

Cahier des outils opérationnels pour un quartier durable en outre-mer

*Programme « Réunion 2030 » pour la
réalisation de quartiers durables*

Guide méthodologique



DDE de la REUNION

Cahier des outils opérationnels pour un quartier durable en outre-mer

date : février 2010

auteur : CETE méditerranée, Abdelkarim DOUIMA

responsable de l'étude : Dominique DIAS

participants : Julien PERON, Dominique DIAS, Cécile FEDELE

résumé de l'étude :

Ce « Cahier des outils opérationnels pour un quartier durable en outre-mer » est un des éléments du référentiel « Quartiers Durables à la Réunion ». Il est destiné à guider les porteurs de projets dans leur réflexion pour un choix optimisé des outils opérationnels pour la réalisation du projet urbain de quartier durable. L'analyse de ces outils et de leur conditions d'emploi conduit à considérer que ce guide est également applicable aux territoires de l'outre-mer en climat tropical.

zone géographique : Département de la Réunion, Océan Indien

nombre de pages : 70

n° d'affaire : 08A0 00133

maître d'ouvrage : Laure NICOLAS, DDE de la Réunion

SOMMAIRE

<u>1. Un guide comme soutien technique</u>	4
<u>1.1 Rappel de la commande</u>	4
<u>1.2 Une ambition forte, une variété d'outils</u>	4
<u>2. Choisir un projet et un outil</u>	6
<u>2.1 choisir selon le contexte</u>	6
2.1.1 choisir selon la propriété foncière... ..	6
2.1.2 ... et selon le contexte spatial	7
<u>2.2 choisir selon le projet urbain durable</u>	9
2.2.1 Des outils nécessaires	9
2.2.2 Des outils suffisants	11
<u>3. Présentation des fiches outils</u>	12
<u>3.1 les outils de conception</u>	12
La zone d'aménagement concerté (ZAC)	13
Le permis de construire groupé (PC groupé).....	17
Le lotissement.....	20
Les associations foncières urbaines (AFU).....	23
Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU)	27
La procédure de RHI pour les territoires d'outre-mer	31
Les orientations d'aménagement du PLU	34
<u>3.2 les outils de réalisation et/ou d'accompagnement</u>	37
Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)	38
La participation pour voirie et réseaux (PVR).....	41
Le Projet Urbain Partenarial (PUP).....	44
Opération de Restauration Immobilière (ORI)	47
Le plan local d'urbanisme (PLU)	51
Le règlement et les documents graphiques	54
Les emplacements et secteurs réservés dans le PLU	58
<u>Bibliographie</u>	61
<u>ANNEXE : Analyse des outils au regard des dispositions mobilisables</u>	62

1. Un guide comme soutien technique

1.1 Rappel de la commande

La Direction départementale de la Réunion (DDE 974) a confié en 2008 au Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement Méditerranée (CETE) l'établissement d'un référentiel pour la réalisation de quartiers durables sur l'île de la Réunion dans le cadre du programme « GERRI – Réunion 2030 ». A partir de son analyse et sur la base du Forum organisé en octobre 2009 sur le sujet « Quels Quartiers Durables à la Réunion », ce référentiel est constitué en 2010 pour l'ouverture d'un appel à candidature de projets de quartiers durables.

Ce « Cahier des outils opérationnels pour un quartier durable en outre-mer » est un des éléments de ce référentiel. Il est destiné à guider les porteurs de projets dans leur réflexion pour un choix optimisé des outils opérationnels pour la réalisation du projet urbain de quartier durable.

Ce document est réalisé principalement à partir des documents suivants :

- Bilan comparatif des outils de maîtrise du foncier, par Jean-Pierre SIMON du CETE Méditerranée, pour la DDE de l'Hérault, 2006, 58 p.
- Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, par le CERTU, 2006, 85 p.

1.2 Une ambition forte, une variété d'outils

Ce document décrit les divers moyens d'actions opérationnels et financiers à la disposition des collectivités locales, pour conduire ou susciter l'émergence de quartiers durables sur le territoire particulier de l'île de la Réunion. L'analyse de ces outils et de leur conditions d'emploi conduit à considérer que ce guide est également applicable aux territoires de l'outre-mer en climat tropical.

La problématique réunionnaise de la réalisation généralisée de quartiers durables doit répondre à deux défis locaux particuliers. D'une part, le besoin en logements est important, les acteurs s'accordant à considérer que la construction ou le renouvellement de 200.000 logements est nécessaire à l'horizon de 2030, sous peine de voir se perpétuer ou se développer des formes d'habitat spontané de type « bidonville ». D'autre part, l'île souhaite se libérer de sa dépendance énergétique considérable, cet objectif constituant une des priorités du programme « GERRI – Réunion 2030 ».

La réussite du programme « Quartiers Durables à la Réunion » se mesurera donc d'abord par sa contribution à la réalisation de ces deux objectifs, soit la réalisation d'une part significative de la ville réunionnaise économe en énergie et répondants aux besoins en logements, dont le rythme de production est d'environ 9.000 unités annuelles.

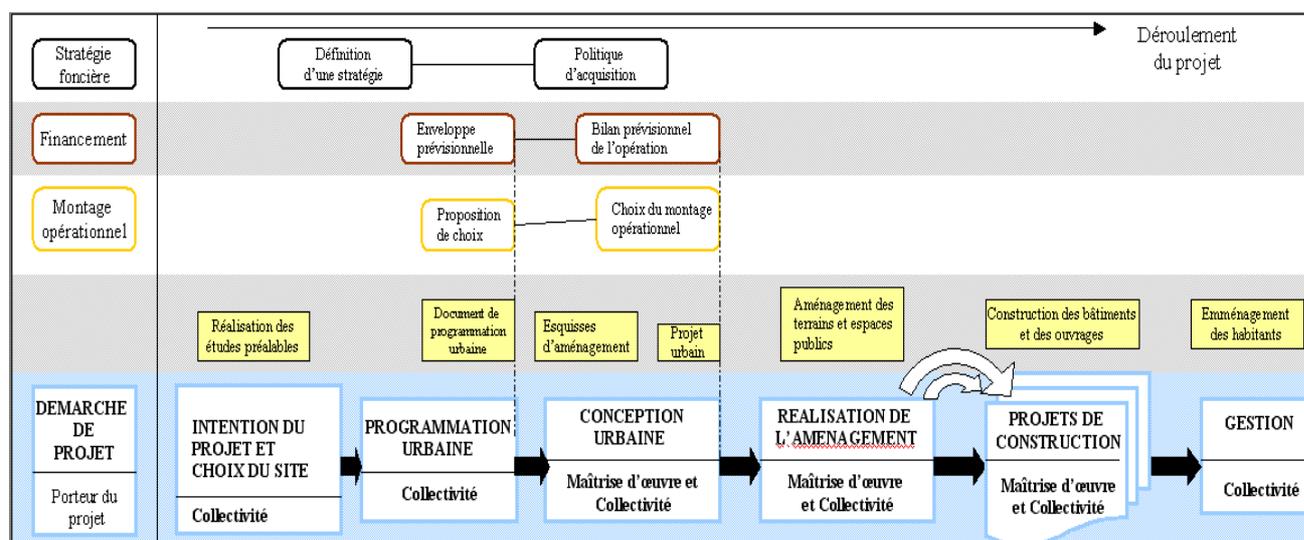
Le concept de « quartier durable » étant innovant, et mobilisant bien souvent une complexité opérationnelle accrue, il est apparu nécessaire de proposer un éclairage particulier sur l'intérêt et la pertinence des différents outils réglementaires, financiers et opérationnels qui s'offrent aux porteurs de projets. Ce guide présente donc, sans être exhaustif les « modes de faire » d'un quartier nouveau ou en renouvellement, et des clés d'analyse pour le choix du ou des bons outils selon le contexte et la nature du projet urbain. L'objectif visé étant que les démarches de quartiers durables ne soient pas pénalisées par le choix d'un mode opératoire trop lourd, ou à l'inverse trop fragile.

Les « outils de projet » sont présentés ici sous forme de 15 fiches indépendantes, et balayent différents niveaux d'intervention :

- les outils destinés à la conception du futur quartier
- les outils de réalisation et/ou d'accompagnement du projet

Chacune des fiches présente l'outil dans ses caractéristiques propres et identifie en quoi et comment il est un instrument de réalisation d'un quartier durable adapté. L'accent est mis sur les outils qui transcrivent et/ou garantissent la qualité et de respect de la nécessaire *conception urbaine* du quartier durable.

Selon la nature du contexte opérationnel et du contenu du projet, le choix de l'outil opérationnel pourra être simple ou nécessiter des analyses particulières. On veillera toutefois à éviter de choisir un outil avant d'avoir défini un projet, ni de choisir un projet spatialisé sans avoir étudié sa mise en œuvre opérationnelle et le choix du ou des outils correspondants. Il conviendra en effet, pour le bon déroulement de la démarche de projet de respecter l'enchaînement des étapes de réflexion, de conception et de réalisation proposé par le schéma ci-dessous.



2. Choisir un projet et un outil

2.1 choisir selon le contexte

2.1.1 choisir selon la propriété foncière...

Faire émerger un quartier nouveau et durable n'est pas une démarche obligatoire pour une collectivité, il n'existe pas de réglementation l'y contraignant. Créer un quartier durable à la Réunion ne peut être qu'une démarche volontaire qui pour une collectivité locale peut prendre appui soit sur des moyens réglementaires, soit sur des politiques d'aménagement propres. Il est nécessaire en effet de distinguer selon que les opérations envisagées sont entreprises par la collectivité (ou son délégataire) sur des terrains lui appartenant ou par des opérateurs sur des terrains privés.

Dans le premier cas, il est de toute évidence plus aisé d'adopter une démarche environnementale. En effet, une collectivité dispose de marges de manœuvre financière et juridique accrues lorsqu'elle peut mobiliser sans coût un foncier disponible. La collectivité est alors libre dans la conception de son futur quartier, elle en maîtrise davantage les aspects financiers et n'est pas soumise à la pression de promoteurs ou de propriétaires privés pour adapter son règlement d'urbanisme au projet.

La question du choix de la procédure opérationnelle à utiliser découle donc en premier lieu de la nature juridique des terrains sur lesquels le projet durable est envisagé. Si la collectivité décide de mobiliser son propre foncier pour l'aménagement du futur quartier, l'outil opérationnel à favoriser se révélera moins important que les conditions dans lesquelles l'aménagement sera réalisé. L'outil de conception ne conditionne pas en effet la nature du projet. Si à l'inverse, il ne peut être envisagé de nouvelle opération que sur un secteur privé, le choix de la procédure revêt alors une dimension stratégique. La collectivité joue alors le rôle d'incitateur.

Imaginer un quartier sur un foncier appartenant à la collectivité publique

Les collectivités peuvent donc agir via l'aménagement, la construction ou la rénovation de leur propre patrimoine foncier et immobilier. Deux voies leur sont alors offertes : soit elles intègrent les problématiques de la durabilité dans une opération d'urbanisme menée par elles, soit elles intègrent des clauses spécifiques dans l'exécution des marchés publics liés aux projets d'aménagement.

