

Panorama des dispositions d'urbanisme de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)¹

Pierre-Paul DANNA

Docteur d'État en Droit, Maître de Conférences à l'UNSA

Pour apprécier la portée de la loi SRU, il convient de la resituer dans un contexte plus vaste, tant il est vrai que le législateur s'est efforcé de réaliser une œuvre cohérente, en élaborant des textes qui se répondent et se complètent.

Sous cet angle, elle participe d'un ensemble structuré par **trois courants essentiels**.

Le premier est celui de la politique de la ville et du logement, inauguré par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville, suivie d'une avalanche de textes tels par exemple que la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, la loi n° 95-74 relative à la diversité de l'habitat, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion.

Le second à trait à l'adaptation des structures administratives, qu'il s'agisse des structures administratives déconcentrées ou décentralisées. Quatre textes fondamentaux à cet égard : la loi n° 92-125 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR ou loi Joxe-Baylet), la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua), la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet), la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

Le dernier enfin concerne la réforme du droit de l'urbanisme proprement dit, en chantier depuis plusieurs années, et qui avait notamment fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat en 1992 "*L'urbanisme : pour un droit plus efficace*". A cet égard la loi SRU est à la fois en continuité et en rupture avec la loi d'orientation foncière de 1967.

Continuité en ce qu'elle conserve la distinction entre les instruments prévisionnels de planification urbaine à *long terme*, dénommés *schémas de cohérence territoriale (SCOT)* et les instruments de gestion à *court terme* appelés *plans locaux d'urbanisme (PLU)* et *cartes communales*.

¹ Exposé présenté le 15 mai 2001 à la Faculté de Droit et de Sciences économiques de l'Université de Nice – Sophia Antipolis dans le cadre des réunions-débats du GIR Maralpin. Une version modifiée de cette communication est en cours de publication dans les *Cahiers du CNAM*

Rupture, en ce qu'elle “ *tourne le dos aux principes séparateurs sur lesquels la loi d'orientation foncière de 1967 avait voulu fonder le droit de l'organisation de l'espace local et qui, au fil des années, n'avaient pas résisté à l'usure : zonage, distinction de l'urbanisme réglementaire et de l'urbanisme opérationnel, ainsi qu'entre les orientations spatiales et les prescriptions relatives à l'occupation du sol* ” [JP Demouveau, JP Lebreton, AFDUH 2001, p. 355, n° 200].

La loi SRU ne peut donc réellement se comprendre que par rapport à cet arrière plan de textes législatifs et de préoccupations fondamentales des pouvoirs publics pour administrer notre pays dans le contexte omniprésent de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

Sur le plan matériel, la loi est un ensemble de 209 articles, dont 54 relatifs à l'urbanisme, ayant fait l'objet de 3500 amendements. Elle modifie divers codes : elle réécrit des chapitres entiers du code de l'urbanisme, change profondément certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation, touche sérieusement au code de la santé publique et, apporte des retouches au code général des collectivités territoriales (CGCT), au code rural et à diverses lois non codifiées notamment à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI).

Concernant l'urbanisme proprement dit cinq axes principaux méritent d'être développés :

- l'élargissement des préoccupations,
- le réaménagement de la légalité,
- le renforcement de la démocratie,
- la rationalisation des procédures,
- les mesures complémentaires.

1. L'ÉLARGISSEMENT DES PRÉOCCUPATIONS

La loi SRU se propose de remettre en cause l'approche unidimensionnelle de la ville pour l'appréhender dans toutes ses dimensions : vie, travail, déplacements, loisirs, services publics etc. .

Cette mutation, qui rompt avec des schémas assez anciens, se traduit sur le plan du droit par l'articulation voulue entre la planification urbaine et les diverses planifications sectorielles, et par l'affirmation de principes généraux qui sont dans leur économie globale assez novateurs.

