

Introduction

Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain

HENRI JACQUOT, professeur émérite de l'université d'Orléans

- I. – L'ORIGINE DU CONCEPT FRANÇAIS DE RENOUVELLEMENT URBAIN
 - A. L'expérience lilloise de la « ville renouvelée »
 - B. Le programme « renouvellement urbain » de la Caisse des dépôts
 - C. La reconnaissance législative du concept
- II. – PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX DU RENOUVELLEMENT URBAIN
 - A. Problématique et enjeux urbanistiques
 - B. Problématique et enjeux sociaux
 - C. Problématique et enjeux environnementaux
- III. – L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES POLITIQUES DE RENOUVELLEMENT URBAIN
 - A. Multiplicité des sources
 - B. Différenciation des régimes
 - C. Adéquation des règles?

Depuis qu'elles existent, les villes se renouvellent en permanence à l'initiative des particuliers ou de la puissance publique. Le phénomène peut prendre des formes diffuses : des immeubles sont transformés, réhabilités ou remplacés après avoir été détruits. Mais il peut également prendre la forme de vastes opérations de restructuration portant sur des quartiers entiers.

En France, les pouvoirs publics se sont récemment intéressés à nouveau de façon privilégiée à ce phénomène que l'on rencontre à toutes les époques dans tous les pays. Ils ont cherché à faire du renouvellement urbain un axe majeur de leurs politiques urbaines en liaison avec de nouvelles composantes de ces politiques comme la mixité urbaine, la mixité sociale, le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Le concept de renouvellement urbain a même fait son entrée dans la sphère juridique avec la loi SRU du 13 décembre 2000.

Il est en effet difficile de vouloir faciliter, orienter, voire organiser les mutations du tissu urbain, lorsqu'elles ne se produisent pas spontanément du seul fait du jeu du marché, sans avoir recours au droit. C'est pourquoi après avoir recherché l'origine de ces nouvelles politiques de renouvellement urbain et s'être interrogé sur leurs enjeux, on donnera quelques éléments sur les caractéristiques de leur encadrement juridique auquel cet ouvrage est consacré.

I. – L'ORIGINE DU CONCEPT FRANÇAIS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

En dépit de la similitude de terminologie il ne faut pas chercher l'origine du concept français du renouvellement urbain dans la politique dite de l'*urban renewal* pratiquée aux États-Unis dans les années 1950-1960 pour remédier à la paupérisation des centres-villes et à la croissance des quartiers résidentiels périphériques. Comme l'a noté Jean-Pierre Demouveau⁽¹⁾, cette politique qui a connu un relatif échec sur le plan social a été, dans le contexte français, « assimilée » à la politique de rénovation urbaine mise en œuvre en France à partir de 1958.

Le concept français de renouvellement urbain n'est donc pas un produit d'importation. Il trouve son origine dans l'expérience lilloise de la « ville renouvelée », systématisée ensuite au sein de la Caisse des dépôts puis reprise par la loi SRU.

A. L'expérience lilloise de la « ville renouvelée »

Les Lillois revendiquent haut et fort la paternité du concept de renouvellement urbain. Pour sa part, Didier Paris écrit : « né de la réflexion menée à Lille, dès la première moitié des années 1990 à l'occasion de la révision du schéma directeur, le concept de renouvellement urbain s'est imposé auprès des aménageurs et urbanistes en France avec une rapidité surprenante »⁽²⁾. Il explique que, définissant les axes prioritaires du développement urbain de la métropole, les documents élaborés dans le cadre de la révision du schéma directeur ont défini une priorité pour la « ville renouvelée » qui, dans le contexte local, prenait le contre-pied de l'idée de « ville nouvelle ». Les promoteurs de ce concept de « ville renouvelée » proposaient de réorienter les priorités vers les parties du tissu urbain les plus affectées par les conséquences sociales et spatiales des mutations économiques. Ils ont été entendus, au moins au niveau des principes, puisque le nouveau schéma directeur approuvé après diverses péripéties en 2002 s'est fixé pour objectif de maîtriser la croissance urbaine en périphérie, tandis que 3 500 à 5 000 logements seraient en priorité construits chaque année dans le périmètre de la ville renouvelée. Cette politique a également eu des incidences sur le plan institutionnel avec la création d'une vice-présidence à la ville renouvelée à la communauté urbaine de Lille et d'une SEM de la ville renouvelée. Mais ville renouvelée, ce n'est pas encore renouvellement urbain et c'est la Caisse des dépôts qui, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Demouveau, « a fait mûrir le concept »⁽³⁾.

(1) La notion de renouvellement urbain, *DAUH* 2002, p. 125.

