

La lettre GRIDAUH

Editorial

Yves Jégouzo quitte la direction du GRIDAUH

Après trois années passées à la direction du GRIDAUH, Yves Jégouzo a souhaité abandonner ses fonctions.

Henri Jacquot avait réussi la mise en place du GRIDAUH et su lui donner son premier essor.

Grâce à son autorité scientifique, à ses talents d'administrateur et à sa très grande disponibilité, Yves Jégouzo a non seulement préservé l'héritage, notamment en menant à bien la procédure de renouvellement du GIP, mais il l'a fait fructifier de façon tout à fait remarquable. Sa direction a en effet été marquée par l'adhésion de quatre nouveaux membres : Ordre national des géomètres-experts, DATAR, Ville de Paris et CDC IXIS Immobilier, par l'extension du réseau des centres associés aussi bien en France qu'à l'étranger, par la conclusion et l'exécution de nombreux et importants contrats de recherche portant sur l'État de droit et l'urbanisme, le renouvellement urbain, les schémas de services collectifs, l'Europe et l'habitat social..., par la refonte en cours d'achèvement du site internet, par l'organisation de colloques, journées d'études et séminaires, par la publication de plusieurs *Cahiers du GRIDAUH*, etc.

En un mot, Yves Jégouzo a, après Henri Jacquot, réussi à faire en sorte que le GRIDAUH soit bien ce pourquoi il a été créé, c'est-à-dire un partenaire privilégié de tous ceux, praticiens et chercheurs, qui s'intéressent au droit de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat.

Au nom des membres du GRIDAUH, je tiens à remercier très sincèrement celui auquel j'ai la lourde tâche de succéder et à lui dire à quel point le GRIDAUH continue à compter sur lui.

Étienne Fatôme
Professeur à l'université de Paris I
Directeur du GRIDAUH

Vie du réseau

Réunion des centres associés

Le 29 octobre 2002 s'est déroulée à Paris une rencontre avec les représentants de l'ensemble des centres de recherches associés au GRIDAUH et l'équipe d'animation du réseau. Étienne Fatôme, directeur du GRIDAUH, a souligné que le réseau n'existe que par ses partenaires et qu'il est primordial d'entretenir le dialogue et les échanges constants entre les centres associés et le GRIDAUH. Cette rencontre a permis de faire état des activités passées et en cours et des nouveaux projets. En particulier, et compte tenu de l'arrivée de nouveaux centres, il faudra envisager une réorganisation du partage des chroniques de *l'Annuaire* entre les différentes équipes. Les perspectives de nouveaux contrats de recherche ont été évoquées. Étienne Fatôme a rappelé que les centres associés pouvaient faire des propositions sur les projets de colloques, de séminaires ou de journées d'études qui pourraient bénéficier de l'appui du GRIDAUH et a convié les équipes à faire connaître le prix de mémoires du GRIDAUH. Enfin le site internet, dans sa nouvelle version prévue pour avril 2003, sera un instrument dédié au réseau et à la valorisation des initiatives des centres associés.

Au sommaire

Travaux du GRIDAUH

Colloques et journées d'études

Contrats de recherche

Séminaires praticiens-chercheurs

Valorisation de la recherche

Parutions

Prix de mémoires

La lettre
GRIDAUH

Directeur de la publication : YVES JÉGOUZO.
Secrétariat : SOPHIA MUSZKA.
GRIDAUH :
12 place du Panthéon, 75231 Paris cedex 05
Téléphone : 01 44 07 78 45
Télécopie : 01 44 07 78 44
email : gridauh@univ-paris1.fr
Maquette : PAGE À PAGE 02 38 83 86 72

Travaux du GRIDAUH

Colloques et journées d'études

19 juin 2002, *La planification urbaine après la loi SRU.*

Mise en œuvre de la réforme. Questions nouvelles

Thème de la journée d'études organisée à l'occasion de la publication du sixième annuaire du GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2002* (éd. du Moniteur), la planification urbaine marque bien un renouveau dont les participants au colloque d'Orléans avaient déjà mesuré l'ampleur (voir les actes de ce colloque « La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain » in DAUH 2001). Deux constatations, le retour du politique et le défi technologique, se dégagent de la mise en perspective du droit dont l'approfondissement ouvre des champs importants de réflexion.

Le retour du politique...

La dimension politique des instruments locaux d'urbanisme est très nettement réaffirmée, après une longue période où elle paraissait céder le pas devant les considérations techniques et les appareils de contraintes juridiques.