1.1. L'articulation des différents outils de planification

Les principaux documents de planification sectorielle “ consacrés ” par la loi SRU sont le *programme local de l'habitat* (PLH) et le *plan de déplacement urbain* (PDU) ainsi que les *schémas de développement commercial*. Ces documents existaient avant la loi SRU, mais celle-ci en modifie fondamentalement l'approche. Cela se vérifie à la fois en ce qui concerne le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme.

1.1.1. Schéma de cohérence territoriale et planification sectorielle

L'article L 122-1 traite du PDU comme du PLH : lorsqu'un de ces plans de développement n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale, ce dernier doit être révisé.

1.1.2. Plan local d'urbanisme et planification sectorielle

- **Plans locaux d'urbanisme et habitat (PLH)**

Concernant le PLH, l'article L 123-1 avant dernier alinéa dispose très simplement que le "plan local d'urbanisme doit être compatible... avec les dispositions du programme local de l'habitat".

De plus, le dernier alinéa du même article impose la révision du PLU dans un délai de trois ans lorsque le PLH a été approuvé après l'approbation d'un PLU.

- **Plans locaux d'urbanisme et déplacements (PDU)**

Concernant le PDU, l'article L 123-1 avant dernier alinéa dispose très simplement que le "plan local d'urbanisme doit être compatible... avec les dispositions du plan de déplacements urbains".

De même que pour le PLH, le dernier alinéa du même article impose la révision du PLU dans un délai de trois ans lorsque le PDU a été approuvé après l'approbation d'un PLU.

Ainsi, la loi permet de clarifier les problèmes posés par les relations entre les documents organisant la politique publique des transports et les documents d'urbanisme

- en consacrant le caractère contraignant des PDU,
- en complétant leur contenu au bénéfice de la sécurité des déplacements, de la gestion rationnelle de l'espace urbain et de la promotion de l'utilisation des transports en commun et des moyens de déplacement doux,
- en obligeant les collectivités publiques à coordonner leurs politiques de déplacements urbains, de stationnement et d'aménagement, notamment au travers de la mise en cohérence des PDU avec les nouveaux documents d'urbanisme instaurés par la loi, ainsi que cela a déjà été dit.

Dans le futur, les planificateurs ne pourront plus ignorer ces documents auxquels ils faisaient souvent référence dans le rapport de présentation, mais qu'ils ignoraient superbement dans le règlement.

À défaut de documents sectoriels, l'application des principes généraux devrait aboutir à des résultats proches.

1.2. L'affirmation des principes généraux

L'article premier de la loi SRU donne une nouvelle rédaction à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme, lequel regroupe et développe les principes fondamentaux qui figuraient jusqu'alors dans l'ancien article L 121-10 et dans les articles relatifs à chaque document. Ces principes fondamentaux concernent tous les documents d'urbanisme y compris les directives territoriales d'aménagement (DTA).

Ils recourent trois sortes de préoccupations :

- équilibre entre aménagement, développement et protection,
- mixité urbaine et sociale,
- gestion économe de l'espace et respect de l'environnement.

Aucune de ces préoccupations n'était vraiment absente des textes antérieurs, mais il est indiscutable que la réécriture du nouvel article L 121-1 et son insertion en tête de la loi lui donne une valeur nouvelle, même si certains regrettent que cela n'ait pas fait l'objet d'une réécriture de l'article L 110 du code de l'urbanisme. Tout laisse à penser que la jurisprudence qui avait commencé à se développer sur le fondement de l'ancien article L 121-10 et qui avait vu l'annulation de certains documents d'urbanisme pour non-respect des principes généraux ne pourra que se développer.

2. LÉGALITE ET URBANISME

Si la mise en œuvre du droit de l'urbanisme est par nature conflictuelle, l'explosion du contentieux et la fragilité des actes juridiques, notamment du fait de la complexité des procédures d'élaboration ont depuis quelques années inquiété les pouvoirs publics. La loi "Bosson"² avait déjà tenté d'apporter quelques corrections. La loi SRU se propose d'aller plus loin en apportant au droit de l'urbanisme des simplifications et des réajustements de nature à sécuriser les relations juridiques. Ainsi les *lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU)*, catégorie particulière et obscure, sont supprimées. De même, la portée de l'encadrement des documents d'urbanisme par les règles générales est précisée. Enfin, la volonté de faire prévaloir le fond sur la forme manifeste le souci de limiter les escarmouches procédurales pour valoriser le débat sur les objectifs.

