

2^e partie
**LES INSTRUMENTS
DU RENOUVELLEMENT URBAIN**

Chapitre 1

L'adaptation de la planification urbaine (SCOT, PLU)

JEAN-PIERRE LEBRETON, professeur à l'université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur de recherches au GRIDAUH

- I. – RENOUELEMENT URBAIN ET RÉGLEMENTATION D'URBANISME
 - A. La réévaluation des instruments de réglementation existants
 - B. La création d'outils réglementaires dédiés au renouvellement urbain
- II. – PLANIFICATION URBAINE ET POLITIQUE DE RENOUELEMENT URBAIN
 - A. Le projet urbain du PLU
 - B. La stratégie du SCOT

Le renouvellement urbain est incontestablement une des principales préoccupations qui ont marqué la refonte de la planification urbaine par la loi SRU. À cet égard, le vocabulaire est révélateur : c'est dans la partie de la loi relative à la planification qu'il est le plus fait recours au registre du renouvellement : soit par le terme lui-même de renouvellement urbain – présent dès l'énoncé des objectifs généraux assignés à la planification par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, présent également dans la présentation du projet d'aménagement et de développement durable du PLU par l'article L. 123-1 –, soit par le terme de « restructuration » qui désigne, semble-t-il, un sous-ensemble à l'intérieur du renouvellement urbain, fait d'opérations d'intervention lourdes, figurant à l'article L. 122-1 relatif au schéma de cohérence territoriale.

Qu'attend de la planification le renouvellement urbain ?

Elle attend d'abord, et à tout le moins, une réglementation d'urbanisme qui soit bien adaptée aux opérations, publiques ou privées, d'intervention sur le tissu urbain existant – et notamment de recyclage de terrains supportant déjà des constructions –, ce qui n'était pas toujours le cas de l'ancienne planification, qui avait été conçue dans le but principal d'organiser l'extension urbaine.

Mais une réglementation neutre au regard des modes de production de tissu urbain, par urbanisation nouvelle ou régénération du tissu existant, ne saurait suffire ; car le renouvellement urbain s'applique souvent à des quartiers dont le « métabolisme » est atteint au point qu'ils ne se régé-

nèrent plus spontanément et sont entraînés dans une spirale de dévitalisation. Une telle pathologie ne peut être surmontée sans une forte implication publique qui puisse pallier le défaut d'initiative privée, réamorcer la pompe de la régénération par une action d'aménagement et de construction publique, de sorte qu'à plus ou moins longue échéance, les opérateurs privés soient à nouveau attirés et qu'en conséquence de leur retour, le métabolisme tissulaire se rétablisse; le renouvellement urbain se présente alors comme l'enjeu d'une vigoureuse politique d'urbanisme, conduite par les collectivités publiques, dont les documents de planification urbaine peuvent être l'expression.

La loi du 13 décembre 2000 relative à solidarité et au renouvellement urbains et le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 relatif aux documents d'urbanisme se sont attachés à répondre aux deux attentes, en retenant des solutions qui, pour les plus audacieuses, ont été reconsidérées par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat. Il ressort de l'état actuel du droit que l'instrumentation réglementaire est, dans l'ensemble, adaptée aux besoins des opérations en tissu urbain existant (I); en revanche, l'idée de faire de la planification un moteur d'une vigoureuse politique de renouvellement urbain continue de relever du défi (II).

I. – RENOUVELLEMENT URBAIN ET RÉGLEMENTATION D'URBANISME

Le principe qui animait la planification urbaine, telle qu'elle avait été conçue par la loi d'orientation foncière de 1967, consistait principalement à maîtriser la croissance urbaine en veillant à assurer l'adéquation entre les possibilités d'urbanisation et la capacité des équipements publics nécessaires aux constructions; c'est à cette fin qu'avaient été conçues les règles de densité, déterminant des surfaces de plancher constructibles. Mais de telles règles pouvaient gêner l'évolution des quartiers existants qui avaient été, le plus souvent, produits dans le cadre de règles relevant d'une approche différente de l'urbanisme, consistant notamment dans la détermination d'enveloppes volumétriques constructibles. Et plus encore la pratique de la planification a souvent conduit non seulement à ne pas prêter attention aux problèmes spécifiques du recyclage mais également à céder à la tentation d'une accumulation plus ou moins justifiée de prescriptions réglementaires, dont les opérations en site vierge peuvent généralement s'accommoder mais qui constituent de redoutables obstacles pour les opérations en tissu existant, compte tenu des contraintes physiques qu'elles doivent par ailleurs supporter.