Le chantier de la fixation des périmètres de schémas de cohérence territoriale, que stimule la sanction de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de schéma prévue par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, est un lieu de confrontation, au sens le plus respectable du terme, entre élus – des communes, des intercommunalités, mais aussi des départements – et entre les élus et le préfet, pour déterminer le territoire pertinent du futur schéma, dans les entrelacs des aires d'établissements publics de coopération intercommunale, des politiques sectorielles et des actions d'aménagement du territoire. Après qu'Henri Jacquot, professeur à l'université d'Orléans, eut rappelé le cadre juridique de la détermination des périmètres, Daniel Coulaud, directeur d'études au ministère de l'Équipement, dressa un bilan des premiers mois de pratiques locales, marqués par une diversité insoupçonnée de cas, faite de périmètres ajustés aux limites d'une communauté de communes ou d'agglomération mais aussi de périmètres étendus, jusqu'à comprendre la plupart des communes d'un département, comme c'est le cas de la Manche et de la Meurthe-et-Moselle. Au cours de la table ronde du matin, l'état d'avancement du chantier fut présenté, pour Rennes par Jean-François Playe, responsable des affaires juridiques à Rennes Métropole, et pour Nantes-Saint-Nazaire par Louis-Pierre Tret, directeur de l'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes ; Damien Caudron, de l'agence d'urbanisme de Tours et chargé du tableau de bord du suivi des SCoT à l'élaboration desquels participent les agences d'urbanisme, confirma la dimension politique notamment en relevant, en contrepoint, l'attention, moins importante qu'on aurait pu le croire, aux découpages opérés par l'INSEE des aires urbaines. Le problème institutionnel reste crucial, que Dominique Parthenay, de la DATAR, et Gérard Marcou, professeur à l'université de Paris 1 et directeur du GRALE, abordèrent tour à tour ; il est vrai que la compétence pour élaborer un schéma, le plus souvent confiée à un syndicat mixte, issu indirectement, voire très indirectement du suffrage populaire, cadre mal avec les ambitions assignées au document de planification d'une agglomération.

Le droit du PLU devrait également favoriser la réaffirmation de la dimension politique. Catherine Barbé, directrice de l'urbanisme à la ville de Paris, en présidant la table ronde de l'après-midi, le constate à Paris, au travers de la concertation avec la population et des débats qui mobilisent les élus, très au-delà des strictes considérations d'organisation de l'espace, notamment pour établir le futur projet d'aménagement et de développement durable d'un PLU dont le projet devrait faire l'objet d'un arrêté par l'assemblée municipale à l'automne 2003.

Ce PADD, dont certains POS avaient donné la préfiguration, est une innovation essentielle, répondant à une forte demande des élus, et a vocation à occuper le centre de gravité du PLU. Olivier Martin, directeur adjoint de la SCET Île-de-France, et Bruno Cheuvreux, notaire à Paris, le soulignèrent, le premier rappelant l'intérêt que peuvent trouver les aménageurs à l'inscription des opérations qu'ils conduisent dans un cadre d'une politique globale de territoire, le second attendant du PADD qu'il soit un instrument de planification mais aussi d'encadrement des opérations, « préfigurant » les instruments opérationnels, de la ZAC, des DUP, des périmètres de restauration immobilière notamment. Et cette dimension opérationnelle fut également mise en relief par l'exposé de Jean-Pierre Henry, professeur à l'université de Perpignan, sur l'ouverture à l'urbanisation des zones AU (voir plus loin).

... le défi du savoir

Les ambitions de la nouvelle planification ne pourront être satisfaites sans un changement substantiel de culture d'une société plus à l'aise dans l'approche du sol au regard de la propriété que de l'expression des projets collectifs, comme l'a relevé Bruno Cheuvreux, sans également une évolution des manières d'approcher l'urbanisme de techniciens encore très imprégnés par les données quantitatives. Les innovations, tant des schémas de cohérence territoriale que des PLU, comportent un véritable défi pour la technologie de l'urbanisme ; le besoin crucial d'une maîtrise d'œuvre a été souligné au cours de deux parties de la journée d'études ; il ne pourra être satisfait sans un vigoureux effort de formation.

Les difficultés attachées au savoir-faire de l'urbanisme de projet ne sont pas minces. Olivier Piron, secrétaire permanent du PUCA, attira l'attention sur les problèmes posés par l'affichage d'une politique territoriale et par la transparence des choix publics ; l'un et l'autre sont bien

proclamés par la loi ; mais en termes kantien, on pourrait dire qu'il s'agit là d'impératifs hypothétiques plutôt que catégoriques. Le rapport de la population au projet de territoire est complexe ; car ce projet n'est pas un donné ni une révélation mais relève d'un travail d'élaboration dont la maturation peut s'inscrire dans des échelles de temps fort variables suivant les localités ; et là où se dessinent des conversions douloureuses pour la population, l'émergence du projet relève d'un processus, pour ne pas dire une alchimie, des plus délicats. Les responsables publics doivent aussi prendre garde aux effets de l'annonce de projet sur le marché foncier et à prévenir les effets d'anticipation sur les prix dont les conséquences peuvent être redoutables pour l'aboutissement des opérations prévues. Enfin, la détermination d'un projet se présente dans des termes radicalement différents suivant les situations économiques locales ; c'est ainsi qu'une commune en proie à des difficultés économiques devra se garder de définir des desseins qui diminueraient sa disponibilité à capter les investisseurs que, par hypothèse, elle ne connaît pas.

... et des questions de droit

La mise en œuvre de la loi SRU et des décrets du 27 mars 2001 soulève des questions proprement juridiques qui, selon les cas, donnent lieu à des réponses plus ou moins complètes, se prêtent à débat ou se heurtent toujours à des incertitudes en attente de lignes définies par la pratique et la jurisprudence.