2.1. La suppression de la catégorie juridique des lois d'aménagement et d'urbanisme

La loi SRU supprime les lois d'aménagement et d'urbanisme. On peut cependant s'interroger sur la portée de cette novation.

En effet, la suppression de cette catégorie juridique, par ailleurs fortement contestée, ne change pas grand chose sur le fond puisque les lois en cause demeurent avec leurs spécificités : *loi littoral, loi montagne, loi relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, loi limitant les possibilités de construire dans le périmètre des anciennes fortifications de Paris et de Lille*.

D'ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L 111-1-1 fait toujours référence à la loi littoral et à la loi montagne.

Pour certains auteurs *"la fonction tutélaire de l'ex-LAU applicable à l'ensemble du territoire sera assurée par une autre disposition non moins contraignante que la défunte, même si le Conseil constitutionnel a précisé que la disposition considérée n'impose pas aux auteurs des documents d'urbanisme une obligation de résultats"* [JP Demouveaux, JP Lebreton, ibidem].

2.2. La portée des principes généraux définis à l'article L 121-1 : quel type d'obligation pour les collectivités locales ?

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi SRU, notamment à propos de l'article 4 (plans locaux d'urbanisme) et le grief touche par ricochet l'article 1^{er} de la loi, c'est-à-dire l'article L 121-1 concernant les principes généraux dont il a déjà été fait état.

La saisine dénonçait le caractère flou des objectifs imposés aux documents d'urbanisme et, plus spécifiquement, de l'objectif de mixité sociale figurant précisément à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme.

Sur le fond, au-delà de la critique sur l'objectif de mixité sociale, la saisine posait le problème beaucoup plus général du contenu prescriptif des dispositions de l'article L 121-1. Quelles étaient les obligations résultant de cet article ?

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions de la loi étaient conformes à la Constitution parce qu'elles n'imposaient pas aux collectivités territoriales des obligations de résultats. Il renvoie au juge administratif le soin de vérifier la compatibilité entre les deux documents entre lesquels la loi a prévu ce rapport de compatibilité.

Dans la pratique, c'est ce qu'a déjà fait le Conseil d'État lorsqu'il a examiné la compatibilité d'un plan d'occupation des sols avec les principes de l'ancien article L 121-10 [arrêt du 10 février 1997 - Association pour la défense des sites de Théoule et autres].

Inutile de dire que cela ouvre une véritable boîte de pandore : la tentation risque d'être grande d'attaquer les PLU pour non compatibilité avec les objectifs définis à l'article L 121-1, et, selon toute vraisemblance, le juge administratif va se retrouver au sein de vives polémiques.

² Loi "Bosson" : dite "petite loi d'urbanisme" (1994) visait à restreindre les risques de contentieux pour vices de procédures (article L 601 actuel du Code de l'urbanisme)

Si les objectifs énoncés à l'article L 121-1 risquent de fragiliser les PLU, en revanche, le législateur a tenté de simplifier les procédures [cf. 2.3. infra].

2.3. La volonté de faire prévaloir le fond sur la forme

Une forte tendance prônant la simplification du droit, sinon la déréglementation, s'est manifestée dans les vingt dernières années. Si la démarche est quelquefois louable, il y a loin cependant de la coupe aux lèvres. En dernière instance, le mouvement ainsi impulsé conduit souvent à de nouvelles complications, voire à des régulations plus perverses que celles qui existaient autrefois.