(2) De l'émergence du concept à sa mise en œuvre : la question du renouvellement urbain dans la métropole lilloise, in *Le renouvellement urbain dans l'agglomération de Lille* (publié sur le site internet du GRIDAUH). Voir également en ce sens le témoignage de S. Harburger lors du séminaire GRIDAUH-GRALÉ du 26 mars 2002 : « la notion de renouvellement urbain... ne correspond pas à la traduction de l'anglais *urban renewal*. La rénovation (dans sa version de 1958) a été en France associée à une image négative, qui est celle de la déportation de la population en périphérie et de la démolition. Le terme de renouvellement urbain n'était pas en relation avec le *urban renewal*, mais avec l'expérience de l'agglomération de Lille, à partir de laquelle a été inventée l'expression de *ville renouvelée* ».

(3) Art. préc. p. 126.

B. Le programme « renouvellement urbain » de la Caisse des dépôts

Si l'on en croit le témoignage de Sylvie Harburger lors du séminaire interdisciplinaire GRIDAUH-GRALE du 26 mars 2002 et elle l'a redit très clairement au colloque de Toulouse⁽⁴⁾, c'est la Caisse des dépôts qui a inventé ce terme pendant l'été 1998. La CDC désirait en effet créer un programme pour le financement de projets de revalorisation de territoires urbains et elle lui cherchait une dénomination⁽⁵⁾.

Celle de *renovation urbaine* a été écartée pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'elle avait déjà servi. C'était l'appellation d'une procédure particulière d'aménagement créée en 1958 et supprimée en 1973 qui avait pour objet de permettre la démolition de quartiers anciens vétustes pour les remplacer par des ensembles neufs. Le programme de la Caisse des dépôts ne se limitait pas aux opérations de démolition-reconstruction ; il prévoyait des interventions plus diversifiées et il fallait éviter les risques de confusion. Ceci d'autant plus que l'application de cette procédure n'avait pas laissé que de bons souvenirs. On lui reprochait notamment des démolitions qui n'avaient pas pris en compte la valeur patrimoniale de certains quartiers et, sur le plan social, d'avoir contribué à la « déportation » des populations les plus défavorisées vers la périphérie des villes.

Les autres dénominations déjà utilisées pour désigner des interventions en zone urbaine étaient trop étroites, comme celle de *réhabilitation urbaine* qui visait principalement le logement et même celle de *restructuration urbaine* retenue par la loi du 14 novembre 1996 portant mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui ne concernait que les éléments spatiaux et physiques de celle-ci.

C'est sans doute le concept de *régénération urbaine* utilisé dans les pays anglo-saxons qui correspondait le mieux aux objectifs poursuivis par la CDC. Mais elle a préféré se retourner vers l'expérience lilloise de la ville renouvelée qui avait inspiré son programme et adopter les termes « *renouvellement urbain* » pour qualifier celui-ci.

Par la suite, le comité interministériel des villes a lancé le 14 décembre 1999 un programme national de renouvellement urbain centré sur les cinquante grands projets de ville (GPV), pour la réalisation duquel des prêts de renouvellement urbain étaient distribués par la Caisse des dépôts. Mais c'est la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 qui a véritablement introduit ce nouveau concept dans l'ordre juridique.

(4) La Caisse des dépôts et le renouvellement urbain, *Droit et ville* n° 55/2003, p. 46.

(5) « Cette expression (renouvellement urbain) est apparue intéressante car elle était en opposition avec celle de "rénovation urbaine", avec celle de "réhabilitation" qui se restreint au problème du logement et à la notion de "restructuration urbaine" exclusivement relative aux éléments spatiaux et physiques de l'approche. Elle s'oppose également à la notion d'"étalement urbain". Le renouvellement urbain était aussi conçu comme pouvant intégrer plusieurs dimensions thématiques (le social, l'économique et l'urbain) et recouvrant plusieurs échelles territoriales qui posaient la question de l'emboîtement des échelles territoriales du quartier – lieu d'identification du problème – à l'agglomération – lieu supposé de la résolution du problème. Donc le renouvellement urbain ne définissait pas une échelle géographique en tant que telle, mais permettait d'ouvrir un champ qui impliquait une imbrication de différentes échelles géographiques » (séminaire GRIDAUH-GRALE préc. site internet du GRIDAUH).

C. La reconnaissance législative du concept

Cette reconnaissance s'est faite de façon particulièrement solennelle puisque l'expression *renouvellement urbain* figure dans le titre même de la loi. Elle est également utilisée dans neuf de ses articles qui modifient quatre articles du code de l'urbanisme⁽⁶⁾ et quatre articles du code de la construction et de l'habitation⁽⁷⁾.