Dans la première catégorie, on peut ranger le régime transitoire des POS/PLU, appellation donnée par Hubert Charles, professeur à l'université de Nice, et qu'avec Brigitte Phémolant, sous-directeur à la réglementation de la DGUHC, on peut estimer heureuse, notamment au regard de la pédagogie juridique, pour une espèce de mutants juridiques, toujours POS au regard des liens de subordination normative, encore POS mais plus complètement au regard du contenu, et déjà PLU pour ce qui est des règles de gestion qui leur sont applicables. Le régime de ces POS-PLU, décrit par Brigitte Phémolant, a été conçu de manière à limiter les risques de blocage qui pourraient résulter de la phase transitoire dans l'attente de leur substitution par les PLU. Et à cette souplesse contribue la procédure de révision d'urgence présentée par François Priet, une procédure beaucoup moins « compactée » que ne pouvait le laisser accroire ce qualificatif des débats parlementaires ; il s'agit bien d'une véritable procédure de révision, comportant notamment une concertation avec la population, pour laquelle le conseil municipal devra délibérer deux fois, pour l'organiser et en faire le bilan ; elle ne se distingue vraiment de la révision « normale » que par une limitation de l'intervention des personnes associées à une réunion, à la mode de ce qui se passe pour les déclarations d'utilité publique comportant mise en compatibilité du plan. Et selon les représentants du ministère, que la fréquentation du législateur prédispose à discerner toutes les nuances de l'esprit

des lois, l'élément discriminant du champ d'application de la procédure serait, en dépit de sa dénomination, moins l'urgence du projet que son caractère ponctuel.

Dans la catégorie des objets de débats, figurent les relations entre ZAC et PLU ou POS/PLU. La principale question a trait à l'existence de liens normatifs de dépendance de la première au second. Pour Philippe Baffert, chef du bureau de la réglementation de la DGUHC, le dossier d'approbation de la ZAC ne saurait être approuvé avant que le plan ait été adapté au programme de l'opération ; en revanche, il ne ferait pas de doute que la loi a voulu rompre le seul lien établi en 1976 suivant lequel une ZAC ne pouvait être créée que dans une zone urbaine ou d'urbanisation future du plan ; le rejet, par les députés, de deux amendements tendant à rétablir ce lien de dépendance l'attesterait. Ce point de vue est discuté, notamment au nom de la cohérence par Jean-Pierre Lebreton dans son exposé sur le PADD du PLU, et par Étienne Fatôme, au cours de la discussion qui suivit ; pour eux, tout le sens de la réforme est de donner au PLU, et spécialement à son PADD, vocation à définir les orientations d'urbanisme, spécialement les options fortes que les opérations d'aménagement mettent en œuvre ; aussi la portée et le crédit de ces documents seraient-ils singulièrement affaiblis si d'aventure l'opération annoncée par la délibération de création d'une ZAC pouvait les contredire.

Dans la catégorie des sujets d'interrogations, Jean-Pierre Henry a présenté le régime applicable aux zones AU des PLU et proposé une lecture de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, supposant toutefois de ne pas s'arrêter à l'interprétation littérale de son dernier alinéa, telle que le PLU serait le pilote des processus d'urbanisation, applicables là où les VRD à la périphérie immédiate de la zone ont, suivant le texte, « une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone ». Enfin, Étienne Fatôme a présenté les trois servitudes prévues par le nouvel article L. 123-2 du code de l'urbanisme, applicables dans les seules zones urbaines des PLU et des POS/PLU, conçues pour les besoins du renouvellement urbain, et en contrepartie desquelles les propriétaires disposent d'un droit de délaissement ; le c) de l'article permet de « localiser » les terrains susceptibles d'être affectés par des équipements qui, faute d'avoir fait l'objet d'études suffisamment avancées, ne peuvent faire l'objet d'une détermination au travers d'emplacements réservés « classiques » de l'article L. 123-1 8° ; le b) permet de créer, à l'intérieur d'un périmètre, une sorte de sursis à statuer automatique opposé aux permis de construire au-dessus d'un seuil de superficie, d'une durée d'au maximum cinq ans dans l'attente d'un plan d'aménagement global ; le a) – qui pose le plus de problèmes d'interprétation – ouvre la possibilité de fixer des emplacements pour la réalisation de programmes de logements, « dans le respect des objectifs de mixité sociale » ; ces emplacements se différenciant des emplacements réservés de l'article L. 123-1 8° notamment en ce qu'ils ne compor-

tent pas la désignation de bénéficiaires et en ce que leur réalisation peut ne pas passer par une maîtrise d'ouvrage publique.

Jean-Pierre Lebreton
Directeur de recherche au GRIDAUH

Les communications de la journée d'études ont fait l'objet de publications :

Daniel Coulaud, Maurice François et Henri Jacquot, La détermination des périmètres des SCoT, premières tendances, *DAUH* 2002, p. 15 à 61.

Hubert Charles et Brigitte Phémolant, À propos des POS/PLU. Questions/réponses, *DAUH* 2002, p. 89 à 103.

