelle.

### 1. Les évolutions réglementaires en matière de mixité sociale et fonctionnelle

En dehors des nouvelles destinations et sous-destinations de constructions et des outils déjà existant, le décret instaure dans l'article [R151-37](#) du code de l'urbanisme des dispositions spécifiques.

Articles recodifiés	Anciens articles	Contenu des dispositions
<i>Chapitre I : Contenu du plan local d'urbanisme</i>		
<i>Section 3 : Le règlement</i>		
<i>Sous-section 3 : Destination des constructions, usages des sols et natures d'activités</i>		
1° R.151-37	Création	<b>Possibilité d'imposer une mixité des destinations et sous-destinations au sein d'une construction</b>
2° R.151-37	Création	<b>Possibilité d'instaurer un bonus de constructibilité se référant à la hauteur ou à l'emprise au sol</b>
3° R.151-37	Création	<b>Possibilité de définir des règles différenciées entre les rez-de-chaussée et les étages supérieurs</b>

4° R.151-37	L.123-1-5, II 5°*	Délimitation graphique des linéaires commerciaux à préserver en application (L.151-16)
5° R.151-37	L.123-1-11*	Délimitation graphique des secteurs où les constructions à usage d'habitation peuvent bénéficier d'une majoration des règles de hauteurs ou d'emprise au sol pour répondre à des objectifs de performance énergétique des bâtiments (1° du L.151-28)
6° R.151-37	L.127-1*	Délimitation graphique des secteurs où les logements locatifs sociaux peuvent bénéficier d'une majoration des règles de hauteur et d'emprise au sol (2° du L.151-28)
7° R.151-37	L.128-1*	Délimitation des secteurs où les logements peuvent bénéficier d'une majoration du volume constructible (4° de l'article L. 151-28)
1° R.151-38	c) du R.123-12	Emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements pour répondre à des objectifs de mixité sociale (4° du L.151-41)
2° R.151-38	e) du R.123-12	Secteurs comportant un pourcentage de logements d'une taille minimale (L.151-14)
3° R.151-38	f) du R.123-12	Secteurs dans lesquels un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logements locatifs définis. (L.151-15)

\* Dans le cadre de l'ordonnance de recodification du code de l'urbanisme, les dispositions de ces articles ont également été inscrites dans la partie législative

## 1.1 Réglementer la mixité des destinations ou sous-destination à l'unité foncière ou au bâtiment

Cette disposition prévue au **1° de l'article R151-37** du code de l'urbanisme rappelle un des objectifs dévolus à la différenciation des règles par destination et sous-destination de construction : contribuer à la mixité des constructions.

Pour atteindre les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale, de bon équilibre entre le logement, le commerce, les services et l'emploi, le PLU doit en effet s'attacher à lutter contre les zones mono-fonctionnelles. C'est à ce titre que des règles favorisant une destination ou sous-destination plutôt qu'une autre, combinées à un zonage pertinent contribueront à lutter contre la mono-fonctionnalité des espaces.

Cette disposition conforte la possibilité pour le règlement du PLU de favoriser le rééquilibrage de certains types de constructions si un déséquilibre marqué existe sur son territoire. Cette possibilité a déjà été mise en œuvre par des collectivités comme la ville de Paris qui a introduit un mécanisme de rééquilibrage Est-Ouest entre les destinations concourant aux fonctions résidentielles et celles concourant aux fonctions économiques<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Pour plus d'information voir l'article UG 2.2.1 de la zone urbaine générale du règlement du PLU de Paris. Ces dispositions ont été prises en application du code de l'urbanisme antérieur au décret de modernisation du PLU. En élargissant le panel des sous-destinations de constructions disponibles pour établir des différenciations, les auteurs de PLU pourront réglementer plus finement certains types d'activités notamment commerciales.