La jurisprudence a bien pris la mesure de ces difficultés en s'efforçant de concilier le respect des règles et le souci de ne pas entraver inutilement la nécessaire évolution du tissu urbain: c'est ainsi qu'elle admet la régularité de travaux dès l'instant qu'ils rendent l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues⁽¹⁾. Le législateur est également intervenu en introduisant

(1) CE sect. 23 déc. 1976, *Ministre de l'équipement c. Casseau*, *Rec. CE*, p. 579, *Droit et ville* 1977, n° 3, note Fernand Bouyssou; *Rev. adm.* n° 117, p. 276, note Darcy; voir également CE sect. 27 mai 1988, *M^{me} Sekler*, *Rec. CE*, p. 223; *Dr. adm.* 1988, n° 396; *RFD adm.* 1989, p. 321, concl. de La Verpillière; *AIDA* 1988, p. 546, note J.-B. Aubry; *JCP* 1990, II, 21414, note J.-P. Maublanc.

le système du « COS de fait », consistant à « délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie »⁽²⁾.

Mais il importait de faire plus: réévaluer les instruments de réglementation au regard d'une nouvelle donne où les problèmes de capacité des équipements publics n'absorbent plus l'attention des urbanistes et où un des principaux objectifs de l'urbanisme est de faciliter la reconstruction de la ville sur elle-même. Entre le POS et le PLU, instruments de base de la réglementation de l'occupation du sol, l'évolution a été marquée d'une part par l'application d'une sorte d'inventaire des techniques du POS, conduisant à repérer les entraves à l'intervention dans les tissus existants résultant du droit des POS ou de leur pratique et à ne pas les reprendre dans le statut du PLU (A), d'autre part par la mise au point de techniques nouvelles, répondant spécifiquement aux besoins du renouvellement urbain (B).

A. La réévaluation des instruments de réglementation existants

Le projet de loi SRU, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 février 2000, s'attachait à favoriser non seulement le renouvellement urbain mais plus encore la « ville compacte », de telle sorte que la ville, plutôt que continuer de s'étaler, se reconstruise sur elle-même en se densifiant. Il en résultait un certain nombre de dispositions qui n'ont pas toutes été reprises au cours du débat parlementaire ou qui, pour certaines de celles qui ont été adoptées, ont été ensuite reconsidérées par la loi Urbanisme et habitat.

Le projet de loi exprimait la claire volonté d'un désarmement réglementaire, conduisant à éliminer les entraves à la densification: était ainsi exclue la possibilité pour le plan de fixer une superficie minimale pour les terrains constructibles chaque fois que cette prescription n'est pas justifiée par des motifs d'assainissement individuel; de la même façon, il n'était plus possible de fixer un COS dans les zones urbaines que pour « différencier la constructibilité en fonction de la destination des constructions »; enfin, la loi n'imposait plus aux règlements des plans de comporter certaines prescriptions – « les communes pourront à l'avenir choisir librement parmi les quinze articles des plans locaux d'urbanisme, ceux qui paraissent nécessaires »⁽³⁾.

La loi, telle qu'elle a été promulguée, conserve pour l'essentiel le cap fixé par le projet. L'exclusion de principe des superficies minimales des terrains constructibles est adoptée. En revanche, celle des COS dans les zones urbaines n'est pas retenue; mais il convient d'observer immédiatement que la portée de la règle de COS est sérieusement tempérée par la suppression du contrôle de la densité en cas de détachement d'une parcelle d'un terrain construit⁽⁴⁾. Enfin, les parlementaires ont rétabli dans les PLU des prescriptions obligatoires « concernant l'implantation des constructions ». Le décret du 27 mars 2001 (précité) qui prolonge la loi s'inscrit bien dans la

(2) Loi du 7 janvier 1983.

(3) Exposé des motifs du projet de loi, p. 12.