François Priet, La révision d'urgence, *Revue du droit immobilier* juillet-août 2002, n° 4, p. 296.

Jean-Pierre Lebreton, Les projets d'aménagement et de développement durable, *DAUH* 2002, p. 63 à 87.

Jean-Pierre Henry et Philippe Capsié, L'ouverture à l'urbanisation des zones AU, *DAUH* 2002, p. 105 à 123.

Jean-Pierre Henry, Le statut des nouvelles zones AU, *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* 4 octobre 2002, p. 78.

24 janvier 2002,
La directive 2001/42/CE du
27 juin 2001 relative à l'évaluation des
incidences de certains plans et programmes
sur l'environnement, avec le CRIDEAU
Organisée par le CRIDEAU, UMR 60/62,
CNRS/INRA (faculté de droit et des sciences
économiques de Limoges) avec le GRIDAUH,
cette journée avait pour objectif d'identifier les
enjeux et la portée de ce texte, publié au *JOCE*
le 21 juillet 2001.

C'est en partant d'une approche pluridisciplinaire que les organisateurs ont souhaité apprécier l'impact de cette directive sur le droit français. Attendue depuis plusieurs années, celle-ci va imposer aux États membres de légiférer afin d'imposer – fait totalement novateur en droit français – une évaluation préalable à l'adoption de certains plans et programmes dans le cadre d'un processus participatif.

La journée d'études était organisée autour des trois aspects majeurs de la directive. Tout d'abord l'étude du champ d'application du texte par application des articles 2 à 4 de la directive, en intégrant les précisions apportées par les annexes. Trois domaines ont été plus précisément étudiés : pour chacun d'eux, si certains plans et programmes relèvent indiscutablement

de la directive et imposeront des adaptations du droit interne, des incertitudes pèsent pour d'autres. Ainsi, le professeur François Priet a présenté l'impact de la directive sur les plans et programmes en matière d'urbanisme en intégrant les évolutions intervenues avec la loi SRU ; Bernard Drobenko a étudié les conséquences de la directive en matière d'aménagement du territoire où certaines pratiques de l'évaluation préalable pourraient trouver ici d'utiles prolongements ; tandis que le professeur Michel Prieur a recherché la portée du texte en droit de l'environnement où un certain foisonnement de plans et programmes renforce les interrogations quant à la mise en œuvre de la directive.

Un deuxième thème a permis d'étudier le contenu du rapport sur les incidences environnementales, tel qu'énoncé notamment par l'article 5 de la directive. Trois volets ont été développés et s'appuient sur la nécessité d'évoquer les questions méthodologiques et stratégiques. De ce point de vue, deux analyses ont permis d'identifier les possibles et les limites de la directive. Tout d'abord, Jean-Jacques Gougnet a traité de l'approche économique de la méthodologie et du contenu du rapport, tandis que Benoît Lajudie, chargé de mission prospective au conseil régional du Limousin, présentait une expérience pratique de la démarche d'évaluation préalable. Les dernières réflexions relatives à ce deuxième thème ont porté sur le contenu juridique du rapport sur les incidences environnementales, c'est le professeur Jean-Pierre Lebreton qui les a développées, non sans s'interroger sur la portée réelle des réformes à venir.

Le troisième axe de l'étude portait sur les procédures et la participation du public à l'élaboration des politiques publiques, que la directive tend à modifier de manière substantielle. De ce point de vue, le professeur Jean-Claude Hélin a présenté le contenu de la directive en mettant en perspective les objectifs fixés, puis a analysé les incidences en droit interne au regard de la mise en œuvre du principe de participation. Par ailleurs, Gérard Monédiaire a présenté les champs d'application respectifs de la directive Plans et programmes et de la Convention d'Aarhus, en développant un examen comparatif des procédures et des évolutions à attendre au regard de ces deux textes.

En conclusion de cette journée d'études, le professeur Michel Prieur a dressé un bilan à caractère prospectif des évolutions significatives à entreprendre en droit interne, tout en les situant au regard des perspectives résultant de l'adoption du protocole à la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques.

Un numéro spécial de la *Revue juridique de l'environnement* rendra compte, sous peu, de l'ensemble de ces travaux.

Bernard Drobenko, maître de conférences, CRIDEAU, Limoges
Michel Prieur, professeur des universités, directeur du CRIDEAU, Limoges

5 février 2002, colloque *Schémas des services collectifs* avec la DATAR

La journée fut introduite par Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire, qui a dressé un bref historique de la planification, depuis ses effets infructueux jusqu'aux schémas de services collectifs, dont il a décliné les apports et les voies de progrès.