Lorsqu'elles jouissent du foncier nécessaire, les collectivités peuvent indifféremment opter pour une procédure pour la réalisation du futur quartier. L'opération d'urbanisme n'est pas conditionnée par les outils de conception ou de réalisation. La construction par exemple d'un ensemble de maisons de ville de basse consommation peut être imaginée via une procédure de lotissement, de permis groupé, de ZAC... Les conditions de réussite de l'opération tiennent davantage au soin et à la qualité apportés par la collectivité dans l'utilisation de l'outil. Pour une opération d'aménagement, toutes les étapes inhérentes aux procédures (réalisation des études préalables, constitution des dossiers de création et de réalisation, cahiers des charges de cession, règlement de lotissement, ...) sont des moments clés pour affirmer les exigences de la collectivité en matière de développement durable et engager une négociation avec l'ensemble des parties prenantes. Rappelons également qu'en matière de production d'énergie, les collectivités ont également les moyens d'intervenir, en déployant sur leur foncier des ressources locales d'énergies renouvelables ou en développant des filières propres, et ce quelque soit la procédure utilisée.

Par ailleurs, l'absence de procédure opérationnelle d'aménagement (ZAC ou de lotissement par exemple) n'exclut pas pour autant la possibilité de réaliser une opération d'aménagement. La prise en compte du développement durable peut en effet se concrétiser par le biais de concessions qui lient la collectivité à un aménageur. L'inscription des ambitions de développement durable peut avoir une traduction opérationnelle dans le contrat de concession où la collectivité impose à son aménageur de s'engager dans une démarche d'éco-quartier et de répercuter ses exigences auprès de ses prestataires : équipe de maîtrise d'œuvre urbaine, experts techniques, entreprises de travaux...

Au stade opérationnel, le cahier des charges de cession de terrain imposé aux constructeurs, et notamment les cahiers de prescriptions ou de recommandations qui leur sont annexés, peuvent inclure un certain nombre d'obligations permettant d'atteindre les objectifs de développement durable retenus. Ces cahiers des charges (obligatoires en ZAC) peuvent pour toutes les opérations d'aménagement être traduits par des cahiers de prescriptions environnementales. Les procédures de mise en concurrence des aménageurs mais également des équipes de maîtrise d'œuvre sont alors l'occasion d'établir des cahiers des charges de consultation présentant les caractéristiques de l'opération et notamment les objectifs de développement durable.

Lorsqu'elle est propriétaire des parcelles sur lesquelles le quartier est projeté, et outre le fait qu'elle a la possibilité de choisir un maître d'œuvre partenaire ou coopératif, la collectivité peut formaliser ses objectifs au travers de certains documents qui peuvent fixer des obligations à l'aménageur et jusqu'au futur occupant, objectifs pouvant se décliner à toutes les échelles, de celle du quartier à celle du bâtiment... Le choix de l'outil de projet s'avère donc plus formel que pratique, et il faudra en conséquence veiller à prendre une décision en tenant compte des aspects procéduraux.

Imaginer un quartier durable sur un foncier privé

Les opérateurs privés ne peuvent participer à la création d'un nouveau quartier durable qu'au travers des droits à bâtir affectés à leurs terrains qui leur sont conférés, que ce soient des permis de construire ou d'aménager... Même si lors d'une demande de permis, le service instructeur peut veiller à l'insertion du projet privé dans son environnement, la collectivité dispose dans cette configuration de peu de latitude. Aussi, le choix des outils réglementaires (liés au règlement d'urbanisme) s'avère ici fondamental.

L'intégration de prescriptions environnementales dans les documents d'urbanisme peut se faire en utilisant plusieurs leviers : le PADD, les orientations d'aménagements, les règlements et documents graphiques, les secteurs et emplacements réservés, le zonage... Ces prescriptions sont nécessaires mais non suffisantes. En effet il faudra souvent combiner des outils de conception et des outils d'accompagnement (pour le financement des équipements publics par exemple) pour espérer voir la réalisation à terme d'un quartier conforme aux objectifs de durabilité qu'une collectivité peut exiger.

Le choix des outils est à déterminer alors selon plusieurs paramètres locaux (tension sur les marchés immobiliers, configuration parcellaire, disposition des propriétaires à l'égard d'un nouveau quartier...) et paramètre tenant à la teneur du projet (ampleur, complexité, problèmes particuliers...). Chaque outil aura une vocation et un intérêt particulier :

- ZAC : adapté pour les projets complexes et/ou de grande envergure
- AFU : configuration parcellaire inadaptée
- PUP : adapté pour des moyens financiers réduits
- Lotissement : propriétaire unique et rapidité de la procédure
- Etc...

Nous conseillons de regarder les précautions d'emploi sur les fiches....

2.1.2 ... et selon le contexte spatial

On distingue principalement deux cas de figure : les opérations de réalisation de nouveaux quartiers, généralement en extension urbaine, et les opérations de renouvellement urbain.

Dans le premier cas, on dispose idéalement d'un site vierge de toute occupation humaine et que le projet peut transformer avec une prise en compte exclusivement technique des éléments pré-existants. Dans le deuxième cas, le projet doit composer avec une présence humaine sur le site, en habitat ou en activité, et recomposer le quartier pour lui conférer une configuration nouvelle avec les éléments pré-existants et de nouveaux besoins. Cette catégorie des opérations de renouvellement

urbain couvre le cas particulier des opérations de rénovation urbaine, lorsque la transformation repose sur la démolition du bâti préexistant.

Certains outils et dispositifs sont spécialement dédiés aux opérations de renouvellement urbain et d'intervention sur le bâti existant. Il s'agit des dispositifs d'Opérations de Restauration Immobilière (ORI), d'Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU), de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) et d'Opération de Rénovation Urbaine (ORU). Ces outils sont clairement contre-indiqués pour la réalisation de quartiers nouveaux, techniquement inadaptés et administrativement réservés aux territoires identifiés de la politique de la ville.

A contrario, les outils *universels* de l'urbanisme sont adaptés pour la réalisation des quartiers nouveaux, mais peuvent éventuellement suffire pour la réalisation de certains types de renouvellement urbain. Le tableau ci-dessous propose une appréciation *a priori* de la pertinence de ces emplois selon les contextes urbains et fonciers.

Pertinence des outils de l'urbanisme au regard des contextes spatiaux et patrimoniaux

Outils opérationnels		Contexte du projet QDR			
		Avec maîtrise foncière		Sans maîtrise foncière	
		Urbanisation nouvelle	Renouvellement urbain	Urbanisation nouvelle	Renouvellement urbain
D'aménagement	ZAC	***	**	***	**
	AFU	**	**	**	**
	lotissement	***	**	*	*
	Permis groupé	***	**	**	**
De financement	PUP	**	**	**	**
	PVR	/	/	**	*
	PAE	/	/	**	*
De la politique de la ville	ORI	/	/	/	**
	OPAH	/	/	/	***
	RHI	/	/	/	**
	ORU	/	***	/	**
Du PLU	Orientations d'aménagement	***	**	***	**
	Règlements de zones	***	**	**	*
	Emplacements réservés	**	**	**	*

*** = suffisant

** = partiellement suffisant

* = incapable

/ = hors vocation

2.2 choisir selon le projet urbain durable

2.2.1 Des outils nécessaires

Selon le projet, l'outil opérationnel du quartier durable doit permettre des réalisations de natures diverses comme la mise en place de dispositifs et systèmes techniques, la constructions d'équipements d'infrastructures et de superstructures, ou la création de services particuliers. Ces « ingrédients » de la ville durable sont regroupées selon les catégories suivantes, permettant l'analyse de la pertinence *à priori* des différents outils de projet.

Catégories	« Ingrédients » de la ville durable
<u>Interventions sur le bâti :</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Orientation des bâtiments ➤ Dispositifs d'énergies renouvelables ou d'économie ➤ Matériaux utilisables ➤ Qualité d'isolation et de ventilation de l'enveloppe ➤ Cuves enterrées de rétention d'eau de pluie ➤ Couleurs claires en façades et toitures (albédo) ➤ ...
<u>Interventions sur l'espace public</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eclairage public économe et rationnel ➤ Ecrans anti-bruits ➤ Modes de transport doux ➤ Plantations et traitements paysagers ➤ Perméabilisation des sols ➤ Voies de circulations mixtes et adaptées ➤ ...
<u>Programmation</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Logements libres ➤ Logements sociaux ➤ Locaux d'activités ➤ Equipements publics : (écoles, station d'épuration écologique) ➤ ...
<u>Créations de services publics « verts »</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auto-partage ➤ Dispositifs de recyclage des déchets ➤ Instauration de vélos en libre service ➤ co-génération ➤ ...

Le tableau ci-dessous rassemble l'évaluation de cette pertinence *à priori*. Il est réalisé à partir de l'analyse présentée en annexe, dont les conclusions sont exprimées sur chaque fiche « outils » sous la rubrique « Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ? ». L'évaluation est exprimée ici selon les cinq appréciations suivantes :

- Inopérant ou inadaptable
- Utile sous conditions
- Utile mais plutôt insuffisant
- Adapté ou pertinent, peut suffire
- Particulièrement pertinent

Outils	Interventions sur le bâti (panneaux solaires, rétention d'EP,...)	Interventions sur l'espace public (modes doux, trame verte,...)	Programmation	Créations de services publics « verts »	
Outils opérationnels d'aménagement					
ZAC	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Adapté ou pertinent, peut suffire	
AFU	Utile sous condition	Adapté ou pertinent, peut suffire	Utile sous condition	Utile sous condition	
Lotissement	Utile mais plutôt insuffisant	Utile sous condition	Utile sous condition	Utile sous condition	
Permis groupé	Utile sous condition	Utile sous condition	Utile sous condition	Inopérant ou inadaptable	
Outils financiers					
PAE	Utile mais plutôt insuffisant	Utile mais plutôt insuffisant	Inopérant ou inadaptable	Utile mais plutôt insuffisant	
PVR	Inopérant ou inadaptable	Utile mais plutôt insuffisant	Inopérant ou inadaptable	Utile mais plutôt insuffisant	
PUP	Utile sous condition	Adapté ou pertinent, peut suffire	Utile sous condition	Utile sous condition	
Outils de la Politique de la Ville					
ORI	Utile sous condition	Inopérant ou inadaptable	Adapté ou pertinent, peut suffire	Utile sous condition	
ORU					
OPAH RU	Adapté ou pertinent, peut suffire	Utile mais plutôt insuffisant	Particulièrement pertinent	Utile mais plutôt insuffisant	
RHI	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Utile mais plutôt insuffisant	
Outils réglementaires					
orientations d'aménagement spécifiques	Adapté ou pertinent, peut suffire	Adapté ou pertinent, peut suffire	Adapté ou pertinent, peut suffire	Inopérant ou inadaptable	
règlement et documents graphiques	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Adapté ou pertinent, peut suffire	Inopérant ou inadaptable	
emplacements réservés	Utile mais plutôt insuffisant	Particulièrement pertinent	Particulièrement pertinent	Utile mais plutôt insuffisant	

2.2.2 Des outils suffisants

Il conviendra de choisir avec le projet le ou les outils opérationnels permettant la réalisation effective des différentes composantes du projet, selon le contexte et leur nature. Pour autant, on devra veiller à ne pas surcharger la conduite opérationnelle des projets par la mobilisation d'outils trop complexes. On cherchera donc à se contenter d'un choix d'outils à la réalisation du projet, ce montage opérationnel optimisé pouvant bien souvent combiner avantageusement plusieurs outils.