Avec la loi SRU le concept de renouvellement urbain quitte le domaine des pratiques administratives pour intégrer celui du droit. Il est « appelé à désigner non pas un type particulier d'opération mais un projet politique visant, par une série d'actions coordonnées, à revaloriser un site urbain dégradé, désaffecté ou paupérisé en y mettant en œuvre les principes de mixité sociale et de diversité urbaine. Lesquelles opérations peuvent toucher à divers domaines (l'urbanisme, la construction, le logement, le domaine public, la politique de la ville, la promotion immobilière), relever d'une initiative tant publique que privée et être d'une importance variable »⁽⁸⁾. Il acquiert une portée générale et devient un objectif de premier rang assigné aux politiques urbaines. Son champ d'application s'étend au-delà des opérations relevant de la politique de la ville : il vise aussi à limiter l'étalement urbain en favorisant de façon générale la « reconstruction de la ville sur la ville » et pas seulement dans les quartiers sensibles.

La loi Urbanisme et habitat (UH) du 2 juillet 2003 ne remet pas en cause ces orientations⁽⁹⁾, même si elle apporte quelques modifications aux procédures de gestion des densités constructibles qui ne vont pas dans le sens de la priorité donnée au renouvellement urbain⁽¹⁰⁾.

Les conflits de terminologie peuvent sembler plus sérieux avec loi « Borloo » du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine⁽¹¹⁾. À première vue la nouvelle équipe gouvernementale issue des élections du printemps 2002 a été moins sensible que la précédente à l'image négative attachée à l'expression rénovation urbaine du fait de son usage dans les années soixante, dont le souvenir il est vrai s'estompe chaque année un peu plus.

Avec cette nouvelle loi, le concept de rénovation urbaine est-il appelé à remplacer celui de renouvellement urbain ? Rien n'est moins sûr. D'abord, les dispositions de la loi SRU qui font référence

(6) Art. L. 121-1, L. 123-1, L. 147-5, L. 300-1.

(7) Art. L. 302-7, L. 421-1, L. 422-2, L. 442-6.

(8) Jean-Pierre Demouveau, La notion de renouvellement urbain, préc. p. 129. Certains ont une conception plus précise voire plus restrictive du renouvellement urbain. Ainsi pour Olivier Piron : « Toute ville connaît des mutations de plus ou moins grande ampleur. Certaines se font parcelle par parcelle, d'autres au contraire impliquent la structure urbaine même du secteur considéré. Ce sont ces mutations urbaines qui impliquent la structure urbaine et par là même donc des décisions publiques qui constituent ce qu'on appellera renouvellement urbain », Le renouvellement urbain, tentative d'approche systémique, *DAUH* 2001, p. 213 ; *Renouvellement urbain. Analyse systémique*, coll. Recherche, PUCA 2002.

(9) « L'intention du gouvernement n'est pas de remettre en cause les objectifs poursuivis en 2000 par la loi SRU, mais plutôt de tirer les conséquences des difficultés rencontrées sur le terrain dans la mise en œuvre de ces dispositions... Les objectifs poursuivis par la loi SRU sont largement partagés. Qui pourrait, en effet, être favorable à un étalement urbain anarchique? », déclaration de monsieur Gilles de Robien, ministre de l'équipement, lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, *JOAN* déb. 28 janv. 2003, p. 566.

(10) Jean-Pierre Lebreton, Le contenu du plan local d'urbanisme après la loi du 2 juillet 2003, *AJDA* 29/2003, p. 1542 ; Sylvain Pérignon, Le calcul des droits à construire en cas de division de terrain, *Deffrénois* 19/2003, art. 37814, p. 1211.

(11) Florence Lérique, La loi du 1^{er} août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine, *AJDA* 41/2003, p. 2195 ; Les premiers pas de la nouvelle rénovation urbaine, *DAUH* 2004, p. 117 ; Jean-Philippe Brouant, À propos de la rénovation urbaine, *AJDA* 41/2003, p. 2198.

au renouvellement urbain n'ont pas été abrogées et il n'a même jamais été question de les supprimer. Ensuite, la rénovation urbaine prévue par la loi du 1^{er} août 2003 a un champ plus restreint que le renouvellement urbain. Elle ne concerne que les sites qui sont justiciables de la politique de la ville. Plus précisément il s'agit de la restructuration des 750 quartiers classés en zones sensibles pour lesquels est mis en place un « programme national de rénovation urbaine ». Les autres, quartiers anciens et friches urbaines, ne semblent pas concernés⁽¹²⁾. Dans cette perspective, les deux concepts pourraient donc coexister et la rénovation urbaine constituer une forme de renouvellement urbain. D'autant que la rénovation urbaine de la loi Borloo n'a que peu de rapport avec la procédure du même nom mise en œuvre dans les années 1960. Ses objectifs sont ceux du renouvellement urbain appliqué aux zones sensibles⁽¹³⁾. Sa consistance est la même⁽¹⁴⁾, les différences tiennent surtout aux moyens financiers et institutionnels mis en œuvre.

II. – PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Il ne fait guère de doute que le renouvellement urbain voulu par la loi SRU n'est pas un renouvellement à l'identique. Il ne s'agit pas de remplacement mais de transformation, de renouveau, de rénovation. Le renouvellement urbain qui intervient ponctuellement, de façon diffuse ou dans le cadre d'opérations complexes d'aménagement comprenant des démolitions, des reconstructions, des réhabilitations, des restaurations, etc., doit être l'occasion de corriger ce qui est considéré aujourd'hui comme des erreurs du passé et de faire face à des problèmes nouveaux. Sans prétendre à l'exhaustivité on peut distinguer les problèmes et enjeux urbanistiques, sociaux et ceux relatifs à l'aménagement du territoire et au développement durable.

A. Problématique et enjeux urbanistiques

À ce titre on peut faire état des problèmes nés de l'application des doctrines de l'urbanisme moderne telles qu'elles sont notamment exprimées dans la charte d'Athènes.

Au premier rang des difficultés engendrées par l'application stricte de ces doctrines il faut citer les conséquences du fonctionnalisme qui a conduit à une spécialisation parfois excessive des espaces urbains et à la création de zones d'habitat ou d'activités monofonctionnelles. Cette spécialisation, qui résulte d'ailleurs plus des pratiques que des textes, a nui au bon fonctionne-

(12) Sous réserve de ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues aux quartiers classés « après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'EPCI compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement », art. 6.

(13) Aux termes de l'article 6 de la loi, « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible... ».

(14) Le programme national de rénovation urbaine « comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine » (loi Borloo du 1^{er} août 2003, art. 6).

ment de la ville et même parfois contribué à son éclatement. Les textes récents en prennent le contre-pied en prônant la mixité urbaine⁽¹⁵⁾. Mais, là encore, il faut se garder des généralisations excessives. Il faut se souvenir qu'à l'époque où elles ont été formulées, les doctrines fonctionnalistes ne manquaient pas de justifications⁽¹⁶⁾, dont certaines sont toujours valables de nos jours. Personne ne songe actuellement à implanter des usines polluantes ou dangereuses dans les zones d'habitat et des dispositions récentes ont même été prises pour l'interdire⁽¹⁷⁾. La mixité urbaine n'est possible que si les activités sont compatibles avec l'habitat et réciproquement ; et, de part et d'autre, on est de plus en plus sourcilieux sur les inconvénients de voisinage... Sous ces réserves, le renouvellement urbain peut être l'occasion d'introduire plus de mixité urbaine dans certains quartiers d'habitat, notamment par la voie des équipements commerciaux et administratifs. Le renouvellement urbain peut également permettre de revenir sur les formes urbaines héritées de la charte d'Athènes, rendues pour partie responsables des difficultés actuelles des grands ensembles. Il est vrai que certains des principes d'urbanisme selon lesquels ceux-ci ont été conçus – refus de notion de rue, absence de parcellaire, espaces communs à usage indifférencié – ne sont pas très bien adaptés à leur population actuelle. On comprend la nécessité de les remodeler pour tenter de les faire entrer dans le « droit commun » des formes urbaines⁽¹⁸⁾.

B. Problématique et enjeux sociaux

Le renouvellement urbain voulu par le législateur (ou la rénovation urbaine de la loi du 1^{er} août 2003) n'a pas seulement pour objet d'apporter des changements physiques à la ville. En toute hypothèse ceux-ci vont avoir d'importantes conséquences sur le plan social.

Dans les quartiers sensibles justiciables de la politique de la ville, le renouvellement urbain représente classiquement le volet urbanisme de cette politique, à côté du volet social et du volet économique. Il peut permettre de remplacer des logements vétustes situés dans un environnement dégradé par un habitat de qualité bien desservi par des équipements, notamment de transport, et situé à proximité d'espaces publics attractifs. Ce qui n'est pas rien pour les habitants de ces quartiers. Mais ce n'est pas le seul objectif poursuivi par le législateur ; à l'occasion du renouvellement urbain, il souhaite également faire évoluer le peuplement de ces quartiers vers une plus grande mixité sociale⁽¹⁹⁾. Il reste à se demander si la réalisation de cet objectif est possible en restant dans les limites géographiques du quartier, ou s'il ne faut pas provoquer un échange de

(15) Henri Jacquot, D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, colloque de Toulouse, 28-29 sept. 1992 ; Un droit à la ville?, *Droit et ville* 34/1992, p. 89.