La matinée fut composée de deux tables rondes, animées par Dominique Parthenay, conseiller à la DATAR. Pour la première, consacrée à la notion de planification et à l'évolution des schémas d'équipements aux schémas de services, Ariane Azéma, conseiller à la DATAR, a tout d'abord présenté le contenu des schémas de services. Ont été soulignées les innovations (approche par service, approche par besoin, approche à plus long terme), ainsi que les difficultés de conception et la limite des acquis. Dominique Polton, directrice du Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé, s'est ensuite penchée sur le schéma de services Santé, dont elle a retracé la conception et les choix stratégiques opérés au regard des enjeux existants en matière de santé publique. Enfin, Yves Jégouzo, professeur à l'université de Paris I, s'est interrogé sur les incidences juridiques des nouveaux objectifs poursuivis par les schémas de services collectifs, et notamment sur les conséquences en termes de décentralisation. Pour la seconde table ronde, relative aux débats et consultations en région, les rapporteurs ont montré que l'objectif de co-élaboration envisagé pour ce type de document n'avait pas été atteint. En effet, Jean-Claude Boucherat, président du Conseil économique et social de la région Île-de-France, qui a rappelé les innovations de cette nouvelle approche, a aussi souligné les méfaits de l'absence de discussion. Sophie Auger, chef du service études et planifications au conseil régional des Pays de la Loire, a fait état, de manière très concrète, des questions que s'est posées ce conseil régional sur les schémas de services et n'a pas manqué de dénoncer la brièveté des délais imposés, qui a réduit le temps des débats. Dans le même sens, Bernard Debry, directeur général des services de la communauté urbaine de Brest, puis Olivier Paul-Dubois-Taine, conseiller du directeur des affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement, ont regretté les insuffisances relatives à la procédure de consultation. Jean-Philippe Brouant, maître de conférence à l'université de Lille II et chargé de recherche au GRIDAUH, a clôturé la matinée par un éclairage sur les différentes procédures de consultation et leurs effets juridiques au regard des innovations apportées dans l'élaboration des schémas de services collectifs. L'après-midi s'est déroulée sous la présidence du professeur Yves Jégouzo, directeur du GRIDAUH, et a débuté par une analyse des usages et de l'opposabilité des schémas. Jean-Richard Cytermann, directeur de la programmation et du développement au ministère de l'Éducation nationale, s'appuyant sur le SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, estime que la démarche de planification est utile mais a rencontré certaines limites en raison notamment des conditions d'élaboration du schéma, de l'absence d'un grand débat stratégique et de la faible capacité de prospective à l'intérieur de l'administration. Henri Jacquot, professeur à l'université d'Orléans, s'est interrogé sur les effets juridiques des schémas en

distinguant la portée de leur adoption par décret et la portée des dispositions qui organisent l'articulation des SSC avec certains actes et documents de planification.

La dernière table ronde portait sur les enjeux de la planification stratégique dans une perspective de décentralisation et de développement durable. Le député Philippe Duron, président de la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, estime que l'écriture des SSC est un nouvel exercice pour les parlementaires, en rupture profonde avec les pratiques antérieures en matière d'aménagement du territoire. Il s'interroge cependant sur leur légitimité en l'absence de validation législative des choix effectués, d'où l'importance de l'évaluation et de la révision des schémas. Gérard Marcou, professeur à l'université de Paris I et directeur du GRALE, s'inquiète de l'absence d'articulation entre les SSC et certains textes importants, comme par exemple la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001. Enfin, Dominique Parthenay conclut en relevant plusieurs enjeux stratégiques pour les SSC. Les enjeux urbains, les enjeux environnementaux et les enjeux en termes de décentralisation, les SSC étant un instrument de territorialisation de choix stratégiques.

Tayeb Meziane, Nathalie Wolff
Assistants de recherche au GRIDAUH

10 avril 2002, *Régularisation en droit de l'urbanisme* avec l'Ordre

des Avocats à la Cour de Paris et la Chambre interdépartementale des Notaires de Paris. Cette journée d'études, organisée par la Chambre régionale des Notaires de Paris, le Barreau de Paris et le GRIDAUH, a permis d'aborder les problèmes posés par les situations et actes irréguliers, et notamment les constructions édifiées ou modifiées irrégulièrement, les décisions de préemption illégales ou encore les divisions foncières effectuées au mépris du droit du lotissement et des ZAC.

28 mai 2002, *Quel renouvellement urbain pour Marseille ?*

Toujours dans le cadre de la recherche collective sur le renouvellement urbain, le Centre d'études juridiques d'urbanisme (CÉJU) a présenté le 28 mai 2002 à la faculté de droit d'Aix-en-Provence le résultat de ses recherches sur le renouvellement urbain à Marseille. Précédée la veille d'une visite sur les sites étudiés (cité du plan d'Aou, copropriété Bellevue, quartier du Panier et Belsunce, Euroméditerranée), la rencontre a permis des échanges entre les chercheurs impliqués dans le programme (F Zitouni, et M. Macario) et les responsables des opérations de renouvellement urbain sur ces sites. Chaque thème a été introduit par des étudiants du DEA Droit immobilier privé et public.

La matinée était consacrée à la conception et à la programmation des opérations de renouvellement urbain. Introduite par le professeur Albert Lanza, elle a permis de s'interroger sur le degré d'implication des différents acteurs, sur la pertinence des périmètres retenus ainsi que sur les instruments d'encadrement des opérations de renouvellement urbain. Il ressort essentiellement que l'action publique vise à changer les conditions de production de l'urbain et à préparer ces

quartiers à être des lieux de développement. Sur Marseille, l'intervention des acteurs se complique du fait de l'intervention de la loi PLM et de la mise en place d'une communauté d'agglomération. La pertinence du territoire retenu dépend des projets et actions visés. On dénote une véritable révolution dans les esprits des élus locaux qui ne parlent plus de « leur POS » ou de « leur ZAC » mais de « projets ». En ce sens, le PADD prévu par la loi Solidarité et renouvellement urbains impose une vision à trente ans que les élus n'avaient pas toujours. C'est le projet qui va finalement conditionner le choix des instruments d'action.