Voici, à titre d'exemple quelques cas de figure où l'on pourra « alléger » le montage opérationnel :

- Pour un projet d'extension neuve sans maîtrise foncière, sur un secteur à forte pression immobilière, plutôt que de mobiliser l'outil de ZAC, le projet de quartier durable pourrait être réalisé par la combinaison dédiée d'une Orientation d'aménagement (encadrement physique et réglementaire) et d'un Programme d'Aménagement Ensemble (PAE, montage programmatique et financier).
- Pour un projet d'urbanisation nouvelle reposant principalement sur la viabilisation des terrains par la réalisation des équipements de voirie et de réseaux, on peut envisager la réalisation d'un quartier durable reposant uniquement sur un règlement de zone avec document graphique (encadrement physique et réglementaire), et un dispositif de Participation pour Voirie et Réseaux divers (PVR, montage financier).
- Pour un projet pour lequel, entre la collectivité et l'opérateur la maîtrise foncière est acquise, un montage de Projet Urbain Partenarial (PUP) peut suffire à la réalisation du projet de quartier durable, ou encore éventuellement un montage combinant une Association Foncière Urbaine (AFU) et des Emplacements réservés.

3. Présentation des fiches outils

3.1 les outils de conception

liste des outils :

La ZAC.....
Le Permis de construire groupé.....
Le lotissement.....
L'association foncière urbaine (AFU).....
L'OPAH-RU.....
La RHI Outre-Mer.....
Les orientations d'aménagement spécifiques.....

La zone d'aménagement concerté (ZAC)

La ZAC est une procédure, initiée par une personne publique, en vue de la réalisation de constructions de toute nature. Elle permet de produire du foncier prêt à bâtir : réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone.

Définition

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (art. L311-1 CU).

Une ZAC est toujours lancée sur l'initiative d'une personne publique. On parle abusivement de «publique», lorsque l'aménageur est public et de «privée», lorsque l'aménageur est privé. La loi relative aux concessions d'aménagement a unifié les deux anciens régimes (convention publique d'aménagement et convention ordinaire) en un régime de concession.

L'objet d'une ZAC

Les ZAC ont pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de :

- constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service ;
- installations et équipements collectifs publics ou privés.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

La procédure de ZAC est l'outil par excellence pour concevoir et réaliser un nouveau quartier. Les prérogatives dont dispose la collectivité initiatrice sont suffisamment étendues pour envisager un projet ambitieux en matière de développement durable et adapté au contexte local. Que ce soit pour une urbanisation nouvelle ou en secteur de renouvellement urbain, cette procédure permet de mobiliser du foncier en vue de réaliser des projets et satisfaire les besoins de la commune, en particulier s'agissant du logement. La maîtrise foncière partielle ou totale lui permet une grande marge de manœuvre dans la définition du projet.

D'abord, la collectivité maître d'ouvrage peut envisager librement le programme de constructions qu'elle souhaite voire réalisé en fonction de ses besoins. Le « programme global prévisionnel des constructions à édifier » de la ZAC est le document idéal pour prévoir les éléments souhaités. Ensuite, le plan de composition de cette procédure permet de projeter la forme urbaine souhaitée ainsi que diverses interventions sur l'espace public. De même, les services collectifs d'intérêt écologique peuvent pour partie être intégrés au programme des constructions (garages pour les véhicules utilisés en auto-partage, locaux de stockage...), et pour partie dans le plan de composition pour le traitement des espaces publics si nécessaires.

Enfin, durant la phase de réalisation et de cessions des terrains, grâce aux cahiers des charges qu'il peut imposer aux constructeurs, le maître d'ouvrage dispose d'une grande marge de manœuvre pour agir sur le bâti urbain (utilisation de matériaux spécifiques, types d'assainissement...). La collectivité peut donc à cette occasion initier une démarche environnementale avec les promoteurs et les particuliers en réglementant (droit à bâtir définis dans le PLU en adéquation avec le projet de ZAC), et par le biais des conventions : la collectivité peut imposer des contraintes environnementales aux promoteurs par le choix du maître d'œuvre avec la concession d'aménagement (publique ou privée), et par la cession des terrains (avec un cahier des charges de cession de terrain adapté). Ce dernier encadre les droits et devoirs de chaque partenaire : maîtres d'ouvrage, architectes, bureaux d'étude,

aménageurs, promoteurs, investisseurs et locataires. Le projet reste ainsi cohérent dans son ensemble.

C'est en somme un outil très efficace pour les projets complexes, permettant à la collectivité une totale maîtrise du projet sous condition d'un investissement en ressources financières et humaines. Il peut facilement être mis en place pour développer un quartier réunionnais durable.

Un exemple pour voir

→ La ZAC Saint Jean des Jardins à Chalon sur Saône : 45 logements dont 30 locatifs et 15 en accession

Champ d'application

Les territoires concernés

La ZAC peut être créée sur le territoire de la commune qu'elle soit ou non dotée d'un PLU (art. R311-6 CU), sous réserve du respect des normes supérieures et des règles de constructibilité limitée (art. L122-2 et L111-1-2 CU):

- Pour les communes disposant d'un PLU ou d'une carte communale, une ZAC peut être créée sur toutes les parties du territoire ;
- Pour les communes non pourvues d'un document d'urbanisme, une ZAC ne peut être créée en principe que dans les espaces déjà urbanisés (art. L111-1-2 CU).

Une ZAC peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (art. L311-1 CU). On parle de ZAC «multi-sites».

Mise en oeuvre

La création de la ZAC

- Les études préalables vont conditionner la réussite de l'opération, une attention particulière doit donc leur être portée.
- Comme pour la plupart des opérations d'aménagement, la ZAC nécessite de mettre en place une concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet, avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (art. L300-2 CU).
- Le dossier de création de la ZAC (R311-2 CU) comprend un rapport de présentation, un plan de situation, un plan de délimitation du (ou des) périmètre(s), l'étude d'impact (R122-3 du Code de l'environnement) qui doit être proportionnelle à l'importance des travaux et à leur incidence sur l'environnement.
- En vue de la décision de création, le périmètre et le programme de la ZAC doivent être approuvés :
 - soit par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI (art. L311-1 CU) ;
 - soit par le préfet, pour les ZAC créées à l'initiative de l'État, d'une Région, d'un Département ou de leurs établissements publics et les ZAC créées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN).
- L'acte qui crée la ZAC doit faire l'objet de mesures de publicité spécifiques (R311-5 CU)

La réalisation de la ZAC

- Élaboration et approbation d'un dossier de réalisation (R311-7 CU) qui définit le programme des équipements publics, le programme global des constructions, décrit le bilan financier de l'opération et complète le contenu de l'étude d'impact.

- Les cessions de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui est approuvé lors de chaque cession ou concession d'usage, selon les cas, par le maire ou le président de l'EPCI ou le préfet.
- Définition du mode de réalisation:
 - Soit l'aménagement et l'équipement de la zone est conduit directement par l'initiateur de la zone (régie) ;
 - Soit il est confié à une personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme co-contractant peut se voir confier les acquisitions par voie amiable, d'expropriation ou de préemption (art. L300-4 et L300-5 CU). Il doit préciser si la TLE est maintenue dans la zone.

Régime juridique (depuis la loi SRU)

Le projet d'urbanisme de la ZAC est inclus dans le plan local d'urbanisme (PLU).

- Le PLU doit préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics, la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. Il a en outre la possibilité de déterminer la SHON dans chaque îlot (art. L123-3 du CU) ;
- Le cahier des charges doit indiquer le nombre de mètres carrés de SHON dont la construction est autorisée. Il peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (art. L311-6 CU). Ainsi il peut être plus contraignant que le PLU ;
- Au stade de la création, il n'est pas nécessaire que le programme de la ZAC respecte les règles fixées par le PLU, mais il doit être compatible avec les orientations du SCOT.

En revanche, si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document, avant la réalisation matérielle de la zone.

En l'absence de PLU les règles applicables: le RNU et, éventuellement, la carte communale.

Droit de délaissement

La création de la ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de leur terrain non bâti (art. L311-2 CU).

Textes de référence:

*Code de l'urbanisme : Art. L300-1 et s. ; R300-1 et s. ; ZAC : Art. L311-1 et s. ; R311-1 et s.
Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)
Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005, loi relative au x concessions d'aménagement*

Précautions d'emploi

Les atouts de la ZAC

- La ZAC est l'outil privilégié pour les opérations présentant une certaine complexité et une certaine ampleur. Elle permet à la fois le découpage ou le regroupement de parcelles, la viabilisation des terrains et la création de SHON.
- La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC, à la différence du lotissement et du permis de construire.
- L'acquisition des terrains pourra se faire, comme pour toute opération d'aménagement, par voie amiable, par voie de préemption ou d'expropriation par la personne publique ou l'aménageur bénéficiant d'une concession d'aménagement.
- La ZAC est une procédure adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches : elle est conçue pour créer de nouvelles parcelles de terrains à bâtir, ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser, par l'intervention de plusieurs promoteurs.
- La ZAC permet de constituer le cadre général d'une opération d'envergure permettant

- d'accueillir diverses opérations ponctuelles (permis de construire, lotissement).
- Elle conduit à une réflexion sur les équipements nécessaires et facilite leur financement en permettant de substituer au régime de la TLE, un régime de participation contractuellement établi. Les contributions demandées à l'aménageur sont limitées au coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants des constructions de la zone. (art. L311-4 du CU)
 - Cette opération permet de favoriser, avec des aménageurs privés et publics, la création de nouvelles zones urbanisées (habitat, bureaux, commerces, activités...), en faisant reposer sur l'opération le financement de tout ou partie des équipements publics.

Mises en garde préalables à la réalisation

- La ZAC n'est pas un outil approprié pour faire de la réhabilitation ou seulement améliorer les conditions de vie et de confort.
- Cette opération nécessite une bonne évaluation dans le cadre du bilan financier et une prise en compte de la charge foncière.
- Si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document, avant l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC.

Le permis de construire groupé (PC groupé)

Le permis de construire groupé peut être considéré comme une alternative au lotissement communal, permettant à la collectivité de fixer la qualité architecturale d'un programme de construction.

Définition

Le permis de construire

Le permis de construire est une autorisation donnée à un pétitionnaire concernant un projet précis, dont il aura été vérifiée la prise en compte des règles d'urbanisme (nationales et locales).

Le permis de construire sanctionne également d'autres règles administratives telles que les règles de protection des monuments historiques et des sites, la réglementation routière, les règles de sécurité, les servitudes administratives, les règles d'accessibilité...

En outre, le permis est délivré sous réserve du droit des tiers, qui peuvent demander aux tribunaux judiciaires de sauvegarder leurs droits.

Le permis de construire groupé

Le permis de construire groupé est une autorisation, donnée à un pétitionnaire, qui réalise plusieurs bâtiments sur un même terrain, dans la perspective de commercialiser chaque bâtiment et le terrain attenant. Il autorise donc un seul constructeur à réaliser des constructions, avant division de terrains viabilisés. Le constructeur peut ensuite vendre des bâtiments avec leur terrain attenant, en propriété ou en jouissance.

Nota : Cette opération ne constitue pas un lotissement, car la réalisation de la division du sol n'a pas lieu en vue de la construction, mais comme conséquence de la construction.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

La distinction sur la propriété du foncier à opérer pour analyser le permis de lotir (voir plus haut) vaut également pour le permis de construire : la collectivité maîtrise davantage un projet durable quand elle est elle-même le maître d'ouvrage. Pour les demandes de permis émanant de pétitionnaires privés, il existe cependant une plus grande marge de manœuvre.