(16) C'est ainsi que Tony Garnier préconisait au début du siècle d'organiser la « cité industrielle » en séparant soigneusement les zones de travail des zones d'habitat et celles-ci des centres civiques ou des lieux de loisirs (v. E. Choay, *L'urbanisme, utopie et réalités*, Le Seuil, Paris, 1965, p. 36). Cette séparation des zones de travail et d'habitat ne manquait pas de justifications à une époque où les industries qui se développaient avaient un caractère polluant.

(17) Arnauld Noury, La maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels à risques, *DAUH* 2004, p. 69.

(18) Sur la restructuration des grands ensembles, voir l'étude de Jean-Philippe Brouant, p. 149.

(19) « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible... », loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 6.

population dans un cadre plus large en reconstruisant hors du quartier une partie des logements sociaux qui y auront été démolis.

Hors des quartiers sensibles et en particulier lors des opérations de revalorisation des centres anciens, le renouvellement urbain devrait être guidé par les mêmes soucis de recherche de la mixité sociale prévue par l'article L. 121-1, 2°. C'est seulement si les opérations d'aménagement hors quartiers sensibles respectent ce principe et permettent de réaliser des logements sociaux en nombre suffisant que l'on pourra aboutir à des rééquilibrages. Si ce n'est pas le cas et *a fortiori* si elles aggravent les déséquilibres en provoquant par exemple le départ des quartiers anciens des plus défavorisés à la manière de la rénovation urbaine des années soixante, la politique de la ville devra continuer à gérer la ségrégation sociale spatiale à coups de discriminations positives.

C. Problématique et enjeux environnementaux

Si la croissance démographique des villes s'est ralentie depuis 1975, les derniers recensements montrent qu'elles continuent à se dilater. Cette tendance à l'étalement urbain contribue au mitage des espaces naturels; elle génère également une circulation automobile individuelle qui est source de pollution et qui ne va pas dans le sens des économies d'énergies et du développement durable; elle peut aussi faciliter les logiques sociales ségréguatives. Certes la reconstruction de la ville sur la ville ne peut pas constituer le seul mode de développement urbain. Le renouvellement urbain et la densification des espaces concernés ne doivent pas être présentés comme un moyen de mettre fin aux extensions urbaines; ce qui serait totalement irréaliste. Mais il peut contribuer à mieux maîtriser celles-ci. En effet, il n'est pas scandaleux de vouloir utiliser les possibilités de développement urbain qui existent à l'intérieur des espaces déjà urbanisés avant de chercher à les étendre, même si c'est plus difficile. Ceci conduit à une utilisation optimale de l'espace conforme au principe du développement durable et le coût global à terme pour la collectivité n'est pas nécessairement plus élevé.

III. – L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES POLITIQUES DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Comme toutes les politiques publiques, celle relative au renouvellement urbain fait l'objet d'un encadrement juridique. Si l'on en croit Olivier Piron, celui-ci exerce même une « influence décisive » comme pour toutes les actions sur le milieu urbain⁽²⁰⁾. Toutefois il note à juste titre que cette influence n'est pas toujours positive. Certes le droit « permet d'encadrer les évolutions nécessaires, de les impulser, de les organiser. Parfois aussi... il les freine, voire il les bloque »⁽²¹⁾.

(20) Droit et renouvellement urbain, *Droit et ville* 55/2003, p. 11.

(21) *Ibid.*

Qu'en est-il actuellement pour le droit applicable au renouvellement urbain ? On peut d'abord constater qu'il ne s'agit pas pour l'essentiel d'un droit spécifique du renouvellement urbain mais d'un ensemble d'institutions et de règles relevant de branches du droit diverses et mobilisées à cette occasion ; ses sources sont multiples. Ensuite, son application donne lieu à des régimes différenciés selon la nature des secteurs à renouveler. Enfin, si les textes récents se sont efforcés d'adapter ces régimes aux besoins particuliers du renouvellement urbain, il est sans doute encore possible de progresser en ce sens et d'améliorer son encadrement juridique.

A. Multiplicité des sources

La réalisation des objectifs du renouvellement urbain (diversification des fonctions urbaines, mixité sociale, maîtrise des déplacements et utilisation optimale de l'espace, etc.) concerne de nombreux domaines de l'action publique : l'urbanisme, l'habitat et le logement, le patrimoine, les transports et les déplacements, le développement social et le développement économique, etc. La démarche de renouvellement urbain n'a donc pas seulement pour objet les politiques d'urbanisme mais également toutes celles relatives à ces domaines qu'il convient d'intégrer et d'articuler lors de l'établissement des programmes et des projets de renouvellement urbain. D'un point de vue juridique, le code de l'urbanisme n'est pas le seul à être sollicité ; le code de la construction et de l'habitation (CCH), celui de l'environnement, celui des collectivités territoriales (CGCT), pour n'évoquer que les principaux, le sont également, ainsi que d'autres secteurs du droit comme celui de l'aménagement du territoire dont les textes ne sont pas codifiés.