L'après-midi était consacré à la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain, avec une présentation des différents sites étudiés et des interrogations sur les instruments fonciers et opérationnels ainsi que les populations visées par le renouvellement urbain. L'intervention dans les quartiers du centre-ville pose plus de difficultés que dans les cités d'habitat social dans la mesure où le respect de la propriété privée impose de recourir à des instruments incitatifs. Le problème essentiel concerne le relogement des populations à la suite des opérations de démolition. Certaines associations dénoncent les processus de « gentrification » et exigent le maintien sur place des populations. Si le relogement sur place est le plus souvent encouragé, la question de la diversification du peuplement doit trouver des solutions dans un cadre intercommunal.

Jean-Philippe Brouant

31 mai 2002, *Le renouvellement urbain en région Centre*

Dans le cadre de la recherche en réseau animée par le GRIDAUH, sous la responsabilité du professeur Henri Jacquot, sur l'encadrement juridique et politique du renouvellement urbain, le Laboratoire collectivités locales a organisé le 31 mai 2002 une journée d'études consacrée au renouvellement urbain en région Centre à la faculté de droit d'Orléans. Les approches de terrain, menées dans le cadre d'un projet collectif par les étudiants du DESS Droit et politiques de l'habitat, ont été complétées et commentées par des « grands témoins » praticiens et chercheurs. Dans la matinée ont ainsi été successivement étudiés le GPV de l'agglomération tourangelle, celui d'Orléans-La Source et les outils plus classiques de renouvellement urbain, en particulier les différentes ZAC d'Orléans. L'après-midi, sous la présidence du professeur François Priet, a été consacré au réaménagement des friches industrielles (avec les exemples de Vierzon et du quartier Dessaux à Orléans) ainsi qu'aux copropriétés en difficulté.

Cette journée, qui a donné lieu à des échanges très riches et concrets, a bien mis en relief la grande diversité des réalités du terrain et, par suite, la nécessaire différenciation des stratégies à y appliquer. Elle a notamment permis de commencer à dégager des pistes, d'affiner des interrogations et de souligner des paradoxes : à titre d'exemple, on peut relever la dimension préventive des GPV, les limites de l'outil ZAC en centre urbain bâti, ou encore les difficultés de la puissance publique à faire prévaloir sa logique dans les copropriétés privées.

J.-M. Perret
Professeur à l'université d'Orléans

Valorisation de la recherche

■ Parutions

■ **Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2002**, Éditions du Moniteur.

Rédigée sous l'égide du GRIDAUH, cette édition 2002 est consacrée à la mise en œuvre de la loi SRU. Des études approfondies analysent des questions essentielles et notamment, pour la première fois, la délimitation des périmètres des SCOT, les nouveaux projets d'aménagement et de développement durable, l'ouverture des zones à urbaniser, le statut des POS maintenus ou encore le régime des nouveaux grands projets de ville. Sont également étudiés les rapports entre le droit au logement, la mixité sociale et le communautarisme, ainsi que les incidences de la loi sur l'archéologie préventive.

L'édition 2002 propose des chroniques de droit français rendant compte, en dix rubriques, de tous les textes nouveaux, des principales décisions rendues par les juridictions administrative et judiciaire au cours de l'année. On retrouve également des commentaires de la doctrine et de la pratique, telle qu'elle résulte notamment des réponses aux questions écrites des parlementaires. Ouvrage de référence, le *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2002* propose une information complète aux décideurs publics et privés de l'immobilier et aménageurs en présentant une analyse précise des implications de la loi de solidarité et de renouvellement urbains, tout en reprenant des éléments de comparaison européenne. Il livre ainsi aux praticiens comme aux chercheurs une information « à la source », et les dernières

tendances et perspectives d'évolution d'une matière en pleine évolution et au cœur de l'actualité.

■ **Le commerce et la ville en Europe.** *Le droit des implantations commerciales*, collection des *Cahiers du GRIDAUH*, n° 6-2002, La Documentation française.

Dans l'Union européenne, les implantations commerciales doivent au minimum respecter les prescriptions du droit de l'urbanisme. Pour la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, l'implantation des équipements commerciaux est de plus réglementée par une législation qui a pour but de contingenter l'offre commerciale dans un souci d'équilibre entre les différentes formes de commerce. Bien qu'il s'agisse d'une réglementation qui relève principalement du droit de la concurrence, elle prend aussi en compte désormais les problèmes d'urbanisme. Les autorisations d'implantation délivrées dans ce cadre intègrent ainsi les paramètres d'ordre économique et urbanistique et, réciproquement, la législation de l'urbanisme prend davantage en considération les spécificités de l'activité commerciale.