Notre droit de l'urbanisme n'est pas à l'abri de telles poussées concomitantes, contradictoirement, de l'apparition de nouvelles règles particulièrement délicates à interpréter. La loi SRU fait écho à ces préoccupations quoique sous une forme atténuée. Le législateur se propose en effet de simplifier la procédure, pour faciliter l'élaboration des documents d'urbanisme et limiter le contentieux pléthorique lié aux vices de forme. Dans le même temps, l'adoption de dispositions substantielles [cf. supra] devrait permettre de déplacer le débat de la forme vers le fond.

Dans certains cas le résultat est intéressant. Ainsi en est-il, dans l'élaboration d'un PLU, de la suppression de la phase du plan *rendu public*³. Désormais, il n'y a plus que deux phases : l'*arrêt* et l'*approbation* du plan. En revanche, pour ce qui est de la suppression du *groupe de travail*⁴, l'effet n'est pas évident, la simplification est trompeuse. Dans la pratique, les collectivités risquent de constituer de fait des groupes de travail, auxquels vont s'appliquer les règles classiques de fonctionnement, notamment la règle du quorum, selon le principe imposant à une administration ayant engagé une procédure, même non obligatoire, de la mener à son terme.

Le résultat risque d'être inverse de celui qui est recherché : fragiliser la procédure. A moins que les collectivités n'inventent un processus de concertation de l'ensemble des intervenants à la procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme autre que le groupe de travail.

Toutefois, cette volonté de simplification peut se voir contrecarrée par le désir de donner un contenu à la démarche urbanistique. Ainsi désormais, outre le règlement, les orientations et les prescriptions des *projets de développement durable (PADD)* [cf. 4.2.2.], ainsi que les documents graphiques sont opposables. Nul doute que se trouve ici un gisement à contentieux qui viendra, si besoin est, renforcer celui que se trouve dans les principes généraux.

La tentative de limiter le contentieux n'est pas garantie d'aboutir, loin s'en faut, à moins que le renforcement de la démocratie locale [cf. 3. infra] permette à la contestation d'explorer d'autres voies.

3. LE RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE

L'enquête publique est, dans notre droit, la forme la plus classique de consultation des administrés. Soucieux de renforcer celle-ci, le législateur a étendu cette procédure à l'ensemble des documents d'urbanisme. Mais la novation la plus notable est sans doute l'obligation de procéder désormais à une concertation avec les administrés avant toute élaboration ou révision d'un SCOT ou d'un PLU. Cette formule, limitée depuis 1985 aux opérations d'aménagement,

³ L'élaboration du POS comportait 3 phases : la phase administrative dite d'*arrêt*, la phase intermédiaire dite du plan *rendu public* (où le projet était déjà opposable aux tiers), et la phase d'*approbation* soumise à enquête publique.

⁴ Le *groupe de travail*, alors obligation du législateur pour l'élaboration d'un POS, réunissait autour du projet représentants de l'Etat et des collectivités locales.

est désormais étendue aux documents eux-mêmes. Il conviendra de suivre avec attention les effets réels de cette mesure de démocratie participative.

3.1. L'essor de la concertation

Avant la loi SRU, la concertation avec le public n'était obligatoire que pour les opérations énoncées par l'ancien article L 300-2. Désormais, elle sera nécessaire avant toute élaboration ou révision d'un schéma de cohérence ou d'un PLU.

Les textes imposent une obligation aux collectivités : celle de prévoir, dès l'origine, les modalités de la concertation, puisque la délibération qui prescrit l'établissement du document d'urbanisme doit préciser les modalités de cette concertation [L 112-4 et L 123-6]. En raison de l'esprit de la loi, il s'agit d'une obligation substantielle qui vicierait la procédure si elle n'était pas remplie.

Sur les modalités elles-mêmes, il convient de se reporter à la jurisprudence issue de l'article L 300-2. En l'absence de dispositions législatives et réglementaires définissant avec précision les formes de la concertation, la jurisprudence semble s'en tenir au diptyque "*information sur le projet - observations du public*". Toutefois la prise en compte du principe de proportionnalité peut permettre d'approfondir le contrôle du juge sur la concertation tandis que le renforcement du contenu des documents d'urbanisme, notamment du PLU, peut accroître les exigences du juge en la matière.