(4) Par l'abrogation de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme, tel qu'il était rédigé avant la loi SRU.

volonté de favoriser la ville compacte, notamment en limitant les possibilités de construire en dehors des zones urbanisées ou à urbaniser; de la même façon, l'inclination des auteurs de règlements d'urbanisme à une prolixité normative plus ou moins réfléchie devrait être freinée par l'exigence, posée par le nouvel article R. 123-2 du code de l'urbanisme, d'exposer, dans le rapport de présentation, « les motifs des limitations administratives à l'utilisation du sol apportées par le règlement ».

Toutefois, deux des restrictions de la latitude des auteurs de la réglementation locale d'urbanisme par la réforme SRU ont été reconsidérées par la loi Urbanisme et habitat. En se rangeant sous la bannière de la liberté des collectivités locales, le Parlement a restitué à la commune la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles, « lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée » (loi, art. 17). De la même façon, il a rendu à la commune la possibilité de s'assurer que la limitation de la densité constructible prévue par le COS est bien respectée en cas de division parcellaire: à cette fin, peuvent être identifiées, dans les POS ou dans les PLU, les zones intéressées (loi, art. 18, créant un article L. 123-1-1 c. urb.). Ainsi ont été gommés deux éléments par lesquels la loi SRU entendait imposer des règles favorables à la ville compacte.

B. La création d'outils réglementaires dédiés au renouvellement urbain

L'objectif de renouvellement urbain, combiné avec celui de la recherche de mixité sociale, a conduit la loi SRU à introduire dans le droit des PLU des instruments spécifiques, en ce sens qu'ils sont réservés aux zones urbaines. L'article L. 123-2 du code de l'urbanisme ouvre aux POS et aux PLU la possibilité d'instituer des « servitudes » intéressant trois aspects importants des actions de renouvellement urbain et en contrepartie desquelles les propriétaires peuvent exercer un droit de délaissement du terrain grevé.

Le a de l'article L. 123-2 permet de procéder à un « quasi-gel » des terrains d'un quartier pour lequel la collectivité publique envisage la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement. Pendant tout le temps nécessaire à la préparation de cette action ou opération, il peut en effet être expédient de faire obstacle à des travaux de construction qui auraient pour effet de la compromettre ou de la rendre plus onéreuse. À cette fin, dans l'état de droit antérieur à la loi SRU, l'administration disposait seulement de l'outil prévu par l'article L. 111-10 du code de l'urbanisme qui ouvre la faculté d'opposer un sursis à statuer à des demandes d'autorisations « susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement » que le conseil municipal ⁽⁵⁾ a préalablement prise en considération; mais la durée limitée de validité du sursis à statuer, de deux ans, limitait l'intérêt de l'outil en question. Et, faute pour le droit de la planification urbaine d'apporter une réponse particulière à la préoccupation des futurs aménageurs, les collectivités publiques étaient tentées de procéder au gel des terrains en les classant en zone inconstructible d'urbanisation future NA, ce qui était illégal

(5) Ou l'EPCI compétent ou, pour les opérations d'intérêt national, le préfet.

compte tenu d'une jurisprudence très ferme subordonnant ce zonage à ce que les terrains intéressés ne soient pas desservis par des équipements publics et ne soient pas situés dans un environnement urbanisé ⁽⁶⁾.

La loi SRU comble la lacune en ouvrant la possibilité, dans les POS ou les PLU, 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, ce pendant une durée qui ne doit pas excéder cinq ans ; il s'agit donc d'un refus temporaire qui fait figure de « sursis à statuer automatique », applicable à la durée estimée suffisante jusqu'à « l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global ». Et au terme de la période de validité du « périmètre d'attente du projet d'aménagement » ⁽⁷⁾, il demeure toujours loisible de le relayer par la prise en considération de l'opération d'aménagement, ouvrant la faculté d'opposer un sursis à statuer, comme on l'a vu plus haut.