Ce sont ces interactions et leur formalisation possible qui ont été étudiées lors du colloque des 28 et 29 septembre 2001 à la faculté de droit de l'université de Louvain. Elles sont précédées de rapports introductifs les situant dans leur contexte économique, urbanistique et communautaire, préparées par les rapports nationaux (dix pays de l'UE représentés) qui sont reproduits dans la seconde partie de ce cahier.

Prix de mémoires 2001 - 2002

Les résultats du Prix 2001-2002

Seize candidats ont participé au concours national de mémoires organisé, pour la troisième année consécutive, par le GRIDAUH. Le jury, composé d'universitaires et de praticiens, s'est réuni le 3 avril 2001 et a attribué deux prix récompensant des travaux de recherche de qualité :

- le premier prix a été attribué au mémoire d'Édouard Le Goff, *Risques naturels et dépossession*, sous la direction du professeur P.-P. Danna (DEA Droit immobilier public et privé de l'université de Nice Sophia-Antipolis) ;

- le second prix a été accordé au mémoire d'Aurélien Tournier, *Unité touristique nouvelle et schéma directeur*, sous la direction de J.-P. Pietri (vice-président du TA de Strasbourg), université Robert Schuman de Strasbourg.

Les deux mémoires sont publiés en ligne sur le site internet du GRIDAUH.

Le jury a porté également une attention particulière aux mémoires de :

- Marion Ubaud sur *La nature juridique des contrats d'aménagement des collectivités territoriales*, sous la direction

de M. Guibal (DEA droit public, université de Montpellier 1)

- Andréas Papapetropoulos, *La prise en compte de l'environnement par les procédures du droit de l'urbanisme en France et en Grèce*, sous la direction du professeur F. Priet (DESS droit et politique de l'habitat, université d'Orléans).

Sur proposition des rapporteurs, le jury a proposé de retenir ces deux mémoires pour une publication, sous réserve d'une mise à jour, dans l'annuaire du GRIDAUH 2003.

Tayeb Meziane

Thèses

■ Dernières thèses soutenues en droit de l'urbanisme

- Kathleen Paszkier, *Loi « Montagne » et loi « Littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux « dispositions particulières », illustrations du phénomène de territorialisation du droit*, sous la direction de René Cristini, soutenue le 17 décembre 2001 à l'université de Nice Sophia-Antipolis

- Marie Épiphane Sohounou, *L'encadrement juridique de l'aménagement des villes face aux défis de l'explosion urbaine en république du Bénin*, sous la direction de Nicole Lerousseau, soutenue à l'université de Tours le 17 décembre 2001.

Agenda

Mardi 17 décembre 2002
Faculté de droit de Lille

■ **Le renouvellement urbain à Lille**

Journée d'études organisée par le CRAPS.
Renseignements :
CRAPS 03 20 90 74 51

Vendredi 24 janvier 2003
Université de Paris I

■ **Séminaire droit de l'habitat : les programmes locaux de l'habitat après la loi SRU**

Renseignements :
GRIDAUH - Sophia
Muszka : 01 44 07 78 45
Jean-Philippe Brouant :
brouant@wanadoo.fr

18 octobre 2002, *Le renouvellement urbain* à Toulouse

Journée d'études organisée par l'IEJUC dans le cadre de la recherche en réseau du GRIDAUH sur l'encadrement juridique et politique du renouvellement urbain.

Affectation et destination,
9 janvier 2002

Séminaire permanent du GRIDAUH
sous la direction d'Étienne Fatôme

Animé par Sylvain Pérignon, directeur de recherches au CRIDON de Paris, ce séminaire a permis d'aborder les difficultés de la distinction des notions d'affectation et de destination et celles de leur application (problèmes de la prescription, de la preuve...). A été envisagée en particulier l'interprétation de l'avant-dernier alinéa du nouvel article R. 123-9 du code de l'urbanisme qui énumère les destinations entre lesquelles les règles du plan local d'urbanisme peuvent procéder à des différenciations.

Contrats de recherche

Les schémas de services collectifs : comment inscrire dans le droit la planification de l'aménagement du territoire ? Commande de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

À la suite d'un contrat de recherche passé entre la DATAR et le GRIDAUH à la fin 1999, Jean-Philippe Brouant, Henri Jacquot, Yves Jégouzo et Paule Quilichini ont réalisé une étude sur les problèmes juridiques que posent les schémas de services collectifs prévus par la loi du 25 juin 1999, et tout particulièrement sur les questions relatives à leur élaboration, leur écriture, leur insertion dans la hiérarchie du dispositif de planification, leur conformité aux principes juridiques généraux et à l'organisation administrative française, et enfin sur leur portée juridique.

Cette analyse porte sur la catégorie générale des schémas de services collectifs et sur les huit schémas de services collectifs prévus. Ce rapport

final a été remis alors même que le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvait les schémas de services collectifs. Globalement, ces schémas élaborés par l'État en concertation avec les collectivités locales ont comme objet de définir les objectifs d'un certain nombre de politiques structurelles.

Ces schémas doivent orienter l'action stratégique de la politique d'aménagement du territoire pour les vingt prochaines années, en énonçant les objectifs à long terme qui sont les siens.