L'essor de la concertation se double d'une extension de l'enquête publique.

3.2. L'extension de l'enquête publique

L'enquête publique ne concernait auparavant que le POS et certaines procédures spécifiques. Elle s'applique bien évidemment au PLU et est étendue à tous les documents d'urbanisme, donc aux directives territoriales d'aménagement (DTA), aux schémas de cohérence territoriale [L 112-11] et aux cartes communales [L 124-2 alinéa 3]. La loi SRU unifie le régime et impose donc une transparence certaine dans l'ensemble de la planification urbaine.

Si, comme il en est question, la procédure d'enquête publique est réformée dans le sens d'une plus grande démocratisation, l'impact de cette mesure pourrait être non négligeable.

La concrétisation de cet élargissement de la démocratie directe devrait être facilitée par la profonde réforme des procédures d'urbanisme, notamment par leur rationalisation [cf. 4. infra].

4. LA RATIONALISATION DES PROCÉDURES

Le législateur n'est pas revenu sur la distinction entre planification à court terme et à long terme, il a gardé les deux instruments en changeant les noms : le *schéma directeur* devient le *schéma de cohérence territoriale (SCOT)*, le *plan d'occupation des sols* s'appelle désormais le *plan local urbain (PLU)*, les *cartes communales* pour les petites communes sont *officiellement reconnues*.

La rationalisation touche à la fois les objectifs et les procédures.

4.1. Les objectifs

En ce qui concerne les objectifs, les instruments de la nouvelle planification urbaine doivent œuvrer à la mixité urbaine et sociale.

4.1.1. Le Plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme (PLU) s'inscrit dans la continuité et dans la nouveauté.

Au titre de la continuité, il régleme le sol. Concernant la nouveauté, il doit être l'expression d'un projet urbain, projet qui introduit la dimension dynamique, permettant le renouvellement de la ville sur elle même, l'un des objectifs principaux de la loi.

De ce point de vue, le PLU diffère du POS auquel il a été reproché d'être un document "à l'horizon étrié, envisageant l'urbanisme au travers d'une simple police de l'occupation du sol et au champ rétréci, puisque lui échappaient les portions de territoire couvertes par des ZAC dotées de PAZ. On a pu s'accommoder d'une telle situation tout le temps que les aménageurs se préoccupaient principalement de fabriquer des morceaux de tissu urbain, spécialement en périphérie d'agglomération. Ce n'est plus le cas aujourd'hui où l'attention portée à la reconstruction de la ville sur elle-même induit des actions plus fines, diversifiées au regard des modes opératoires et dispersées dans la localité, s'inscrivant dans une vision globale du devenir du territoire communal" [J.-P. Lebreton ; AFDUH 2001 p. 59].

4.1.2. Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit mettre en œuvre la politique de la ville. Il est l'instrument qui permet l'harmonisation des différents objectifs et des diverses politiques publiques : logement, transport commerce, environnement. Selon toute vraisemblance il sera en étroite relation avec la loi relative à l'intercommunalité ; planification urbaine à long terme et développement de l'intercommunalité iront de pair selon des modalités différentes en fonction des circonstances locales⁵.

4.2. Les procédures

En ce qui concerne les procédures, plusieurs éléments méritent d'être développés :

- l'harmonisation,
- la création d'un nouveau document : le projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- la suppression du plan d'aménagement de zone (PAZ),
- la suppression de la taille minimale des parcelles.

4.2.1. L'harmonisation des procédures

Les procédures des différents documents d'urbanisme sont harmonisées. La loi débute par un article relatif aux "dispositions générales communes aux documents d'urbanisme", qui comprend :

- l'article relatif aux principes généraux (équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, utilisation économe de l'espace),
- le porter à connaissance,
- l'association des personnes publiques.