De nombreuses branches du droit qu'il faut faire « travailler ensemble »⁽²²⁾ sont donc impliquées dans l'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain, ce qui n'est pas une mince affaire dans un système juridique fondé sur le principe de l'indépendance des législations.

Cette nécessité est encore renforcée par le caractère « globalisant » de la démarche qui part de l'idée que les problèmes multiples qui se posent dans certaines zones qui font l'objet de ces politiques ne peuvent pas être abordés ni traités de façon séparée. Ils doivent être traités globalement dans leur ensemble par des actions coordonnées dans le cadre d'une démarche intégrée et dont la mise en œuvre est souvent encouragée lors de l'octroi de financements spécifiques⁽²³⁾.

La nature et le nombre des branches du droit sollicitées varient cependant selon les secteurs de renouvellement urbain qui ne sont pas tous justiciables du même régime.

(22) Olivier Piron, *Droit et renouvellement urbain*, préc. p. 26.

(23) C'est particulièrement vrai pour les projets de renouvellement urbains financés avec l'aide de l'Union européenne qui assure une « promotion de la globalisation » (Jean-François Aucordier, *Union européenne et renouvellement urbain PIC URBAN 1 et 2 et objectif 2 FEDER*, étude p. 135).

B. Différenciation des régimes

À cet égard, la principale distinction se trouve sans doute entre les régimes applicables aux territoires qui relèvent de la politique de la ville et ceux qui concernent les secteurs de renouvellement qui se trouvent hors de son champ d'application.

Dans le premier cas, les dispositifs institutionnels relevant de la politique de la ville se superposent à ceux des codes de l'urbanisme et de la construction et de l'habitation. Il en est ainsi par exemple pour les territoires dégradés qui font l'objet d'un grand projet de ville (GPV) ou d'une opération de renouvellement urbain (ORU), qui visent à les réinsérer dans l'agglomération en mettant en œuvre des opérations lourdes de requalification urbaine. L'importance des opérations et de leur budget nécessite la mise en place de structures particulières, parfois même personnalisées (EPA, GIP-DSU), pour élaborer et conduire les projets jusqu'à leur terme. En outre, la multiplicité des acteurs concernés et la recherche de financements conjoints conduisent le plus souvent à donner un fondement conventionnel à ses structures et à leur programme d'action.

La loi « Borloo » du 1^{er} août 2003 conforte le particularisme du régime de cette forme de renouvellement urbain appliquée aux zones urbaines sensibles. Elle la qualifie de « rénovation urbaine » pour bien circonscrire son champ d'application. En mettant en place un programme national de rénovation urbaine, elle accroît le montant des financements privilégiés dont elle peut bénéficier, notamment de la part de l'État; elle s'efforce également de renforcer le caractère opérationnel de cette politique en créant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public national à caractère industriel et commercial qui a pour principale mission d'accorder les concours financiers qui peuvent être alloués aux collectivités territoriales, aux EPCI compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine.

Mais la rénovation urbaine au sens de la loi « Borloo » n'est pas la seule forme de renouvellement urbain. Le traitement des friches urbaines, la revalorisation des centres anciens hors politique de la ville relèvent aussi de la politique de renouvellement urbain, mais sont poursuivis selon des régimes différents.

Le réaménagement des friches urbaines, c'est-à-dire des territoires en mutation qui sont en attente d'une nouvelle affectation, peut parfois être poursuivi selon les procédures de droit commun de l'urbanisme (lotissement, ZAC, etc.). Mais il arrive aussi qu'elles doivent faire l'objet d'une dépollution préalable (friches industrielles). Celle-ci doit être conduite selon les règles prévues par le code de l'environnement⁽²⁴⁾. Le renouvellement des centres anciens soulève d'autres problèmes dont les solutions nécessitent le recours à des régimes particuliers. Il s'agit le plus souvent de travaux sur l'existant qui concernent des quartiers ou des immeubles qui présentent un intérêt patrimonial. Les régimes d'intervention doivent combiner les procédures d'urbanisme et celles de protection du patrimoine⁽²⁵⁾. Enfin, le traitement des copropriétés dégradées en quelque lieu qu'elles se trouvent obéit également à un régime particulier qui n'a

(24) Arnauld Noury, *Le réaménagement des friches urbaines*, p. 169.