Le deuxième outil, prévu par le b de l'article L. 123-2, consiste dans la possibilité ouverte au POS ou au PLU de réserver des emplacements pour la réalisation de programmes de logements, « dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ces nouveaux emplacements se distinguent des emplacements réservés « classiques » déjà prévus par le droit du POS :

- ils s'en distinguent d'abord au regard de leur objet ; les emplacements réservés classiques pouvaient être appliqués à des projets d'équipements publics, ce qui ne comprenait pas la réalisation de logements, fussent-ils sociaux ⁽⁸⁾ ; les nouveaux emplacements s'appliquent seulement à des programmes de logements destinés à satisfaire l'objectif de « mixité sociale » ; ce qui ouvre la possibilité de faire figurer des programmes qui ne sont pas exclusivement composés de logements sociaux ;
- les nouveaux emplacements se distinguent également en ce que, pour eux, il n'y a pas à déterminer une collectivité bénéficiaire ; il paraît bien en résulter que le propriétaire du terrain grevé ne supporte pas, comme dans le cas de l'emplacement réservé classique, une servitude *non aedificandi* ; et la possibilité paraît bien lui être ménagée de réaliser lui-même, sur le terrain dont il reste propriétaire, le programme de logements dont la nature est précisée par le POS ou le PLU.

Le troisième outil, prévu par le c de l'article L. 123-2, a le même objet que l'emplacement réservé classique, il peut être retenu pour des projets de « voies et ouvrages publics, ainsi que des installations d'intérêt général et des espaces verts ». Mais là où l'emplacement réservé classique doit couvrir la seule emprise de l'ouvrage ou de l'espace projeté, la nouvelle servitude « délimit(e) les terrains qui *peuvent* être concernés » par l'équipement ; ainsi pour tenir compte des données particulières de l'aménagement dans le cadre du renouvellement urbain, et notamment de la difficulté de localiser avec précision le futur équipement dans un tissu urbain existant,

(6) CE 13 avr. 1983, Pereira, *Rec. CE*, tables p. 901 ; *Dr. adm.* 1983, n° 218 ; CE 13 févr. 1985, C^o de Baillargues, *Rec. CE*, p. 43 ; CE 26 oct. 1988, SCI Les Moulins d'Hyères, *AJDA* 1989, p. 378, note J.-B. Auby ; *RD publ.* 1990, p. 1176.

(7) Suivant la terminologie retenue par le projet de PLU arrêté par la communauté urbaine de Lille.

(8) CE 30 mars 1981, Belquioud et autres, req. n° 18549.

le plan peut procéder, en quelque sorte, par approximation et cerner tous les terrains susceptibles d'être intéressés. Le code ne précise pas les effets de la servitude pour le propriétaire du terrain grevé : on peut penser que ce dernier est inconstructible mais ce n'est pas certain ; on ne peut exclure *a priori* l'interprétation suivant laquelle la servitude ménagerait la faculté pour l'administration de refuser le permis de construire chaque fois que le projet intéressé serait susceptible de gêner la réalisation de l'équipement ; autrement dit, s'il apparaît que le projet de construction ne gêne pas cette réalisation, le permis de construire pourrait être accordé. La servitude devrait s'appliquer soit jusqu'à ce que la localisation de l'équipement ait pu être déterminée avec précision ; et alors, soit un emplacement réservé classique prend le relais de la servitude de l'article L. 123-2 c, soit l'équipement se réalise et la servitude n'a plus lieu d'être opposée aux propriétaires des terrains qui n'ont pas été utilisés pour la réalisation de l'équipement ; un problème demeure, dont la solution dépend des effets, envisagés ci-dessus, de la servitude : le retour à la constructibilité, sans restriction, de ces terrains est-il la conséquence immédiate de la réalisation de l'équipement ou est-il subordonné à la suppression préalable de la servitude par une modification ou une révision du POS ou du PLU ?

Au titre des éléments destinés à faciliter la réalisation des opérations de renouvellement urbain, on peut encore relever l'attention réservée par la réforme SRU aux espaces publics, dont on sait que leur traitement est souvent un élément clef pour inverser le cours de la dégradation d'un quartier. La loi SRU exige, dans le cas des ZAC, que soient précisées « la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer » (c. urb., art. L. 123-3 a). La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 ouvre la possibilité, pour le PLU, de « comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager », lesquelles peuvent préciser les « principales caractéristiques des voies et espaces publics » (c. urb., art. L. 123-1, 3^e al.).