La procédure du permis de construire valant division permet à la collectivité de contrôler la qualité des constructions, lors de l'instruction du permis, à la condition que le règlement d'urbanisme impose des contraintes et des recommandations architecturales.

La procédure ne permet pas en revanche d'intervenir pleinement sur l'espace public, même si le permis peut être refusé parce qu'il ne respecte pas « l'insertion dans l'environnement » (L 431-2 CU). Cette faiblesse peut être relativement atténuée en y associant un PAE qui pourra permettre de financer des équipements particuliers (éclairage public vert, type de voiries...).

La nature des constructions reste fonction du règlement du PLU. La collectivité peut imposer du logement social en utilisant les articles L123-1 16° (pourcentage déterminé par secteur) et L123-2 b) (emplacements réservés). La création de services collectifs est impossible sans la volonté des promoteurs du projet.

Un exemple pour voir

→ Le « Vallon des Vignes » au Beausset (Var)

Champ d'application

Les constructions concernées par un PC

Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédés de la délivrance d'un tel permis(art. L 421-1CU). La réglementation du permis de construire s'applique aux constructions sans considération de celui qui les exécute. Les travaux concernant les ouvrages publics sont donc également soumis à PC.

Le PC concerne les constructions nouvelles mais également les travaux ayant pour effet :

- ⇒ le changement de la destination d'une construction existante
- ⇒ la modification de l'aspect extérieur ou du volume
- ⇒ la création de niveaux supplémentaires

Nota : Si l'extension est inférieure à 20 m², la procédure à suivre est la déclaration préalable (DP).

Mise en œuvre

Les règles d'urbanisme applicables

Le permis de construire sanctionne les règles opposables aux particuliers, définies à l'article L421-6 du code de l'urbanisme. Ces dispositions sont essentiellement issues des documents d'urbanisme (PLU, plan de sauvegarde et de mise en valeur) et du règlement national d'urbanisme (RNU). Le permis doit également garantir le respect des servitudes d'utilité publique.

Dans le cas du permis de construire groupé, les règles d'urbanisme sont applicables au terrain d'assiette global. Ainsi:

- ⇒ La SHON maximale autorisée peut être répartie librement par l'opérateur entre les «lots»
- ⇒ Sauf mention contraire inscrite au PLU, la règle de superficie minimale et la règle de recul par rapport aux limites parcellaires s'appliquent à l'ensemble du terrain et non «par lot».

Le demandeur

La demande doit être présentée (art. R423-1CU):

- ⇒ par le propriétaire du terrain (son mandataire ou une personne habilitée à construire sur le terrain);
- ⇒ par une personne, ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

Pour réaliser un projet d'urbanisme, une collectivité locale peut donc lancer une procédure de PC.

Le recours à un architecte est obligatoire (L431-1 CU), sauf exceptions notamment pour une construction dont la SHON n'excède pas 170 m².

La demande de PC

Le dossier joint à la demande précise les caractéristiques du projet, et comporte des documents qui ont pour objet de définir le projet architectural.

Outre les pièces usuelles, *le dossier de permis de construire groupé* doit comporter également des documents spécifiés à l'article R 431-24 du code de l'urbanisme (plan de division, et s'il y a lieu, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs pour la gestion et l'entretien des voies et espaces communs).

L'instruction et la délivrance du PC

- La compétence est dévolue au maire, dans le cas où la commune dispose d'un PLU. Il en est de même dans les communes où une carte communale a été approuvée si le conseil municipal en a décidé ainsi. Lorsqu'une commune fait partie d'un EPCI, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer cette compétence qui est alors exercée par le président de l'EPCI (art. L422-1 CU).

- Pour les communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale, la délivrance des autorisations de construire est prise par le maire au nom de l'État ou exceptionnellement par le préfet.
- Le préfet reste compétent pour les constructions édifiées pour le compte de l'État, du département et de la région. Il donne son accord pour les immeubles de grande hauteur.

Textes de référence:

Permis groupé: Art. R.431-24 du code de l'Urbanisme

Articles généraux : Art. L421-1 à L423-1, L424-1 et s., L425-1 et s. et R421-1 et s.

Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au PC et aux autorisations d'urbanisme

Décret 2007-18 du 5 janvier 2007, relative au PC et aux autorisations d'urbanisme

Précautions d'emploi

Les atouts du permis groupé

- Le permis groupé peut être l'œuvre d'une personne publique. La collectivité décide alors de la forme urbaine de son développement.
- Le recours au permis groupé peut s'envisager comme une alternative au lotissement, si le projet le permet.

Mise en garde

- Le bénéficiaire d'un permis de construire groupé est redevable des mêmes taxes et participations d'urbanisme que le bénéficiaire d'un permis ordinaire. Cependant, le calcul de la TLE est réalisé bâtiment par bâtiment, ce qui peut créer de nombreuses différenciations de base en cas de mélange collectif et individuel dans le programme de l'opération

Le lotissement

Le lotissement est une procédure d'aménagement opérationnelle qui peut être envisagée comme une alternative à la ZAC, notamment pour de petites opérations. Une collectivité locale peut ainsi maîtriser le développement de sa commune.

Définition

Le lotissement

Le lotissement est une opération de division d'une propriété foncière, en propriété ou en jouissance, en vue de l'implantation de bâtiments, soumise à autorisation, qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux - ou quatre en cas de partage successoral - le nombre de terrains issus de la dite propriété (art. L442-1 CU).

La création d'un lotissement est soumise à permis d'aménager dans les cas fixés par l'art. R421-19 CU (lorsque réalisation de voies ou d'espaces communs par exemple), ou, le cas échéant, à déclaration préalable (R421-23 CU).

Le lotissement «communal»

Le lotissement est le plus souvent conçu et réalisé par une personne privée, mais peut être l'œuvre d'une personne publique.

Le lotissement est alors maîtrisé par la collectivité et doit alors se réaliser dans l'intérêt général.

Il suppose d'être accompagné d'une politique foncière, en gérant par exemple :

- la réalisation d'équipements ;
- les modalités de leur gestion future ;
- éventuellement, des règles particulières d'urbanisme.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Pour apprécier cette procédure, il y a lieu tout d'abord de distinguer le lotissement privé et le lotissement dit communal. La collectivité publique, soucieuse de l'intérêt général doit sanctionner par l'autorisation de lotir la qualité de composition de l'opération. Elle vérifie les prescriptions techniques, juridiques et financières garantes de la réalisation des espaces collectifs (appelés le cas échéant à devenir publics) et de l'insertion de l'opération dans l'environnement bâti ou naturel. Dans le cas où l'ensemble ou la majeure partie des terrains d'un secteur destiné à être urbanisé appartient à la collectivité, l'émergence d'un projet durable sera plus aisée dans la mesure où l'équipe municipale est en mesure de contrôler tous les paramètres du projet. Cette facilité n'est pas envisageable avec un lotissement privé.

Dans un contexte où les terrains appartiennent à la collectivité, des éléments de qualité peuvent facilement être prévus parce que la collectivité est dans ce cas donneur d'ordre. Dans un lotissement communal, le CCTP pourra suffire pour introduire certains dispositifs d'économie d'énergie par exemple), et la forme urbaine sera déterminée au PLU. La commune pourra intervenir sur l'espace public comme elle l'entendra, en y insérant des éléments de qualité environnementale. Les terrains de projet pourront être affectés aux besoins communaux, et sera enfin facilitée par le biais de cette procédure la création de services d'intérêt collectif.

Pour des terrains privés en revanche, l'autorisation de lotir ne peut être refusée que si le projet de lotissement est non conforme au document d'urbanisme en vigueur et par conséquent un projet au rabais pourra être développé s'il respecte néanmoins le PLU. Dans un lotissement privé, chaque maison individuelle sera en soi conforme au règlement mais rien ne dit que chacune de ces constructions sera individuellement de qualité et collectivement créatrice d'harmonie dans le paysage bâti ou naturel. En dehors du lotissement communal, la procédure ne permet pas d'intervenir

convenablement sur l'espace public, dans la mesure où le lotisseur est en droit d'aménager lui-même les terrains. Cette faiblesse pourra néanmoins être en partie compensée par l'institution d'un PAE dont la vocation sera de financer des équipements particuliers (éclairage public, vélos...). La nature des constructions reste fonction du PLU et du règlement interne. La collectivité peut néanmoins introduire du logement social en utilisant les art. L123-1 16° (pourcentage déterminé par secteur) et L123-2 b) (emplacements réservés). La création de services collectifs est difficile à concevoir sans la volonté des promoteurs du lotissement.

Un exemple pour voir

→ Le lotissement innovant des coccinelles à Sainte – Croix – aux – Mines (Alsace)

Champ d'application

Une division de propriété ne constitue un lotissement que si elle présente **quatre caractéristiques**:

- division d'une propriété foncière, «foncier d'un seul tenant» ;
- division intervenant dans une période de 10 ans ;
- division en vue d'implanter des bâtiments ;
- nombre de lots supérieur à 2 (pour le droit commun).

Certains terrains ne sont pas pris pour l'appréciation du nombre de terrains issus de la division d'une propriété foncière (art. R442-2 CU).

Une série d'opérations de divisions foncières ne constituent pas des lotissements (certaines opérations de remembrement, de divisions d'immeubles à bâtir, de ZAC ...) (art. R442-1 CU).

Mise en œuvre

L'autorité compétente

L'autorisation de lotissement est une autorisation administrative individuelle. Les autorisations et actes relatifs au lotissement sont délivrés :

- par le maire, dans les communes où un PLU a été approuvé ;
- il en est de même si le conseil municipal en a décidé ainsi, dans les communes où une carte communale a été approuvée, sinon le préfet est compétent au nom de l'État;
- par le préfet, dans les communes où ni carte communale, ni PLU n'ont été approuvés ; l'avis du maire est important en raison de l'incidence du projet communal.

Lorsqu'une commune fait partie d'un EPCI et qu'elle est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, elle peut lui déléguer cette compétence.

Dans le cas d'un lotissement communal, les mêmes règles s'appliquent.

La procédure

- Choix des maîtres d'œuvre : selon les règles du code des marchés publics ;
- Procédures d'acquisition des terrains : par voie amiable et aussi, pour un lotissement «communal», par voie de préemption (cf. fiches n°14) ou par DUP (cf. fiches n°17) ;
- La demande d'autorisation de lotir: Elle précise le projet architectural et paysager du futur lotissement, comprenant des dispositions relatives à l'environnement. Les articles R442-3 à -8 du code de l'urbanisme précisent le contenu du dossier joint à la demande ;
- Adoption du document en conseil municipal, ainsi que du budget de réalisation si le lotissement est communal ;
- L'instruction de la demande : Le délai d'instruction d'une demande d'autorisation de lotir, est fixé à 3 mois. Il est toutefois porté à 5 mois lorsque le projet de lotissement donne lieu à enquête

publique, est soumis à l'avis de services, autorités ou commissions disposant d'un délai supérieur à un mois, ou que l'avis d'une commission nationale doit être recueilli.

- La décision administrative: Si la décision est une décision de rejet, si elle est assortie de prescriptions, ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée.

Suivent deux autres phases après l'arrêté :

- l'autorisation de vente des lots
- la délivrance des permis de construire sur les lots.