(25) Anne René-Bazin, *Le renouvellement urbain dans les centres anciens*, p. 191.

pas cessé de se développer depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et où la puissance publique prend une place de plus en plus importante ⁽²⁶⁾.

C. Adéquation des règles ?

Le droit applicable au renouvellement urbain a fait l'objet d'adaptations récentes à la suite des réformes réalisées par les lois SRU du 13 décembre 2000 et d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Mais ces adaptations sont plus ou moins avancées selon les régimes du renouvellement urbain. Elles varient également selon qu'il s'agit de l'encadrement juridique de la définition des politiques de renouvellement urbain ou de leur mise en œuvre.

- 1) S'agissant de l'encadrement juridique de la définition de l'ensemble des politiques du renouvellement urbain, il résulte essentiellement des principes posés par l'article L 121-1 du code de l'urbanisme issu de la loi SRU qui fixe les objectifs que doivent poursuivre les documents d'urbanisme. D'abord, *cet article fait une place au renouvellement urbain* à côté de l'urbanisme d'extension et pas n'importe quelle place puisqu'il prévoit que les documents d'urbanisme doivent assurer « un équilibre entre le renouvellement urbain et un développement urbain maîtrisé... en respectant les objectifs du développement durable ». Le même article (3^o) prescrit également une « gestion économe » de l'espace qui incite à épuiser les possibilités du renouvellement urbain avant de se tourner vers l'urbanisme d'extension. Ensuite, comme nous l'avons vu, *il ne s'agit pas d'un renouvellement à l'identique*. Il doit notamment corriger les erreurs du passé. L'article L. 122-1 (2^o) pose clairement le principe de la mixité sociale dans l'habitat et celui de la mixité des fonctions urbaines. En plus, pour les quartiers qui sont justiciables de la rénovation urbaine, l'article 6 de la loi Borloo prévoit expressément que « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un *objectif de mixité sociale et de développement durable*, les quartiers classés en zone urbaine sensible ».

Au niveau local, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) qui encadrent directement les projets de renouvellement urbain doivent appliquer les principes posés par l'article L. 121-1. Ces documents d'urbanisme sont établis sur la base d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) avec lequel leurs éléments juridiquement opposables (document d'orientation, règlement et orientations d'aménagement) doivent être cohérents. Par définition ce PADD doit, s'il y a lieu, faire une place conséquente au renouvellement urbain qui est une des voies du développement urbain durable ⁽²⁷⁾.

Mais ces documents sont maintenant établis par les communes et leurs groupements et la prise en compte effective de ces principes dépend pour une large part de l'attitude des élus locaux. Certes le préfet en tant que représentant de l'État « veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 » (art. L. 121-2). En droit il peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un SCOT qui ne

(26) Daniel Tomasin, Le traitement des copropriétés dégradées, p. 209.

(27) Jean-Pierre Lebreton, L'adaptation de la planification urbaine, p. 101.

les respecterait pas et, en l'absence de SD ou de SCOT, bloquer l'entrée en vigueur d'un PLU dont le projet d'aménagement ne serait pas de développement durable. En réalité ce contrôle se heurte à de sérieux obstacles. Et d'abord politiques ; l'heure est plutôt à « faire confiance aux élus »⁽²⁸⁾. Les obstacles sont en second lieu techniques ; les principes de l'article L. 121-1 sont très généraux et il ne pouvait pas en être autrement s'agissant de principes d'aménagement fixés à un niveau national. De son côté la notion de développement durable est complexe ; ses composantes sont multiples. En l'état elle n'est pas facile à utiliser dans le cadre d'une fonction de contrôle. Le même problème se pose pour le contrôle juridictionnel. Jusqu'à présent le juge s'est montré mesuré dans son rôle de gardien des principes fixés par un article comparable au L. 121-1, l'article L. 110. Il lui faudra « apprivoiser » de nouvelles notions comme celles de mixité sociale, de diversité urbaine et peut-être de développement durable dont il conviendrait de préciser scientifiquement le contenu si l'on ne veut pas que les textes restent lettre morte. En outre, pour que le juge puisse intervenir, il faut qu'il soit saisi et il n'y a pas encore beaucoup d'associations pour défendre certains des principes inscrits à l'article L. 121-1 comme celui de la mixité sociale. Le respect de ces principes est peut-être plus facile à assurer dans le cadre de la rénovation urbaine où ils s'appliquent, comme le mentionne expressément l'article 6 de la loi « Borloo ». En effet les projets sont définis contractuellement par l'État et les collectivités concernées (contrats de ville et contrats particuliers GPV, ORU, etc.) et des contrôles plus efficaces peuvent être exercés lors de l'octroi des financements nationaux.