Toutes ces adaptations techniques de la planification urbaine devraient assurément contribuer à lever les obstacles à la réalisation des actions de renouvellement. Mais sont-elles suffisantes ? Ce pourra ne pas être toujours le cas : les règles concernant la localisation des constructions par rapport aux voies et par rapport aux limites séparatives du terrain, que les POS et les PLU doivent obligatoirement prévoir, fournissent un exemple ; deux traits de ces règles peuvent en effet être inadéquats avec le renouvellement :

- d'une part, conçues pour régir la coexistence de propriétés, faites d'un découpage foncier en parcelles, elles sont prises en défaut ou peuvent constituer un obstacle au renouvellement lorsqu'elles s'appliquent à de « grands ensembles » faits de propriétés imbriquées ;
- d'autre part, comme le relève Olivier Piron ⁽⁹⁾, elles sont inspirées par des préoccupations d'hygiène, d'aération et d'ensoleillement tout à fait respectables, mais pour lesquelles elles apportent des réponses stéréotypées ; et le stéréotype qui peut être tout à fait satisfaisant pour régler les rapports entre les propriétaires voisins d'un ensemble parcellaire classique, découpé en

(9) O. Piron, *Renouvellement urbain, analyse systémique*, Ministère de l'équipement, Plan urbanisme construction architecture, 2002, p. 104 et s.

lanières, peut être en revanche une contrainte inadaptée dans le cas de travaux affectant le tissu urbain existant. D'autres solutions paraissent devoir être envisagées pour concilier les besoins particuliers de la transformation du quartier et la satisfaction des préoccupations d'hygiène et d'aération envisagées ci-dessus, sans passer par une modification du PLU. Et Olivier Piron se demande s'il ne conviendrait pas d'opter pour des standards plus souples ménageant la possibilité d'y déroger, chaque fois que, suivant la formule du droit anglais, une considération pertinente justifie de s'en écarter ; mais une telle solution exigerait que l'on revînt sur l'interdit jeté sur les dérogations à un plan, par une disposition d'une loi du 31 décembre 1976, codifiée à l'antépénultième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

II. – PLANIFICATION URBAINE ET POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Une réglementation d'urbanisme adaptée ne suffit pas à assurer le renouvellement urbain ; il faut également que les acteurs du marché immobilier soient eux-mêmes intéressés par le quartier, ce qui suppose que soit surmontée la principale difficulté du renouvellement urbain, à savoir la panne du moteur de la régénération. Lever les obstacles juridiques est une chose, mais l'essentiel est ailleurs ; la technique doit être relayée par une volonté politique forte, dont les documents d'urbanisme peuvent être l'expression et des instruments d'accomplissement ; il leur appartient de définir :

- la place que la collectivité publique entend réserver au renouvellement urbain par rapport aux autres modes de consommation d'espace et notamment par rapport aux extensions périphériques ; elle pourra, le cas échéant, s'efforcer de privilégier le premier en veillant toutefois à ce que les contraintes pesant sur les investisseurs n'aient pas sur eux un effet dissuasif ;
- la consistance du projet de renouvellement urbain qui, tout à la fois, doit mobiliser une multiplicité de moyens et d'acteurs publics et privés et s'accomplir sur la longue période nécessaire à la redynamisation du quartier.

Chacun pour ce qui le concerne, le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale peuvent être mobilisés au service d'un parti de renouvellement urbain ; c'était là une des ambitions fortes de la loi SRU ; que la loi Urbanisme et habitat a atténuée.

A. Le projet urbain du PLU

Comme le POS avant lui, le PLU peut favoriser une politique de renouvellement urbain par une réglementation des sols adaptée : au travers d'un zonage tenant compte de l'équilibre voulu entre l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation et la reconstruction de la ville sur elle-même, au travers de prescriptions réglementaires répondant aux besoins d'opérations à l'intérieur du tissu urbain existant ; et, sur ce dernier point, le PLU peut tirer parti des améliorations apportées par la loi SRU et le décret du 27 mars 2001, décrites ci-dessus.