Indépendamment de ces dispositions, les documents d'urbanisme sont soumis à deux procédures importantes :

- l'enquête publique, qui existait pour le POS, est gardée pour le PLU ; elle est élargie, ainsi que cela a été indiqué en 3.2., aux schémas de cohérence territoriale et aux cartes communales ;
- l'obligation de concertation pour l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme, sauf pour les cartes communales ; il s'agit d'un apport important de la loi

⁵ L'articulation entre les deux démarches devra être définie avec beaucoup de soin, ainsi en est-il par exemple des définitions de périmètres de SCOT et de communautés d'agglomération.

SRU du fait, qu'auparavant, la concertation n'était prévue que dans le cadre de l'ouverture à l'urbanisation, pour laquelle d'ailleurs elle disparaît.

4.2.2. Création du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Schéma de cohérence territoriale et plan local urbain comprennent un nouveau document : le *projet d'aménagement et de développement durable* (PADD). Ce projet constitue une innovation de la loi. On est loin du parti d'urbanisme que la réglementation du plan d'occupation des sols devait mettre en œuvre, et il n'existait rien de tel pour le schéma directeur.

Concernant le PLU, les éléments de la vision globale de l'espace qui, auparavant, relevaient du rapport de présentation et étaient régis par des dispositions réglementaires, sont "hissés" dans la partie législative. C'est dire l'importance que lui accorde le législateur.

Afin que ce projet global d'aménagement ait un sens, les plans locaux d'urbanisme doivent couvrir, selon l'article L 123-1 alinéa 3, l'**intégralité** du territoire d'une ou plusieurs communes. Le plan partiel est banni, ce qui constitue une grande différence par rapport au plan d'occupation des sols.

Cette exigence " d'intégralité territoriale " est tellement importante qu'elle induit, dans certains cas, l'obligation d'élaborer un plan local d'urbanisme :

- en cas d'annulation partielle du plan existant,
- en cas de plans d'occupation des sols, qui, à la date de la publication de la loi, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné. Dit autrement, toutes les communes ne disposant que de plans d'occupation des sols partiels ont l'obligation d'élaborer, " sans délai " dit la loi, un plan local d'urbanisme.

Pour ce qui a trait au schéma de cohérence territoriale, le PADD doit permettre l'harmonisation des différents objectifs et donc des différentes politiques urbaines : habitat, développement économique, déplacement, loisirs.

4.2.3. Le nouveau régime des ZAC

La loi SRU modifie le régime des ZAC sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne la réglementation d'urbanisme applicable à l'intérieur de la ZAC et les modalités de réalisation.

Pour ce qui a trait à la réglementation d'urbanisme, on peut dire que celle-ci est " intégrée au PLU ", en effet, le document d'urbanisme spécifique aux ZAC, le plan d'aménagement de la zone (PAZ) disparaît. Le PLU devient ainsi le document de droit commun, les ZAC conservent néanmoins une certaine spécificité (article L 123-3).

Concernant la réalisation des ZAC, le régime antérieur est modifié notamment sur les points suivants :

- il n'existe plus que deux modes de réalisation des ZAC : la régie ou la convention. La " ZAC concédée " disparaît. La convention peut toutefois se décliner en convention publique d'aménagement lorsqu'elle est conclue avec un organisme para-public.
- la participation au coût de réalisation des équipements publics dans les ZAC est maintenant due par l'aménageur et non plus par le constructeur.

4.2.4. Suppression de la taille minimale des parcelles

Dans la logique de reconstruction des villes sur elles-mêmes (si possible sans extension), ou, selon ses propres termes, " le renouvellement urbain ", la loi vise objectivement à la densification. Plusieurs dispositions vont dans ce sens, dont la suppression de la taille minimale des parcelles sauf lorsque celle-ci est justifiée par des contraintes relatives à la réalisation d'un

dispositif d'assainissement non collectif, dans les parties non urbanisées ou peu urbanisées de la commune.