Dans le cas d'un lotissement communal, les prix de vente des lots ne doivent pas entraîner de discriminations entre les acquéreurs. Les rabais éventuellement accordés sont établis dans le respect du droit des aides publiques locales.

Textes de référence:

articles L.442-1 et suivants,

R.421-19 et R.421-23, R.442-1 à R.442-25 du Code de l'Urbanisme

*Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au PC et aux autorisations d'urbanisme
décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 fixe le nouveau régime des autorisations d'urbanisme,*

Précautions d'emploi

Les atouts du lotissement communal

- Le lotissement, souvent conçu et réalisé par une personne privée, peut être l'œuvre d'une personne publique. La collectivité décide alors de la forme urbaine de son développement.
- Le recours au lotissement peut s'envisager comme une alternative à la ZAC, notamment pour de petites opérations qui le permettent.

Mise en garde

- Les lotissements ont souvent des formes urbaines standards et banalisées et des espaces publics réduits au minimum. Ils doivent faire l'objet d'attentions particulières quant à la qualité urbaine et paysagère.

Les associations foncières urbaines (AFU)

Les associations foncières urbaines (AFU) sont des associations de propriétaires de terrain, montées dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé. Les AFU autorisées de remembrement, cas le plus fréquent, ont pour but de rendre des parcelles constructibles.

Définition

Les AFU (associations foncières urbaines) sont des associations syndicales, constituées entre propriétaires intéressés, pour l'exécution de travaux et d'opérations, tels que :

- le remembrement de parcelles, la modification de l'assiette des droits de propriété, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement ;
- le groupement de parcelles en vue, d'en conférer l'usage à un tiers, ou d'en faire la vente à un établissement public ou à une société de construction ou d'aménagement ;
- la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement...) ;
- la conservation et la restauration des secteurs sauvegardés ainsi que leur restauration immobilière ;
- le remembrement foncier ou le groupement de parcelles, en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

L'AFU est une procédure à considérer avec nuance. Il paraît en effet difficile d'envisager la réalisation d'un quartier durable par la seule AFU libre (voir plus loin), celle-ci étant purement privée et dont les intérêts peuvent parfois être contraires au quartier durable. En revanche avec les AFU autorisées ou forcées (voir plus loin), la collectivité peut mobiliser du foncier par des procédures contraignantes (ex : expropriation) pour y concevoir un aménagement particulier (avec divers équipements) et accepter un remembrement qui favorisent l'émergence à terme d'un quartier durable.

Avec ces types d'AFU, la procédure demeure imparfaite pour intervenir sur la composition urbaine, les constructions restant conditionnées au respect des règles d'urbanisme applicables, en particulier s'agissant des droits à bâtir sur les terrains qui restent privés. Il convient dès lors d'orienter le document d'urbanisme (PLU) avant d'initier ou accepter un projet AFU afin que ce dernier puisse influencer sur le type de constructions. Un PLU avec une orientation d'aménagement pour un secteur à enjeu ou un plan masse par exemple peut permettre d'envisager un quartier de qualité. A noter également, que contrairement à ce qu'on pourrait penser, le contexte foncier (terrains déjà urbanisés ou vierges...) n'empêche aucune intention via cette procédure et les projets peuvent naître sur des secteurs de renouvellement urbain, voire dans des secteurs protégés...

Les conditions de remembrement peuvent permettre de concevoir dans le nouveau découpage un certain nombre d'espaces publics que l'on pourra traiter durablement. La constructibilité des terrains demeure réglementée par le PLU qui contrôle la nature des constructions à édifier. Cette remarque signifie que le programme des éléments d'un projet peut être influencé par le document d'urbanisme...S'agissant du logement social, la collectivité peut utiliser « son foncier » pour introduire du logement aidé. Elle peut également définir dans son PLU des secteurs dans lesquels un pourcentage de logements sociaux sera imposé (L123-1 16°CU) ou des emplacements réservés à cette fin (L123-2 b). La partie des terrains de l'opération cédée à la collectivité pourra également permettre d'intégrer des équipements d'intérêt collectif à tout projet.

On comprend donc que cette procédure est largement mobilisable pour concevoir un quartier durable à la Réunion, à la double condition de bien mûrir et préparer un véritable projet, de préférence en concertation avec les propriétaires concernés et surtout en adaptant le règlement d'urbanisme au projet envisagé.

Un exemple pour voir

→ l'Association Foncière Urbaine de Pré Nouvel à Seyssins

Les statuts d'une AFU

L'AFU Libre

C'est un organisme privé, créé à l'initiative et avec le consentement unanime des propriétaires. Une AFU libre est une personne de droit privé.

L'AFU autorisée

C'est une association foncière urbaine, autorisée par l'autorité administrative, à l'initiative d'un ou des propriétaires intéressés ou, le cas échéant, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative.

Une AFU autorisée est un établissement public administratif et bénéficie à ce titre de prérogatives de droit public. En effet, elle possède les droits suivants:

- établir et collecter des taxes syndicales (sources principales de revenu d'une AFU) ;
- exproprier pour cause d'utilité publique ;
- réaliser des travaux pour la viabilisation (considérés comme travaux publics).

En contrepartie, l'AFU est contrôlée par l'autorité publique. Le préfet a un pouvoir de tutelle sur l'AFU, il peut palier l'absence de budget ou en rétablir l'équilibre et il peut rendre obligatoire le remboursement des dettes en les inscrivant au budget de l'association (art. 59 à 61 du décret n°2006-504).

Pour la réalisation des travaux et ouvrages, les AFU autorisées sont soumises aux règles du code de marchés publics. Elles peuvent également se voir confier une délégation de la maîtrise d'ouvrage publique (art. 24 de la loi n°96-987).

Les ouvrages construits ou gérés par les AFU autorisées peuvent être situés sur le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales.

Le préfet établit, après enquête administrative, un projet d'acte d'association soumis à:

- l'accord (si la commune est dotée d'un PLU) ou l'avis du conseil municipal ;
- l'enquête publique ;
- l'avis des associés réunis en assemblée générale.

Composition et conditions de majorité

Les AFU autorisées sont administrées par une assemblée générale, un conseil des syndics, un président et un vice-président (art. L322-4-1 CU).

Les conditions de majorité sont différentes suivant l'objet des travaux à voter :

- Pour le remembrement de parcelles, le groupement de parcelles, la conservation des secteurs sauvegardés, les deux tiers au moins des propriétaires détenant les deux tiers au moins de la superficie sont nécessaires ;
- Pour la construction, la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, la majorité des propriétaires détenant la moitié au moins de la superficie nécessaire ;
- Pour le remembrement foncier en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles, l'accord de tous les propriétaires est nécessaire.

Droit de délaissement

Une personne publique ou privée ou l'association foncière urbaine prend alors l'engagement

d'acquérir les immeubles dont le propriétaire opterait pour le délaissement.

Les propriétaires fonciers peuvent désormais exercer ce droit dans un délai de 3 mois, à partir de la publication de la décision administrative autorisant l'association et à nouveau, dans le cadre du regroupement de parcelles (*après la vérification du projet par le préfet et préalablement à la réalisation du bail, de l'apport ou de la vente projetée*).

L'AFU constituée d'office, dite AFU forcée

Une AFU peut être constituée d'office par l'autorité administrative dans cinq hypothèses :
(art. L322-4 CU)

- pour le remembrement de parcelles ;
- pour l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif dans les ensembles immobiliers, lorsque le défaut d'entretien ou de gestion de ces ouvrages peut avoir des conséquences nuisibles, ainsi que pour la construction d'ouvrages d'intérêt collectif ;
- pour la restauration immobilière des secteurs sauvegardés, lorsqu'il s'agit de parties d'immeubles visibles de l'extérieur ;
- afin de faire participer à la réparation du dommage, que peuvent supporter les propriétaires de parcelles frappées de servitudes édictées dans le but de réserver une vue ;
- pour les remembrements ou groupements de parcelles prévus au 6° de l'article L322-2 du CU.

Les AFU forcées ont les mêmes statuts que les AFU autorisées.

Nota : Les statuts des AFU en vigueur avant l'ordonnance du 1er juillet 2004 restent applicables jusqu'à leur mise en conformité avec la nouvelle loi et son décret d'application du 3 mai 2006, qui devra intervenir avant le 5 mai 2008.

Textes de référence:

Code de l'Urbanisme : Art. L322-1 à L322-11 ; R322-1 à R322-40

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)

Ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004, relative aux associations syndicales de propriétaires
Ordonnance n°2005-727 du 30 juin 2005, relative à la simplification des commissions administratives

Décret n°2006-504 du 3 mai 2006, portant application de l'ordonnance n°2004-632

Précautions d'emploi

Les atouts de l'AFU pour la commune

- Le coût de l'aménagement augmente avec le nombre des équipements nécessaires ; s'y ajoute, éventuellement, le coût de la restructuration (acquisition par expropriation,...). L'AFU permet alors la prise en charge des coûts par les propriétaires.
- L'AFU permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement de parcelles).
- La commune exerce un contrôle : avis, accord, voire droit de veto sur la création de l'AFU, un document d'urbanisme prévalant sur tout aménagement (AFU autorisée ou forcée).
- La participation est volontaire à la création d'une AFU ainsi qu'à son fonctionnement.
- C'est un mécanisme d'aménagement sans appropriation publique préalable: l'AFU permet d'éviter le recours à des procédés contraignants.

Les atouts de l'AFU pour les propriétaires

- C'est une opportunité financière. En effet la valeur des terrains est revue à la hausse

- (viabilisation globale).
- Les propriétaires bénéficient, pour ce faire, d'avantages fiscaux (fiscalité favorable en matière d'opération de remembrement foncier et de restauration immobilière : taux d'emprunt, frais...).
 - C'est une prise en charge de l'urbanisation par les propriétaires: réflexion en amont avec les propriétaires, avec une réelle concertation.

Mise en garde

- L'AFU pour être viable doit se limiter à un nombre raisonnable de propriétaires.
- Il est souhaitable que la commune effectue un bilan des économies et des coûts supplémentaires que la création de l'AFU autorisée engendrera.

Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU)

Une opération programmée d'amélioration de l'habitat est une procédure contractuelle qui engage des partenaires publics en vue de mobiliser des financements destinés à réhabiliter un ensemble bâti, de quelques logements jusqu'à l'échelle d'un quartier. Parmi les 4 OPAH existantes (de droit commun, de renouvellement urbain, de revitalisation rurale et de copropriété), l'OPAH RU est celle qui permet de traiter les situations les plus difficiles grâce à des subventions majorées et plus adaptées.

Définition

L'OPAH de renouvellement urbain est une procédure opérationnelle qui a pour ambition de traiter les « zones urbaines et sociales les plus difficiles en créant des dispositifs faisant appel à des interventions foncières ou immobilières et à des outils coercitifs de droit public (traitement de l'insalubrité, démolitions.) » avec des subventions fortement majorées par l'État. Elle permet de coordonner différents outils (ORI, RHI, PSMV, ZPPAUP).