## 1.2 Des dispositions permettant de renforcer les possibilités en matière de diversité commerciale

Grace aux nouvelles sous-destinations de constructions, les règlements de PLU pourront également, pour des raisons d'aménagement, instaurer une différenciation des règles applicables aux constructions destinées au commerce et activités de service. Cette différenciation pourra s'appuyer sur les sous-destinations prévues par le **3° de l'article R151-27** :

- artisanat et commerce de détail
- restauration
- commerce de gros
- activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle
- hébergement hôtelier et touristique
- cinéma

Ces nouvelles possibilités de différencier les règles en matière commerciale est innovante par rapport à la réglementation antérieure qui ne prévoyait qu'une distinction entre le commerce et l'hôtellerie.

Le premier constat issu du bilan et de la concertation ayant concouru à l'élaboration du décret est que dans certains centres-villes la multiplication du commerce de service (ou « activités de service ou s'effectue l'accueil d'une clientèle » dans code de l'urbanisme) est préjudiciable quand elle aboutit à un quasi monopole des services au détriment du commerce de détail et de proximité. Le maintien du commerce de détail en centre-ville est une condition essentielle en termes de

- mixité fonctionnelle : garantir aux résidents et travailleurs l'accès au commerce du quotidien à proximité,
- lutte contre les déplacements individuels motorisés et l'étalement urbain : comme le commerce quitte le centre-ville, il s'implante en périphérie contribuant à la consommation d'espaces naturelles, agricoles et forestiers et à la création de nouveaux flux de déplacements individuels motorisés.

Ce constat avait également été opéré par le législateur qui avait explicitement instauré une disposition à l'article 57 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises qui prévoit qu'« *Un décret en Conseil d'État fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet notamment de distinguer les locaux destinés à des bureaux, ceux destinés à des commerces et ceux destinés à des activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle.* »

Les auteurs de PLU pourront prévoir des règles incitatives ou coercitives en application de ces nouvelles sous-destinations commerciales et de services. Les différences de traitement qui en découleront entre les types de commerce devront être justifiées par des motifs d'aménagement (désaffectation des centres-villes, pressions commerciales fortes pour la réalisation de projets en périphérie, préservation du commerce de détail et de proximité...).

### 1.3 Le maintien de la diversité commerciale, du commerce de détail de proximité ou commerce du quotidien en ville est un objectif fondamental du plan local d'urbanisme. Ce principe est-il contraire au droit de l'Union européenne en matière de liberté d'implantation ?

Comme le rappelle le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son rapport de mars 2017 « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable : Les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales »<sup>2</sup>, **le droit de l'union européenne reconnaît que la restriction à la liberté d'établissement peut être fondée sur des motifs d'aménagement du territoire**. En effet la restriction à la liberté d'implantation commerciale ou de service peut être justifiée au niveau communautaire par une raison impérieuse d'intérêt général, tout en étant propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Sur cette base et en utilisant les dispositions favorisant la diversité commerciale, les règlements de PLU pouvaient dans certains cas avoir instaurés des protections de linéaires commerciaux, principalement situées en rez-de-chaussée.

Le décret de modernisation du PLU choisit de généraliser ce principe en prévoyant que les auteurs de PLU pourront d'une manière générale et pour l'ensemble des destinations et sous-destinations prévoir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs

### 1.4 Définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions

Afin d'accompagner et d'anticiper la mutabilité des rez-de-chaussée, le règlement du PLU pourra prévoir des règles différentes entre les RDC et les étages supérieurs des constructions ([3° de l'article R151-37](#)).

Cette disposition part du principe que les rez-de-chaussée des constructions ne peuvent être valorisés sur le temps long que si les règles qui leur sont opposables permettent la mutabilité des usages. En ne prévoyant aucune règle spécifique, certaines évolutions de cet étage particulier des constructions seront interdits : par exemple une règle de hauteur sous-plafond inadéquate empêchera l'évolution d'un commerce en logement ou inversement.

### 1.5 Définir, pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur

Le code de l'urbanisme prévoit un ensemble de dispositifs de majoration de droits à construire afin de favoriser les constructions vertueuses sur le plan environnemental et énergétique, la construction de logements locatifs sociaux, de logements intermédiaires ou de logements privés comme dans l'exemple d'Aulnay-sous-Bois (voir page suivante).