- 2) S'agissant de l'encadrement juridique de la mise en œuvre des politiques de renouvellement urbain, les innovations les plus substantielles concernent celle menée dans les zones urbaines sensibles et maintenant qualifiée de politique de rénovation urbaine.

Depuis une dizaine d'années, des dispositifs institutionnels spécifiques ont été mis en place par voie de conventions : grand projet urbain (GPU), puis grand projet de ville (GPV) et opération de renouvellement urbain (ORU)⁽²⁹⁾ pour les projets importants. Ces dispositifs, auxquels on reproche parfois leur lourdeur, ont pour objet d'organiser la maîtrise d'ouvrage conjointe ou collective des opérations. Ils peuvent comprendre des établissements publics d'aménagement (EPA) relevant de l'État ou des groupements d'intérêt public spécialisés (GIP-DSU) qui exercent entre autres des fonctions d'« enssembler »⁽³⁰⁾. Depuis la loi Borloo il est également possible de créer des établissements publics d'aménagement locaux pour remplir ces fonctions. À côté de ces opérateurs-aménageurs, le renouvellement urbain dans les quartiers sensibles a également conduit à la création de nouveaux opérateurs financiers nationaux : l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) créé en 1996 et défini comme un opérateur – investisseur public – chargé de restructurer les surfaces

(28) Ministère de l'équipement, DGUHC, Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme, « service après vote », août 2003, p. 1.

(29) Emmanuelle Deschamps, Le partenariat contractuel, p. 61 ; La mise en œuvre des grands projets de ville, *DAUH* 2002, p. 141 ; Les opérations labellisées ORU, *DAUH* 2003, p. 97.

(30) Voir Alexandra Cocquière, Mélanie Macario et Françoise Zitouni, La création ou l'adaptation d'établissements publics spécialisés, p. 35 ; Nicolas Buchoud, Les GIP de développement social urbain, p. 51 ; Florence Lérique, Le dispositif institutionnel du renouvellement urbain dans l'agglomération de Lille, *in le renouvellement urbain dans l'agglomération de Lille*, site internet du GRIDAUH.

commerciales et artisanales dans les zones prioritaires de la politique de la ville⁽³¹⁾ et la toute récente Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), « guichet unique » pour l'allocation des financements nationaux concernant les opérations répondant aux objectifs du programme national de rénovation urbaine⁽³²⁾ et dont il est évidemment trop tôt pour apprécier l'efficacité.

Pour le droit de l'urbanisme proprement dit qui s'applique à tous les espaces de renouvellement urbain, qu'il s'agisse ou non de zones urbaines sensibles, les adaptations à ces impératifs sont restées assez limitées. Elles concernent principalement les documents d'urbanisme⁽³³⁾. Le SCOT peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines... à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements d'infrastructure (art. L. 122-1). Le PLU pour sa part a la possibilité depuis la loi UH du 2 juillet 2003 de prévoir des orientations d'aménagement juridiquement opposables relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter ou restructurer. Ses auteurs ont également la possibilité d'instituer de nouvelles servitudes destinées à faciliter les actions de renouvellement urbain. L'article L. 123-2 1° du code de l'urbanisme leur permet de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les permis de construire sont refusés lorsque la superficie des projets dépasse un seuil que définit le plan, ceci pendant une durée qui peut aller jusqu'à cinq ans, qui peut être nécessaire pour préparer une opération de renouvellement urbain. Par contre, les procédures d'urbanisme opérationnel n'ont pas fait l'objet de modifications fondamentales. En particulier, il n'a pas été créé une procédure spéciale pour les opérations de renouvellement urbain comme certains l'auraient souhaité. Ils faisaient notamment valoir que les procédures des lotissements ou des ZAC avaient été conçues pour l'urbanisme d'extension et qu'elles n'étaient pas adaptées aux besoins du renouvellement urbain⁽³⁴⁾. Mais ce point de vue n'a pas prévalu⁽³⁵⁾. Quelques adaptations ou ajustements sont cependant intervenus, notamment pour permettre aux propriétaires de participer aux financements des opérations et qui peuvent être utilisées pour le renouvellement urbain (ZAC à maîtrise foncière partielle, PVR, restauration immobilière sous DUP et ZPPAUP).

(31) Alexandra Cocquièrre, Mélanie Macario et Françoise Zitouni, préc.

(32) Voir Nicolas Gateau Leblanc et Romain Paris, *Le financement du renouvellement urbain*, p. 123.

(33) Voir Jean-Pierre Lebreton, *L'adaptation de la planification urbaine (SCOT, PLU)*, p. 101.

(34) Voir Bruno Schmit, *Les procédures opérationnelles d'intervention*, p. 113.

(35) Brigitte Phémolant, *Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain*, *DAUH* 2001, p. 233.