Le principe général consiste à mettre en place un dispositif d'incitations financières ouvert aux propriétaires pour la réhabilitation des immeubles et logements leurs appartenant, et surtout à mettre en place des interventions volontaristes en utilisant des leviers coercitifs en complément de ces actions incitatives pour redonner les conditions d'une qualité urbaine au quartier à traiter et assurer des conditions de vie et d'habitat décentes à sa population résidente.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

L'utilisation de cet outil est d'abord limité par sa vocation : il ne peut intervenir qu'en secteur urbain difficile de renouvellement urbain. Mais c'est un outil qui dispose de moyens importants permettant de reconfigurer un quartier : moyens financiers avec les subventions étatiques et outils fonciers avec des recours possibles à la DUP. Il peut par les améliorations qu'il est censé engendrer sur le tissu existant donner naissance, au moins symboliquement, à un nouveau quartier tout en lui conférant une « durabilité nouvelle ».

La procédure étant principalement incitative, les interventions sur le bâti dépendent en majorité de la bonne volonté des propriétaires, mais ils ne sont pas tous réfractaires pour autant. La marge de manœuvre est bien sûr plus grande sur les biens acquis sous DUP ou de façon générale sous maîtrise foncière publique. Aussi la collectivité peut à travers certaines opérations donner l'élan durable qui pourra inciter certains propriétaires à améliorer leur logement dans le même sens.

Depuis 2009, le « volet énergie » de la procédure peut mobiliser certains dispositifs notamment sur les économies d'énergie. Avec le « volet urbain », il est possible de réaliser des curetages, démolitions et constructions nécessaires pour redessiner idéalement le quartier. La collectivité a la faculté de mettre en œuvre des actions d'accompagnement en particulier sur l'aménagement des espaces publics.

L'action de la collectivité peut susciter davantage de mixité de logements et de fonctionnalités, notamment via son « volet foncier » (restructuration immobilière, réutilisation d'immeubles existants, reconversion de friches urbaines, production de logements neufs, de nouvelles activités ou services de proximité, nécessaires à la revitalisation du quartier, par la collaboration avec des opérateurs ou bénéficiaires du FISAC) qui peut utiliser la DUP à ces fins. La création de services collectifs est tout à fait envisageable, également dans ce cadre. Le « volet économique » peut lui permettre de favoriser l'implantation d'activités d'intérêt collectif et écologique (création d'un service d'auto partage par exemple)

L'Opah de renouvellement urbain peut donc s'avérer très utile selon la configuration de la commune et les situations à traiter. Il semble difficile de rendre l'ensemble d'un bâti totalement durable mais il peut s'adapter et incorporer de nombreux dispositifs qui le rendront plus « vert ». A tout le moins,

l'outil peut donc redonner vie à un quartier paupérisé tout en le rendant plus durable.

Un exemple pour voir

→ OPAH RU de Carhaix-Plouguer (Bretagne)

Champs d'application

L'objectif de la procédure est de remédier à des situations urbaines marquées par la dévalorisation et de graves dysfonctionnements urbains et sociaux telle que l'insalubrité concentrée, l'existence de friches urbaines, la vacance, la vétusté, une morphologie urbaine dépassée... De telles situations urbaines se rencontrent dans des régions en crise économique, en déclin démographique, mais aussi dans des quartiers délaissés de régions prospères.

L'OPAH-RU a vocation à exprimer une dimension opérationnelle du PLU, une déclinaison du PADD. Elle intègre nécessairement plusieurs volets :

- un volet urbain : curetages et démolitions et autres travaux éventuellement nécessaires pour retrouver de l'habitabilité urbaine
- un volet immobilier : (montage d'opérations de restructuration immobilière, actions propres aux copropriétés, dispositifs de portage foncier ou immobilier, baux à long terme, utilisation des mécanismes de l'ORI ...)
- un volet foncier : actions foncières pouvant s'effectuer sous DUP et permettant la démolition, reconstruction, restructuration immobilière, reconversion de friches, production de logements, d'activités ou de services nouveaux
- un volet social : mesures de relogement temporaire ou définitif, et d'accompagnement technique et social des résidents actuels du quartier (propriétaires occupants modestes ou âgés, locataires défavorisés...)
- un volet patrimonial : prise en compte du patrimoine existant comme élément de la stratégie de revalorisation
- des actions coordonnées si besoin :
 - o programme de travaux de lutte contre l'habitat indigne sur la base des procédures d'insalubrité remédiable et irrémédiable, arrêtés de péril, de fermeture d'hôtels dangereux) et traitement des risques de saturnisme,
 - o dans le domaine économique (coordination de l'ensemble des mesures mobilisables en la matière avec des partenaires opérateurs ou bénéficiaires du FISAC, l'EPARECA...)

Mise en œuvre

L'institution des OPAH

Les OPAH sont conçues et mises en œuvre conjointement par l'État (avec le préfet de Région qui fixe les priorités et répartit les aides), l'ANAH, les communes qui signent une convention précisant les périmètres d'intervention, la participation de chaque partenaire, la liste des actions visant à maintenir les populations, services et équipements. Les OPAH doivent se dérouler sur 5 ans.

Un dispositif de pilotage doit être constitué très en amont pour répondre aux enjeux. En cas d'insalubrité, les services de la DDASS doivent être associés, ainsi que le service communal d'hygiène et de santé s'il existe. La création d'un comité à caractère technique s'avère

particulièrement utile pour assurer une coordination effective des actions.

Est également prévue une procédure de concertation auprès des habitants qui dure un mois après la signature de la convention. De plus, si l'OPAH-RU comporte des opérations de restauration immobilière (ORI), la mise en voie piétonne ou la suppression de voies existantes, celles-ci sont soumises à concertation au titre de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Enfin, dans le cas où l'OPAH-RU nécessite une modification du PLU, la concertation, nécessaire à cette modification, portera simultanément sur le projet de l'OPAH-RU.

La conduite de la procédure

De par sa nature, l'OPAH-RU doit être engagée en deux phases.

La phase études : diagnostic et études de faisabilités

La phase études repose d'abord sur les éléments d'un diagnostic préalable et complet, qui met en évidence les dysfonctionnements urbains et sociaux ainsi que les atouts existants dans la zone d'étude. Il doit montrer en particulier l'état général des logements, les caractéristiques générales du peuplement et ses besoins spécifiques, le dysfonctionnement du marché immobilier, les principaux problèmes sociaux, l'état des équipements et des espaces publics, les problèmes fonciers et l'analyse des règles d'urbanisme applicables. Les conclusions du diagnostic d'établir les axes majeurs du projet, d'identifier les actions spécifiques nécessaires, de proposer, en conséquence, le périmètre de l'opération et le dispositif opérationnel le plus approprié à mettre en place. Elles permettront d'élaborer le cahier des charges de l'étude pré-opérationnelle. C'est la qualité du diagnostic préalable qui justifie le recours à une OPAH de renouvellement urbain. A ce titre, la présence significative d'immeubles insalubres ou menaçant ruine, occupés ou vacants, dont le traitement requiert une forte intervention publique, est un des critères de recours à l'OPAH-RU.

Sur la base de ce diagnostic, des études de faisabilité, dites pré opérationnelles, doivent préciser pour chaque composante arrêtée, les modes opératoires pour réaliser les différentes actions proposées, ainsi que les procédures juridiques nécessaires à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés : déclaration d'utilité publique (DUP) pour acquisition foncière, démolition, curetage, reconstruction, ORI, éventuelle RHI, procédures relatives aux biens vacants... Ces études doivent être extrêmement précises pour permettre l'engagement rapide d'actions après la signature de la convention d'OPAH-RU : c'est ce qui justifie les financements importants mobilisés auprès de l'Etat pour leur réalisation.

La phase opérationnelle :

La phase opérationnelle est nécessairement disjointe de la phase des études et doit faire l'objet d'une mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges, rédigé sur les conclusions tirées de celles-ci. La conduite d'opération, proprement dite, comprend un ensemble de missions qui peuvent se décomposer, selon les cas, en :

- une mission de prestation de service classique de type «suivi-animation» auprès des propriétaires et des occupants, renforcée du fait des caractéristiques sociales du quartier
- une mission foncière pour les acquisitions foncières, les procédures de biens vacants et sans maître, en abandon manifeste, et les expropriations ;
- une mission de montage opérationnel pour les opérations de restauration immobilière
- une mission de suivi social, qui intéresse l'ensemble du projet, mais qui couvre, notamment le respect du droit des occupants dans les opérations de restauration immobilière, de sortie d'insalubrité et les relogements.
- une mission de conduite d'opération pour la coordination de l'ensemble (y compris dans le domaine économique ou des études d'urbanisme ou d'architecture). Cette mission d'ensemble inclura, si nécessaire, la coordination avec les opérations publiques de RHI.

Les opérations qui relèvent de l'aménagement foncier, y compris l'ORI, peuvent être entreprises en régie ou faire l'objet d'une convention publique d'aménagement. Si les opérations d'aménagement foncier sont prédominantes dans l'OPAH-RU, il est possible de confier à l'équipe bénéficiaire de la convention publique d'aménagement les autres missions identifiées ; ceci ne doit pas dispenser ce titulaire de mettre à la disposition du projet l'ensemble des compétences requises par le projet, et la maîtrise d'ouvrage doit s'en assurer.

Textes de référence:

Code de la Construction et de l'Habitation : Art. L303-1

Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 , relative au OPAH et aux PIG

Précautions d'emploi

Les atouts de l'Opah

- Procédure qui contribue significativement à faire baisser la vacance des logements, à améliorer l'offre immobilière et à instaurer ou à réintroduire la mixité sociale en s'appuyant sur le patrimoine de propriétaires privés.
- Permet une reconquête urbaine par le traitement des points durs constitués du bâti le plus dégradé et de l'occupation la plus problématique, ainsi qu'une amélioration du confort et de la qualité générale des habitations
- Outil efficace pour repositionner un quartier dans le fonctionnement urbain de la commune et de renforcer l'attractivité résidentielle de ce quartier voire de la commune
- Des financements élargis sont disponibles pour traiter des situations diverses et compliquées
- Stimule le secteur du bâtiment en ouvrant des chantiers nouveaux qui bénéficient à toute l'économie locale

Mises en garde

- Le comité de pilotage doit être volontaire et combattre un certain attentisme pour permettre à la procédure d'être opérationnelle rapidement. Un pilotage politique clair est indispensable au bon fonctionnement de l'OPAH, de même qu'une organisation et une coordination adaptées.
- La complexité de la procédure et ses effets multiples ne sont pas toujours compréhensibles du grand public qui ne participe pas de manière effective à la concertation.
- Les résultats d'une OPAH RU peuvent s'avérer médiocres si la procédure n'est pas associée à d'autres (ORI, RHI...)
- L'appréciation de la réactivité des propriétaires et de leur capacité ou volonté à agir et d'une manière générale de tous les acteurs privés, est essentielle. La substitution et l'éviction des propriétaires ou l'intervention de promoteurs locaux nécessite le cas échéant une capacité d'intervention supplémentaire en acquisition ou en portage foncier.

La procédure de RHI pour les territoires d'outre-mer

Les départements d'outre-mer se caractérisent par la persistance et le développement, compte tenu de l'insuffisance de l'offre, d'un habitat spontané insalubre. Ce type d'habitat informel, qui demeure parfois pour les populations les plus démunies la seule solution pour se loger, ne répond pas aux exigences en matière d'hygiène et/ou de sécurité. Le droit de l'urbanisme y apporte une réponse au travers de la procédure de résorption de l'habitat insalubre spécifique à ces territoires (RHI DOM).