---

<sup>2</sup>[http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010468-01\\_rapport\\_cle2163e2.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010468-01_rapport_cle2163e2.pdf)

## 2. Des règles générales différenciées par destinations ou sous destinations pour favoriser la mixité fonctionnelle

Le décret permet aux auteurs de PLU d'édicter des règles différentes sur une base limitative de 5 destinations et 20 sous-destinations de constructions prévues aux articles [R151-27](#) et [R151-28](#) du code de l'urbanisme. Une justification doit être apportée dans le rapport de présentation expliquant la nécessité de cette différenciation pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) conformément au [2° de l'article R151-2](#).

De plus, les règles générales ou alternatives qui seront déterminées par le PLU sur la base des sous-destinations, doivent être motivées par des considérations d'aménagement et d'urbanisme. Elles ne peuvent aboutir à une interdiction générale et absolue d'une sous-destination sur l'ensemble d'une zone U ou AU, sauf lorsque la sous-destination est incompatible avec la vocation de la zone. Une interdiction traduisant le PADD ou encore les objectifs du SCOT est également possible.

Plusieurs déclinaisons de règles permettront de préserver ou imposer une mixité fonctionnelle, par exemple, en :

- Combinant des règles différenciées entre les sous-destinations avec les nouvelles possibilités offertes de réglementer les rez-de-chaussée (hauteur sous plafond). Les auteurs de PLU pourront notamment, afin d'assurer une diversité commerciale, prévoir des règles différenciées entre le commerce de gros, les restaurants, l'artisanat et le commerce de détail, et les activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle ;
- Édifiant des règles spécifiques de hauteur et d'emprise au sol, des ratios de stationnement, des normes relatives à la performance environnementale, des coefficients de biotope pour certaines sous-destinations ;
- Imposant des pourcentages de destinations ou sous-destinations de construction en application du [3° de l'article R151-37](#). Le PLU peut également prévoir, en cas de déséquilibre entre certaines destinations et sous-destinations, des bonus de constructibilité par rapport aux règles de hauteur et d'emprise au sol spécifiques à certaines destinations ou sous-destinations en application du [2° de l'article R151-37](#).

Les auteurs de PLU bénéficient de possibilités réglementaires élargies applicables aux destinations et sous-destinations dans la perspective de répondre aux objectifs du PADD en matière de mixité fonctionnelle.

### Des catégories de constructions faisant l'objet de dispositions législatives spécifiques

Lorsque des dispositions législatives spécifiques existent pour certaines catégories de constructions il est possible de réglementer les constructions plus finement que la sous-destination, sinon le PLU ne peut pas décliner de nouvelles catégories fonctionnelles au sein des sous-destinations.

Les possibilités législatives ouvertes aux auteurs de PLU favorisent la mixité sociale, la diversité commerciale et l'intensification urbaine. Elles ne donnent pas pour autant la possibilité de faire de ces catégories de constructions des destinations ou sous-destinations spécifiques permettant d'élaborer des règles générales autres que celles limitativement prévues et encadrées par la loi.

En matière de stationnement, l'article [L151-35](#) du code de l'urbanisme prévoit que, quelles que soient les dispositions prévues par le règlement du PLU, il ne pourra être opposé aux porteurs de projets de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, d'établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes et de résidences universitaires, la réalisation de

plus d'une aire de stationnement par logement (ou 0,5 en cas de proximité avec les transports en commun).

En matière de logement, la loi a introduit diverses dispositions, telles que la localisation d'emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale, en application du **4° de l'article L151-41**. Elle permet aux auteurs de PLU de prévoir des emplacements réservés en imposant des pourcentages de réalisation de programmes de logements spécifiques.

En matière de commerce, l'article **L151-16 et le 4° de l'article R151-37** prévoient que le PLU peut définir des prescriptions pour protéger ou développer la diversité commerciale notamment via le commerce de détail et de proximité.

**Le code de l'urbanisme liste des « bonus » de constructibilité que le règlement du PLU peut choisir d'accorder pour certaines catégories de constructions notamment dans le cadre d'un programme de logement comportant des logements locatifs sociaux (2° de l'article L151-28) ou logements intermédiaires (4° de l'article L151-28) en application de l'article 79 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.**

Version fiche	Date	Auteur
1	04 /07 2017	DHUP/QV3