La portée des documents varie fortement selon les schémas, dont certains sont rédigés dans des termes tels qu'il paraît difficile d'en tirer des obligations quelconques. En principe les schémas de services ne sont opposables qu'aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire qui, eux-mêmes, n'ont pas d'effets directs.

Cela ne veut pas dire que les nouveaux schémas n'auront

pas de conséquences juridiques. Outre le fait que tout grand projet d'infrastructures devra être compatible avec les schémas Transports, les schémas de services peuvent constituer le fondement juridique des projets d'intérêt généraux (c. urb., art. L. 121-2) opposables aux collectivités territoriales. Surtout, ces nouveaux documents paraissent de nature à jouer un rôle tout à fait nouveau dans l'hypothèse d'une relance de la décentralisation : ils pourraient constituer pour l'État des instruments de régulation des compétences transférées.

Le rapport du GRIDAUH doit faire l'objet en janvier 2003 d'une publication dans la collection *Les Cahiers du GRIDAUH*, augmenté des comptes rendus des débats de la rencontre organisée le 5 février 2002 sur ce thème.

Jean-Philippe Brouant
Chargé de recherche au
GRIDAUH

Séminaires praticiens-chercheurs

Les plans de sauvegarde dans les copropriétés en difficulté, 30 avril 2002

Conformément au programme scientifique adopté pour la période 2001-2006, le GRIDAUH a décidé de mettre en place un séminaire praticiens-chercheurs portant sur le droit de l'habitat sous la responsabilité de Jean-Philippe Brouant, chargé de recherches au GRIDAUH. À l'instar du séminaire permanent animé par le professeur Fatôme, il s'agit de faire émerger des problématiques spécifiques pouvant donner lieu à des recherches plus approfondies.

La première séance du séminaire Habitat a eu lieu le 30 avril 2002 dans les locaux de l'université de Paris I et portait sur « les plans de sauvegarde des copropriétés en difficulté ». La rencontre a fait l'objet d'un exposé introductif par le professeur Daniel Tomasin, directeur de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction (IEJUC) de Toulouse, centre associé au GRIDAUH. Le professeur Tomasin a souligné que la requalification des copropriétés en difficulté, et plus largement des ensembles d'habitat privé, constitue un nouveau champ de l'intervention publique et que l'on assiste à un processus de publication des règles de la copropriété.

À la suite de cet exposé, une table ronde a réuni Vincent de Baecque de la Délégation interministérielle à la ville, Danielle Dubrac du cabinet Sabimmo, Sylvain Laporte de la

DDE du Val-de-Marne, Sylvie Maitret de la ville de Clichy-sous-Bois, Florence Slove de l'UNFOHLM, et Dominique Werner, chargée de mission au ministère de l'Équipement.

Des débats et interventions de la salle, il ressort essentiellement que les plans de sauvegarde ont un statut équivoque à mi-chemin entre le caractère incitatif – car rien ne peut se faire sans l'accord des copropriétaires – et le caractère volontariste lié à l'intervention de la puissance publique. Cette démarche rencontre des obstacles importants lorsqu'elle fait face à des personnes ou des sociétés peu scrupuleuses qui, par stratégie, ont investi dans ces copropriétés en vue d'en tirer un profit maximum.

Ces copropriétés en difficulté, sur lesquelles les données statistiques manquent, concentrent souvent des populations en très grande difficulté qui n'ont pas pu avoir accès au logement social (travailleurs clandestins) ou en sont exclues. Ces populations ne connaissent souvent pas les règles de base de la copropriété, ce qui rend les politiques de prévention malaisées. L'état de « parc social de fait » est souvent beaucoup plus dégradé que le parc immobilier détenu par les organismes d'HLM.

L'ensemble des intervenants s'accorde pour estimer que les outils disponibles sur le plan de la réhabilitation du bâti sont efficaces. Les difficultés concernent surtout l'analyse de l'occupation des logements avec les

problèmes essentiels du relogement des familles en très grande difficulté.

Le problème majeur réside dans les tentatives de restructuration de la propriété. Le portage immobilier provisoire par les organismes d'HLM peut fonctionner, mais il est regrettable que l'on refuse aux organismes d'HLM à comptabilité publique d'ouvrir un compte séparé. Le droit de préemption urbain renforcé peut être utilisé dans les sites en crise, mais il est difficile de trouver un opérateur et la préemption peut créer un appel d'air qui mettra l'opérateur en difficultés financières. L'exemple du GPV du Val-Fourré a montré que la préemption de quelques lots dans des copropriétés importantes ne permettait pas d'inverser la situation.

Même si la démarche du plan de sauvegarde rencontre encore des difficultés (longueur des délais, difficultés de coordination sur les octrois des aides, financement de la part résiduelle due par les copropriétaires...), elle constitue un élément essentiel dans le cadre des politiques locales de l'habitat.

L'exposé introductif du professeur Tomasin, le compte rendu du séminaire ainsi que différents exemples de plans de sauvegarde sont disponibles sur le site internet du GRIDAUH.

Jean-Philippe Brouant