Définition

La RHI est un dispositif opérationnel, sous maîtrise d'ouvrage locale, de coordination des actions de résorption de l'insalubrité à l'échelle d'un quartier dans une optique de protection à l'égard des risques sanitaires, de relogement et d'amélioration de la vie quotidienne des habitants. Ce dispositif doit favoriser notamment la création ou la mise à niveau du réseau d'assainissement du quartier et le traitement de l'habitat insalubre notamment par l'acquisition publique de biens insalubres irrémédiables. La procédure RHI doit, par ailleurs, s'inscrire dans une opération de requalification urbaine favorisant la mixité urbaine et sociale.

La circulaire du 26 juillet 2004, dont l'objet est d'améliorer les conditions de réalisation des opérations de RHI donne la responsabilité de la programmation et du financement de la RHI au Préfet par la mise en place du Comité Technique Départemental RHI (CTD RHI). Les principaux éléments de cette circulaire précisent l'insertion de la RHI dans un projet global, l'amélioration du pilotage des opérations et l'importance du partenariat ainsi que la nécessaire participation des habitants au processus de restructuration de leur quartier.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

La procédure est destinée en grande partie à reloger une population fragile. Il faut pour cela concevoir de nouveaux aménagements et de nouvelles constructions. Par la procédure de RHI la collectivité dispose à cette fin de moyens importants, notamment en terme d'expropriation, et peut à cette occasion prendre l'initiative de créer un nouveau quartier durable. Le nouveau quartier devra répondre à une logique globale, prenant en compte notamment le fonctionnement urbain de la commune.

La propriété foncière devenant en grande partie publique, le champs d'intervention est large, notamment après démolitions. La conception d'un quartier peut être pensée dans toutes ses composantes (formes urbaines, dispositifs d'énergies renouvelables...). Les espaces publics doivent donc être compris dans le champs d'intervention avec là aussi une grande marge de manœuvre. L'objectif principal de la procédure reste la production de logements notamment sociaux, mais il est possible d'ajouter tout autre élément qui donnera de la cohésion au futur quartier. Il est donc possible de prévoir sur le foncier public acquis des installations d'intérêt collectif, nécessaires dans le cadre du projet d'ensemble.

La RHI représente donc une opportunité intéressante pour imaginer et bâtir un véritable projet urbain durable. La collectivité pourra agir sur de nombreux leviers, de la conception à la réalisation.

Champs d'application

Les stratégies d'intervention doivent s'adapter à diverses situations. Une RHI pourra donc intervenir dans les situations suivantes :

- les quartiers d'habitat spontané à supprimer totalement pour localisation inadaptée et structurellement dangereuse (soumission forte à des risques d'éboulement, de crue...) où la question du relogement des habitants sera traitée par délocalisation,
- les quartiers de bidonvilles, cumulant insalubrité du bâti et absence d'assainissement, à démolir entièrement avec relogement de tout ou partie des populations sur l'emprise libérée dans le cadre d'un projet urbain,

- les quartiers présentant une situation d'insalubrité et dont le traitement nécessite la mise en œuvre d'une politique de démolition limitée ou de réhabilitation du bâti, et de création ou de remise en état des réseaux de viabilisation.

Mise en œuvre

Une responsabilité importante dévolue au préfet

La responsabilité de la programmation et du financement des opérations RHI est donnée au préfet, notamment par la mise en place du comité technique départemental RHI (CTD RHI). Celui-ci est présidé par le préfet (ou son représentant) et réunit l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat œuvrant en matière de résorption de l'habitat insalubre (la DRASS, la DDE, le DRIV, la direction des services fiscaux et la trésorerie générale) ainsi que toute personne qualifiée que le préfet jugera utile d'associer.

A partir d'un recensement des zones d'habitat insalubre, le CTD établit en partenariat avec les collectivités locales, une sélection des sites potentiellement concernés par une opération RHI, puis en dresse une hiérarchisation qui constitue la base d'une programmation pluriannuelle d'intervention, soumise pour avis au Conseil Départemental de l'Habitat. C'est sur cette base que le CTD jugera de l'opportunité de subventionner ou non les études et les opérations pressenties par la collectivité. Il statuera sur chaque demande de subvention attachée à la réalisation des différentes phases de la RHI (études préalables, phase pré-opérationnelle, opération elle-même...). Les services préfectoraux ont également en charge la prise des arrêtés d'insalubrité (qui doit intervenir avant la phase opérationnelle).

La collectivité locale en action

La collectivité locale anime quant à elle le processus, retient le parti d'aménagement de l'opération, et assure le portage politique. Elle en assume le financement et sollicite auprès de ses partenaires les participations qui lui sont nécessaires pour la réalisation des études et de l'opération. La collectivité locale, maîtrise d'ouvrage, doit notamment :

- Mener et présenter les études et le projet de l'opération de RHI aux habitants du quartier concerné,
- Mettre en place un comité de pilotage (et désigner un élu la représentant) qui rassemble l'ensemble des partenaires s'engageant sur le projet, coordonne la mise en œuvre des différentes phases, propose les modalités d'association des habitants et définit les modalités d'évaluation de l'opération,
- Planifier le coût financier des opérations en inscrivant aux budgets de la commune (ou de l'EPCI) sa participation financière au coût de l'opération
- Engager résolument un processus d'acquisitions foncières avec mobilisation le cas échéant de la « DUP Vivien »,
- Définir les procédures d'intervention en matière d'aménagement.

Une fois que la programmation des opérations de RHI a été validée par le CDH, la collectivité anime la RHI en plusieurs phases :

- une étude préalable qui doit élaborer différents scénarii d'aménagement permettant d'éradiquer l'habitat insalubre et déterminer les actions à coordonner afin de mettre en œuvre le projet urbain et social à l'échelle du quartier,
- une phase pré-opérationnelle qui vise à définir le plan de relogement et préparer la réalisation de l'opération dans ses différentes dimensions (sociales, urbaines, techniques, environnementales ...),
- une phase opérationnelle qui comprend les actions de relogements, d'acquisitions, d'expropriations, de viabilisations secondaires et tertiaires, de cessions foncières ainsi que l'établissement du bilan prévisionnel et final de l'opération.

Textes de référence:

articles L.26 à L.44 du code de la Santé Publique ;

loi n°72.612 du 10 juillet 1972;

circulaires RHI DOM du 2 mai 2000 et du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre..

Précautions d'emploi

Atouts de la procédure :

- Permet une mobilisation de la population à travers une consultation préalable et un travail de communication avec sollicitation des travailleurs sociaux, professionnels de la santé, commerçants...
- Un accompagnement des personnes relogées tout au long de la procédure en y associant notamment les outils du PDALPD et du FSL existants dans les DOM,
- Une implication de tous les acteurs concernés (élus locaux, services déconcentrés de l'Etat, associations, prestataires privés...),
- Un financement centralisé et sûr pouvant aller jusqu'à 100 % dans les situations les plus difficiles par une décision d'octroi de subventions définitive et non révisable,
- L'intégration d'une logique globale de requalification des quartiers en favorisant la mixité urbaine et sociale et en articulant d'autres procédures d'aménagement et de construction.

Dysfonctionnements constatés :

- Inadaptation de la procédure à la réalité multiforme des situations d'habitat précaire rencontrées ;
- Insuffisance du pilotage de la politique de RHI tant au niveau central qu'au niveau local ;
- Déficit d'implication des relais locaux (opérateurs et collectivités territoriales) ;
- Procédures complexes, confuses, et longues (7 à 10 ans en moyenne).

Les orientations d'aménagement spécifiques du PLU

La loi SRU qui a institué le PLU, a largement mis en avant la notion de projet, qui se concrétise notamment dans les orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou secteurs (L123-1 alinéa 3 CU), celles-ci constituant l'une des pièces contenues dans le dossier de PLU. Il s'agit d'un document facultatif qui expose la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire. C'est un outil privilégié pour développer les principes d'urbanisation ou de requalification d'un ou de plusieurs secteurs à enjeux de la commune.

Définition

C'est un document qui peut être écrit ou graphique, voire les deux, et qui peut prendre la forme de schémas d'aménagement. Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés. Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées se superposent avec les règles édictées au règlement sur les mêmes quartiers ou secteurs. Orientations d'aménagement et règles peuvent ainsi être utilisées de manière complémentaire ou alternative pour définir un même projet ou opération sur un quartier ou secteur donné.

Les orientations d'aménagement spécifiques doivent être cohérentes avec les orientations générales définies au PADD. Elles sont opposables aux autorisations d'occupation ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Avec les orientations particulières d'aménagement les collectivités peuvent orienter de façon relativement précise leur vision de développement (nouveaux quartiers, reconquêtes de centralité...). A travers des options d'aménagement qui devront être respectées pour toute autorisation de construire, cet outil facultatif peut permettre de créer un quartier durable.

L'orientation d'aménagement permet comme l'indique son appellation d'orienter les futures constructions vers une forme définie à travers des règles et documents écrits et graphiques précis. L'intervention sur le bâti et la forme urbaine sont donc à priori et à minima maîtrisables. La vocation et l'affectation souhaitées pour les futures constructions sur le secteur du périmètre envisagé devront être pensées en cohérence avec le règlement de zone. Tout élément de programme est néanmoins envisageable.

Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés. On peut intégrer la protection de certains éléments importants du paysage constitutifs de la biodiversité comme les haies, mares, coteaux, bois...

Les orientations d'aménagement constituent donc un outil privilégié pour développer les principes d'urbanisation ou de requalification d'un ou plusieurs secteurs à enjeux de la commune et créer un quartier durable.

Un exemple pour voir

→ Le parc Vauzelle aux Mureaux (78)

Champ d'application

Les orientations d'aménagement peuvent concerner divers sortes de lieux de projet, quelle que soit leur localisation sur le territoire couvert par le PLU :

- Les extensions urbaines

- Les lieux de renouvellement urbain
- Les secteurs naturels (protection d'éléments du paysage, aménagement de sentiers...)
- Les secteurs agricoles (maintien de la forme d'un ensemble de battisses agricoles ou de points de vues....)

Cependant, elles sont particulièrement utiles dans certains cas :

- Pour l'expression de projets en zone AU car les orientations et le règlement doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones lorsque les réseaux sont suffisants pour les ouvrir à l'urbanisation (art. R123-6 du code l'urbanisme)
- Pour l'expression de projets en secteurs en ZAC, car dans ces secteurs le PLU peut préciser la localisation et les caractéristiques des principaux ouvrages, des installations d'intérêt général, des espaces publics, des espaces verts...
- Pour les projets d'urbanisation en entrée de ville lorsque l'étude prévue à l'article L111-1-4 propose des orientations pour l'aménagement de ces lieux

Mise en oeuvre

Les orientations d'aménagement sont conçues à l'occasion de l'élaboration d'un PLU, ou de la révision ou modification de celui-ci. La procédure de mise en oeuvre est donc celle du PLU (voir plus haut). Sa rédaction doit cependant être pensée et respectueuse d'un certain nombre de principes pour être opérationnelle.

La rédaction des orientations d'aménagement

Une forme libre

Après la définition des orientations générales du PADD et la localisation des quartiers ou secteurs à enjeux ou à projet, les orientations d'aménagement viennent exprimer de façon pratique ces éléments et doivent être rédigées sous forme de principes qui peuvent se traduire par :

- Des principes d'implantation et de traitements d'équipements publics
- Des orientations concernant les plantations à conserver, mettre en valeur ou créer sur le secteur considéré
- Des principes de tracé de voiries nouvelles ou de requalification de voies existantes
- Des sens d'orientation des façades des constructions
- ...