Mais il y a plus : la réforme SRU a entendu ouvrir au PLU une nouvelle perspective, dont les politiques de renouvellement urbain pourraient tirer tout particulièrement parti, qui consiste à exprimer au travers du plan un véritable projet urbain. Tout d'abord le PLU couvre tout le territoire de la commune (à la seule exception des quartiers couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur) et, de ce fait, peut définir une politique qui soit tout à la fois celle d'un territoire et d'une collectivité. Mais surtout, tel qu'il a été conçu par la loi SRU, le PLU doit se présenter comme le produit d'une réflexion d'ensemble que révèle la lecture du nouvel article L. 123-1 du code de l'urbanisme : il commence par l'établissement d'un diagnostic et aboutit à l'émission de règles, et entre les deux s'intercale le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD). L'importance de ce PADD doit être soulignée :

- elle tient à la place qui lui est réservée dans la procédure d'élaboration du plan ; les orientations du PADD doivent faire l'objet d'un débat du conseil municipal avant que le projet de plan soit arrêté et, de ce fait, il a vocation à occuper une place de choix dans la concertation avec la population, désormais exigée pendant tout le temps de la préparation du plan ;
- elle tient également au contenu de ce PADD ; dans l'état du droit issu de la loi SRU (remis en cause depuis), le projet, tout à la fois, doit définir les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour la commune et peut préciser ces orientations par des « loupes » définissant notamment des actions et opérations d'aménagement ;
- elle tient enfin à la portée du PADD ; toujours dans l'état du droit issu de la loi SRU et remis en cause depuis, il est opposable, dans les mêmes conditions que le règlement du plan, aux opérations intéressant l'occupation et l'utilisation du sol visées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

Au lendemain de la promulgation de la loi SRU, une observatrice aussi avertie que Brigitte Phémolant, sous-directrice de l'urbanisme du ministère de l'équipement, relève que le plan peut « exprimer le projet global de la commune » et, « pour les secteurs en mutation » peut définir « un cadre plus précis expliquant notamment les interventions publiques et les incitations à l'amélioration de l'immobilier » ; il devient un cadre de référence pour des interventions relevant de multiples procédures : résorption de l'habitat insalubre, péril, copropriétés dégradées ⁽¹⁰⁾.

Mais avec le recul des mois qui suivent la loi SRU, l'optimisme auquel invitait le verbe de la loi cède à une vision plus réservée de la place de l'urbanisme de projet :

- il apparaît d'abord que, tout globalisant qu'il puisse être au regard de l'aménagement de la localité, le PADD n'en demeure pas moins une simple pièce du PLU, dont l'horizon prescriptif est limité par l'application du principe d'indépendance de législation ; l'opposabilité du PADD n'excède pas le champ défini pour le PLU par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ; elle ne s'applique donc pas à des actions ou opérations contribuant à l'aménagement, mais relevant de textes extérieurs au code de l'urbanisme (résorption de l'habitat insalubre, OPAH notamment) ; et même à l'intérieur du code de l'urbanisme, elle ne s'applique pas non plus à la mise en

(10) Brigitte Phémolant, Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain, colloque « La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », GRIDAUH janv. 2001, *AFDUH* 2001, p. 234 et s.

œuvre des instruments d'action foncière tels que le droit de préemption ; il est enfin admis que le PADD, pas plus que le reste du PLU, n'est opposable à l'acte de création d'une ZAC ;

- la prise en considération de données fondamentales du renouvellement urbain conduit également à refroidir l'enthousiasme au sujet des perspectives que l'urbanisme de projet pourrait apporter au renouvellement urbain ; comme l'a bien montré Olivier Piron, l'affichage d'un projet est susceptible d'avoir des effets pervers sur les prix des acquisitions foncières et de compromettre sa réalisation ; de plus, l'essentiel dans le renouvellement urbain tient moins dans l'affichage de projets qui, compte tenu de la longueur des délais de réalisation, sont inévitablement remaniés et réajustés en conséquence des changements des besoins et de la conjoncture immobilière, mais dans le « process »⁽¹¹⁾, ce mouvement de restauration du métabolisme qui fait que le quartier peut à nouveau se régénérer spontanément ; et ce « process » est alimenté par des ingrédients divers, subtilement dosés et qui ne figurent pas tous, loin de là, dans le PADD⁽¹²⁾.

Puis se sont exprimées les inquiétudes des élus locaux, impressionnés par les difficultés de la mise en œuvre de l'urbanisme de projet. Le ministre s'employa à les rassurer par une circulaire du 21 janvier 2003, en observant notamment que le PADD ne devra être « en aucune façon un document technique détaillé. Dans une petite commune en particulier (...) il pourra être très court »⁽¹³⁾.