A côté de ces dispositions essentielles relatives à la planification urbaine, la loi retouche de nombreuses dispositions du code de l'urbanisme. Pour les besoins de l'exposition, nous regrouperons ces diverses mesures sous le terme de mesures d'accompagnement sans que cela puisse signifier en quoi que ce soit qu'il s'agit de modifications mineures [cf. 5. infra].

5. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Ces mesures d'accompagnement portent sur plusieurs domaines :

- la mise en place de nouveaux instruments fonciers,
- la fiscalité,
- le certificat d'urbanisme : la création d'un certificat " neutre " et la suppression des certificats d'urbanisme de division.

5.1. La mise en place de nouveaux instruments fonciers

La loi SRU accroît les possibilités d'intervention foncière, en relançant les établissements publics fonciers locaux (EPFL), en élargissant et unifiant les droits de délaissement, en réformant les droits de préemption (portant sur DPU⁶ et ZAD⁷) et en permettant l'appréhension communale des biens vacants et sans maître. L'aspect le plus intéressant nous paraît être les retouches au régime des établissements publics fonciers locaux (EPFL).

Le régime des établissements publics fonciers locaux (créé par la loi d'orientation sur la ville de 1991) est modifié pour tenir compte notamment de la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité, et le domaine d'intervention de ces EPFL est étendu.

Les EPFL seront constitués sur la base de l'adhésion volontaire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière de SCOT, de ZAC et de PLH, et des communes. La région et le département pourront y adhérer dès leur création.

La vocation des EPFL est toujours de réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières, en vue de la constitution de réserves foncières en prévision d'actions ou d'opérations d'aménagement.

Les acquisitions peuvent être réalisées, comme par le passé, pour le compte des membres de l'EPFL, mais, désormais aussi, pour le compte de l'établissement lui-même ou pour le compte de toute personne publique. Ils peuvent exceptionnellement intervenir à l'extérieur du territoire des communes ou des EPCI membres, pour des acquisitions nécessaires à des actions ou des opérations menées à l'intérieur du territoire de l'EPF. Aucune intervention ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune concernée.

Les EPFL ont toujours vocation à être délégataires du droit de préemption urbain, à être titulaires ou délégataires de droit de préemption en ZAD. Ils peuvent aussi exercer par délégation le droit de préemption des départements dans les espaces naturels sensibles.

5.2. La fiscalité : la réforme des taxes et participations

La loi SRU adapte le système des anciennes contributions d'urbanisme et apporte une innovation : la création de la participation pour le financement de voie nouvelle et réseaux.

⁶ DPU : Droit de préemption urbain

⁷ ZAD : Zone d'aménagement différé

5.2.1. L'adaptation du système existant

L'adaptation du système existant porte sur cinq points :

- l'abrogation des taxes de surdensité,
- les modifications :
 - de la taxe locale d'équipement (TLE),
 - du calcul de la SHON (surface hors œuvre nette),
 - la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement,
- et de la redevance pour création de bureaux en Ile-de-France et sur les espaces naturels sensibles.

L'aspect le plus intéressant est sans aucun doute la disparition de toute imposition liée à la surdensité. Cette démarche correspond à la volonté d'assurer le développement de la ville sur elle-même en fonction de facteurs multiples : prises en compte de la fonction propre, situation au regard des réseaux, des services publics, des transports en commun, etc.

Ainsi sont abrogés :

- la participation pour dépassement de coefficient d'occupation du sol,
- le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD). Les participations existantes demeurent, mais le dépassement pour PLD ne peut plus être mis en œuvre par les communes qui ne l'ont pas instauré avant le 1^{er} janvier 2000. Il est abrogé de plein droit sur le territoire des communes qui instaurent le nouveau régime de participation pour création de voirie et de réseaux.

5.2.2. L'innovation : la création de la participation au financement des voies nouvelles et des réseaux.

Le régime de participation aux dépenses d'équipements publics existant avant la loi SRU ne permettait pas aux communes de partager les coûts d'équipements publics d'infrastructure de voiries et de réseaux d'accompagnement entre plusieurs opérations de constructions appelées à en profiter, sous réserve des dispositions relatives au *Programme d'aménagement d'ensemble* (PAE).