Et surtout, la loi du 2 juillet Urbanisme et habitat devrait apaiser les élus. Le PADD est réduit à l'énoncé d'orientations générales de l'urbanisme communal et il cesse d'être opposable, comme l'est le règlement. La prévision d'actions et d'opérations d'aménagement, notamment de renouvellement urbain, trouve sa place, désormais, dans un document distinct du PADD, les « orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager », désormais envisagées par le troisième alinéa de l'article L. 123-1 ; et les orientations en question sont opposables, au titre d'une exigence de compatibilité et non de conformité⁽¹⁴⁾.

L'impression laissée par la loi Urbanisme et habitat pour ce qui concerne l'urbanisme de projet est celle d'un recul, sinon un désenchantement, par rapport aux ambitions de la loi SRU. D'élément d'originalité marquant le nouveau document de planification communal, cet urbanisme de projet fait plutôt figure aujourd'hui d'outil qui est mis à la disposition de la commune et à qui il appartient d'apprécier l'usage qu'il convient d'en faire.

(11) Sur cette notion de « process » voir O. Piron, *op. cit.* p. 34.

(12) O. Piron, *op. cit.* p. 46.

(13) Circulaire du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, 21 janv. 2003, Orientations dans la mise en œuvre de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains), *Mon. TP* 31 janv. 2003, suppl. textes off.

(14) Il convient d'observer que ces orientations peuvent présenter un réel intérêt pour le renouvellement urbain non seulement en ce qu'elles « prévoient » les actions et opérations intéressées, mais également en ce qu'elles ouvrent la possibilité de « préciser » les voies et plus largement les « espaces publics » dont on sait l'importance qu'ils occupent en matière de requalification urbaine.

B. La stratégie du SCOT

Le défi du renouvellement urbain tient tout à la fois dans l'ampleur de l'effort de requalification publique, en volume d'investissements et en durée d'opérations, et dans la localisation des espaces intéressés – grands ensembles d'habitat social et anciennes zones d'activités industrielles polluées – pour une part importante dans la première couronne des villes. Aussi est-il très généralement admis que le traitement approprié passe par une appréhension à l'échelle de l'agglomération, où peut être assurée la solidarité entre ses composantes territoriales riches et pauvres⁽¹⁵⁾ et où peuvent être faits les arbitrages entre les différents modes de satisfaction des besoins d'urbanisation.

On comprend pourquoi la loi SRU a réservé une si grande attention à la planification intercommunale et a entendu surmonter l'échec des schémas directeurs en créant, au travers du schéma de cohérence territoriale, un « outil majeur du pilotage de l'agglomération et de son pourtour »⁽¹⁶⁾. La préoccupation du renouvellement urbain est omniprésente dans la conception de l'outil. Il lui appartient, selon l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, de « fixer les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la *restructuration des espaces urbanisés* » et il se voit assigner la détermination d'équilibres :

- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers,
- les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux,
- l'équilibre entre l'urbanisation et la création de desserte en transports collectifs.

S'y ajoute la possibilité d'ordonner dans le temps la consommation des espaces urbanisables, en précisant « les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs », en « subordonn(ant) l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5 »⁽¹⁷⁾. Sur ce point, le schéma directeur de l'arrondissement de Lille avait ouvert la voie en affichant le parti de la « ville renouvelée » et en cherchant les moyens d'en assurer l'effectivité : notamment en définissant les parts respectives de la satisfaction des besoins de construction entre extension urbaine et réutilisation d'espaces déjà urbanisés et en posant un principe de progressivité applicable à la consommation d'espaces prévus pour l'extension urbaine par le schéma⁽¹⁸⁾.

(15) Voir Jean-Pierre Lebreton, La ricostruzione della città su se stessa : nova sfida dell'urba francese, in *L'usa della area urbana e la qualità dell'abitato*, a cura di Erminio Ferrari, Actes du 3^e congrès national de l'Association italienne du droit de l'urbanisme, Giuffrè editori, 2000, p. 11 et s. ; Marc Sauvez, Le grand aménagement reste à inventer, *Études foncières* 1999, n° 84, p. 22 et s.

(16) Jean-Claude Bonichot, Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée?, Actes du colloque « La loi SRU » préc., p. 47 et s.

(17) À savoir les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité.

(18) Le schéma en question a été approuvé en 1998 et annulé par un jugement du tribunal administratif de Lille du 19 avril

Mais « l'outil majeur de pilotage » a besoin d'un pilote à même d'en tirer parti. Or c'est là que le bât blesse, toujours. Même si l'intercommunalité de projet progresse de manière spectaculaire, avec la multiplication des communautés d'agglomération compétentes en matière de SCOT et devant percevoir la « taxe professionnelle unique » à la place des communes, les périmètres de ces institutions s'appliquent très généralement à une portion de l'aire urbaine que couvre normalement le schéma de cohérence territoriale et la réalité de leur pouvoir financier demeure limitée, notamment par des clefs de répartition, entre les communes membres, du produit de la taxe professionnelle pendant une période transitoire. Aussi les schémas de cohérence territoriale seront-ils le plus souvent l'œuvre de syndicats mixtes, créés pour les besoins de leur élaboration et composés de délégués des communes ou d'EPCI, donc d'élus du suffrage des habitants au second ou au troisième degré, de surcroît ne disposant pas de réels pouvoirs pour assurer ensuite la mise en œuvre des choix du schéma, après son approbation. Les capacités de procéder aux arbitrages entre communes membres et d'imposer une solidarité territoriale liée à la conduite d'une politique de renouvellement urbain demeurent limitées.

La loi SRU a cru pouvoir surmonter les difficultés de l'intercommunalité urbanistique par le dispositif juridique prévu par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, suivant lequel, faute pour les territoires intéressés d'être couverts par un SCOT, les POS ou les PLU ne peuvent ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. Cette règle d'« urbanisation limitée » paraissait être l'homologue de celle de « constructibilité limitée », prévue par l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, pour inciter les communes à se doter d'un POS. En réalité, le parallélisme devait être nuancé. Dans le cas du POS, l'effort de planification n'était pas seulement récompensé par la levée de la règle de la constructibilité limitée ; il l'était également et peut-être surtout par le transfert au maire de la délivrance, au nom de la commune, du pouvoir de délivrer les autorisations d'urbanisme. Dans le cas du schéma de cohérence territoriale et de l'article L. 122-2, l'exercice de planification est autrement difficile puisqu'il s'applique à un territoire virtuel, qu'il appartient aux communes de définir et de doter d'un syndicat ; en outre, cet effort n'est pas assorti d'autre récompense que la levée de l'obstacle à l'urbanisation (on aurait pu imaginer de lier l'adoption du schéma et celle d'un contrat d'agglomération, mais les législations de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont demeurées indépendantes, sinon étanches). Et il a suffi, lorsque l'alternance politique fut venue, que les parlementaires (et généralement maires) se plaignissent que l'obstacle à l'urbanisation portât une atteinte à la libre administration de leur collectivité, et entre-tînt une pénurie de l'offre foncière, pour que la rigueur de la loi fit figure de rigidité excessive ; l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme ne fut pas aboli, comme le proposaient les sénateurs⁽¹⁹⁾ ; la loi assortit le principe d'obstacle à l'ouverture à l'urbanisation de suffisamment d'exceptions et de droits à dérogation pour le vider de tous ses inconvénients.

2000, Fédération Nord Nature, *AFDUH* 2001, p. 379, n° 231 ; *AJDA* 2000, p. 751, note D. Deharbe, *Études foncières* n° 87, p. 6, note A. Givaudan, *Constr.-Urb.* 2000, comm. 219, obs. D. Larralde ; un nouveau schéma reprenant le dispositif du précédent favorisant le renouvellement urbain a été approuvé le 6 décembre 2002 ; Syndicat mixte du schéma directeur de Lille-Métropole, *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, rapport du schéma, p. 48, 174 et s., 205.
 (19) Proposition de loi adoptée par le Sénat le 12 novembre 2002.

Ainsi, les politiques de renouvellement urbain continuent de s'accomplir dans un cadre où doivent s'ajuster les points de vue d'une pluralité de partenaires, qu'il est convenu d'appeler « gouvernance urbaine ». Cette locution, parée des atours de la modernité à moins qu'il ne s'agisse de post-modernité, masque peut-être la difficulté à doter les agglomérations d'un véritable « gouvernement de territoire » disposant de la légitimité d'une élection au suffrage universel direct et à même d'imposer un effort de solidarité et procéder aux arbitrages que le renouvellement urbain rend nécessaires.