La loi SRU (art 46) met en place un nouveau régime de participation pour le financement des voies nouvelles et des réseaux. Ce dispositif offre aux communes une modalité de financement de l'ensemble des équipements d'infrastructure immédiatement nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions.

La participation est instaurée sur l'ensemble du territoire communal (ou intercommunal) par délibération de l'organisme compétent : conseil municipal, ou assemblée communautaire de l'organisme intercommunal (EPCI ou syndicat mixte compétent en matière de voirie). Des délibérations ultérieures fixent le coût des équipements par opération.

La participation peut couvrir tous les débours induits par la création d'une voie nouvelle publique destinée à permettre l'implantation de nouvelles constructions : le coût de la voie proprement dite, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales, les réseaux d'éclairage public, d'eau potable, d'assainissement et d'électricité. La liste est limitative et exclut donc le coût d'autres réseaux : télécommunications ou chauffage urbain par exemple et le financement public de superstructure.

Le coût d'aménagement est réparti entre tous les terrains riverains de la nouvelle voie publique. La répartition se fait au prorata de la superficie des terrains constructibles situés à moins de quatre-vingt mètres de la voie.

La participation est exigible des propriétaires fonciers lors de l'édification d'une première construction sur les terrains en cause. Elle pourra être également exigée lors de la réalisation de lotissements, des opérations des associations foncières de remembrement urbain ou d'aménagement de terrains destinés à l'accueil d'habitations légères et de loisirs.

Cependant par convention, les propriétaires pourront proposer de payer à la commune leur quote-part avant la délivrance des autorisations d'occuper le sol. En contrepartie de tels paiements, la loi garantit, d'une part, la constructibilité des terrains pendant cinq ans après la signature de la convention, d'autre part, la réalisation des équipements publics financés par la participation.

La participation ne pourra être exigée lorsque la voirie est prise en charge dans un PAE (programme d'aménagement d'ensemble) ou en zone d'aménagement concerté (ZAC).

Le Conseil municipal peut décider d'exempter les terrains destinés à l'implantation des logements sociaux.

La participation au bénéfice des services publics industriels et commerciaux est abrogée et, ainsi que cela a été dit [cf. 5.2.2.], l'instauration de la nouvelle participation entraîne de plein droit l'abrogation sur le territoire communal du PLD.

5.3. Les certificats d'urbanisme (CU)

La loi SRU modifie (art 30 de la loi) le régime du certificat d'urbanisme en remplaçant le certificat dit de constructibilité générale, délivré de façon positive ou négative, par un certificat " neutre ", indicatif, purement informatif, mais dont l'effet stabilisateur, s'agissant des règles qu'il révèle, est élargi.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L 111-5 (article 13 de la loi) abroge le certificat d'urbanisme de contrôle des droits à construire.

5.3.1. La création du certificat d'urbanisme " neutre "

Le CU " neutre " indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de la propriété, le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain, ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

Désormais est inscrite dans la loi l'obligation de se prononcer sur le régime des taxes et participations d'urbanisme applicable à un terrain, alors que cette obligation ne figurait jusqu'alors que dans le formulaire de délivrance d'un CU positif.

Il ne s'agit que d'un constat, le CU neutre n'en tire aucune conclusion et ne se prononce pas sur la constructibilité du terrain. Mais ce constat a un effet cristallisateur. Il est créateur de droits pendant un an, tout changement dans la règle du jeu ne pouvant alors être opposé à une demande d'autorisation.

5.3.2. La suppression du contrôle des divisions de terrains

Dès l'entrée en application de la loi, les ventes entraînant détachement à partir d'une unité foncière bâtie peuvent se réaliser sans certificat d'urbanisme préalable ; le dispositif de l'article L 111-5, conçu pour assurer le respect du COS⁸ en cas de division du terrain bâti est supprimé.

⁸ COS : Coefficient d'occupation des sols