Aucune forme n'est imposée par le code de l'urbanisme concernant le mode d'expression graphique ou écrit des orientations d'aménagement : « elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement ». L'expression des intentions sous forme graphique (schémas, croquis, en plans ou en coupes...), offre une compréhension plus immédiate que l'écrit. Ce dernier permet cependant d'énoncer les intentions ou de décrire des ambiances attendues.

Une souplesse nécessaire

Les orientations d'aménagement sont opposables, ce qui signifie que les autorisations d'occupation des sols et opérations d'urbanisme ne doivent pas remettre en cause ces orientations. En revanche, et dans la mesure où l'on se situe dans un rapport de compatibilité (non de conformité, L123-5 CU), les demandes d'autorisation doivent pouvoir traduire les orientations d'aménagement de manière pratique et respecter uniquement les principes définis par ces orientations d'aménagement. En outre, dans la mesure où le PLU peut avoir différentes approches vis à vis d'une opération sur un quartier (il peut permettre l'opération, accompagner ou inciter l'opération, encadrer l'opération) le rôle des orientations d'aménagement est alors fondamental, car il permet, par rapport à l'utilisation du règlement et des documents graphiques, une plus grande souplesse, du fait de son application en compatibilité. Cette souplesse est nécessaire pour ne pas bloquer les opérations à différents niveaux :

- Conception (liberté de l'architecte et des élus dans leurs choix ultérieurs)
- Document de consultation des entreprises (adaptations techniques souvent nécessaires)
- Chantiers (aléas du terrain)

Une orientation d'aménagement offre donc la possibilité à la collectivité d'organiser et de penser une extension urbaine, résidentielle ou d'activités, un quartier à restructurer ou à créer... Elle permet d'imposer les aménagements majeurs, tout en laissant aux équipes municipales, concepteurs et opérateurs ultérieurs, une marge de manœuvre. Celle-ci est nécessaire à l'enrichissement du projet dans sa conception et peut aussi permettre de faire face aux aléas des phases opérationnelles dus par exemple à la nature des sols ou à la faisabilité financière de l'opération.

Il faut également tenir compte des phases de maturation des projets, notamment lorsque ceux-ci sont porteurs d'enjeux majeurs pour l'avenir d'une commune. L'orientation d'aménagement permettra alors d'exprimer les grandes lignes d'un projet sans que les élus s'engagent dans une démarche contrainte et insuffisamment partagée.

Une application limitée aux champs de compétence du PLU

Les orientations d'aménagement spécifiques préconisent des éléments qui doivent se limiter aux domaines de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi qu'à toute disposition relevant du champ de compétence du PLU. Il convient d'écarter les préconisations telles que les fréquences de bus, les principes d'entretien d'espaces publics, le maintien de certaines pratiques culturelles sur un secteur, les éléments de financement des équipements, l'emploi imposé de certains matériaux... Il convient également d'éviter toute explication ou justification des principes édictés dans la mesure où ces dernières ont leur place dans le rapport de présentation ou dans le PADD.

Les liens avec les autres pièces du PLU

Le rapport de présentation du PLU expose les motifs des orientations d'aménagement. Celles-ci doivent être cohérentes avec le PADD qui traduit un projet politique global d'urbanisme, et le règlement écrit et/ou graphique qui assure le cadre juridique. Elles complètent ce règlement car tous les éléments d'un projet urbain ne peuvent pas être traduits réglementairement. Enfin, en zones AU directement urbanisables, les orientations d'aménagement et le règlement définissent leurs conditions d'aménagement et d'équipement.

Textes de référence:

*Code de l'urbanisme : Art. L123-1 alinéa 3, L. 123-3, L. 123-5
R. 123-3, R. 123-3-1, R. 123-3-2 et s
Loi n°2003-590, urbanisme et habitat du 02 juillet 2003*

Précautions d'emploi

Les atouts des orientations d'aménagement

- Les orientations d'aménagement peuvent contribuer directement aux objectifs de gestion économe et équilibrée du territoire.
- L'orientation d'aménagement permet de projeter les intentions dans l'espace et de définir les conditions de sa mise en œuvre.
- La collectivité peut définir les principes d'aménagement à réaliser, lorsqu'elle l'estime nécessaire, de façon à donner une cohérence à l'échelle du bourg ou de l'agglomération.
- Outil intéressant pour les communes qui ont peu de capacités financières pour acquérir du foncier

Mise en garde

- Les orientations d'aménagement trouvent toute leur pertinence dans une complémentarité à rechercher obligatoirement avec le règlement d'urbanisme du PLU.
- N'ont la faculté de préciser dans le détail un projet de construction

3.2 les outils de réalisation et/ou d'accompagnement

liste des outils :

le PAE.....

la PVR.....

le PUP.....

le PRI.....

le PLU.....

le règlement et les documents graphiques.....

les emplacements et secteurs réservés.....

Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)

L'ouverture à l'urbanisation peut exiger la réalisation d'équipements publics, rendus nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers. La collectivité peut alors mettre à la charge des constructeurs tout ou partie de leur coût, par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

Définition

Afin de permettre l'édification de nouvelles constructions, les communes doivent fréquemment réaliser de nouveaux équipements publics (voiries, VRD...). Les dépenses qui sont à la charge du budget communal peuvent être financées par la taxe locale d'équipement (TLE).

Or, dans certains secteurs, l'ouverture à l'urbanisation peut exiger la réalisation d'équipements publics importants (carrefour giratoire, groupe scolaire...) dont le financement peut être mis à la charge des constructeurs, conformément aux dispositions de l'art. L332-9 du code de l'urbanisme.

La procédure de PAE permet à une commune ou un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent de déterminer un périmètre, pour lequel elle (ou il) arrête un programme d'équipements publics, rendus nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné, et de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie de son coût.

Le PAE n'est pas un document d'urbanisme mais un outil de financement d'équipements publics rendus nécessaires par le programme d'aménagement d'un secteur (*exigence jurisprudentielle résultant notamment des arrêts du CE n°145489 du 15 avril 1996, requête de M. et Mme Maurice, Recueil Lebon et du CAA de Paris n°1PA04287 du 28 septembre 2004, requête du département des Yvelines*).

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Le Plan d'Aménagement d'Ensemble (PAE) permet aux collectivités locales d'obtenir des constructeurs, quelles que soient les procédures suivies, des participations aux dépenses rendues nécessaires par l'aménagement et l'équipement du quartier. Ils ne constituent pas, à proprement parler, une procédure d'aménagement opérationnel. Il est un outil de financement plus complet que la PVR, la liste des équipements potentiellement finançables étant plus importante : voies et réseaux, locaux scolaires, sportifs, culturels, réseau de chauffage urbain... (la PVR est limitée au financement des aménagements destinés à permettre l'implantation de nouvelles constructions). Il peut également être institué sur des périmètres plus larges. Dans les secteurs très convoités, les équipements peuvent être financés entièrement par les bénéficiaires de droits à bâtir.

Il reste néanmoins lié à l'opérationnalité du PLU si l'on veut l'utiliser pour préfigurer un quartier durable. L'association avec une orientation d'aménagement sur un secteur à enjeu peut à ce titre s'avérer fort opportune. Les PAE peuvent donc servir à réaliser de grands projets, au même titre qu'une ZAC, bien que l'intérêt de cet outil demeure sensiblement le même que pour la PVR :

- La localisation de la future urbanisation
- La participation au financement d'équipements publics durables

Un exemple pour voir

→ Opération Beausoleil à Mordelles

Champ d'application

- Il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier

dans le secteur concerné. Cependant lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

- Dans les communes où la taxe locale d'équipement (TLE) est instituée, les constructions édifiées dans les secteurs faisant l'objet d'un PAE, sont exclues du champ d'application de la TLE.
- Le PAE peut être institué dans toutes les communes qu'elles soient, ou non, dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale.

Mise en œuvre

L'institution d'un PAE

Le conseil municipal doit approuver par délibération l'institution d'un PAE. Il détermine:

- le secteur d'aménagement à équiper (un PAE ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire communal); il peut être instauré indifféremment dans toutes les zones. Généralement, il est institué dans des zones plus spécialement destinées à recevoir l'urbanisation ;
- la liste des équipements à réaliser. La définition de cette liste est laissée au libre choix du conseil municipal ;
- le coût de chaque équipement programmé ainsi que le coût total du programme ;
- le délai de réalisation du programme ;
- la part des dépenses de réalisation du programme mise à la charge des constructeurs (et par voie de conséquence celle qui sera financée par le budget communal), et les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions.

La participation du constructeur est exigée sous forme de contribution financière tout comme la taxe locale d'équipement (TLE). Cependant, en accord avec le demandeur de l'autorisation elle peut aussi prendre la forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains, y compris au cas où le constructeur est une personne publique (art. L332-10 CU). La participation de chaque constructeur est fonction de la superficie de SHON qu'il construira.

Textes de référence:

Code de l'Urbanisme : Art. L332-9 à L332-13 ; R332-25

Précautions d'emploi

Les atouts du PAE

- Il s'agit d'un outil financier propre à la gestion de projets urbains sur des quartiers de relative importance, exigeant en même temps une réflexion poussée sur le programme du projet en question.
- La délibération instituant le PAE définit par avance le programme des équipements publics d'infrastructures et de superstructures à réaliser. Le PAE permet de financer les équipements en fonction de leur coût (dans la limite des besoins des futurs habitants), alors que la TLE est subordonnée, pour chaque catégorie de constructions, par l'application d'une valeur forfaitaire fixée par la loi .
- Un PAE a un meilleur rendement pour la collectivité que la TLE et ses taxes additionnelles.
- Ce mode de financement est spécialement adapté aux zones insuffisamment équipées définies par un plan local d'urbanisme. En droit, il ne lui est cependant pas exclusif.
- Lorsqu'un équipement doit être réalisé, notamment pour des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de ZAC ou de PAE, la répartition du coût des équipements entre les différentes opérations peut être programmée dès la première opération.

Mises en garde

- Au travers du PAE, la collectivité s'engage à réaliser les équipements prévus dans le délai fixé; est donc illégal un PAE conditionnel, subordonnant la réalisation des équipements à l'urbanisation effective du secteur (CAA de Paris du 10 juin 1996, commune de Fosse).
- Si les équipements publics ne sont pas réalisés dans le délai fixé dans la délibération, les personnes assujetties à la participation peuvent demander la restitution des sommes versées assortie des intérêts au taux légal.
- Le dispositif du PAE n'est pas adapté à l'urbanisation courante (en particulier dans les petites communes), où il est souvent préférable d'utiliser le système de la participation pour voirie et réseaux (PVR). Un PAE qui aurait pour but d'assujettir un permis de construire unique à une participation au lieu de la TLE serait illégal.

La participation pour voirie et réseaux (PVR)

La participation pour voirie et réseaux vise à permettre aux communes de financer au moins partiellement les travaux d'aménagement d'une voie et des réseaux correspondants, par le biais d'une participation versée par les propriétaires riverains, qui bénéficient ou bénéficieront de la dite desserte.

Définition

La loi SRU du 13 décembre 2000 et la loi UH du 2 juillet 2003 sont venues redéfinir un mode de participation des riverains pour financer les voiries et les réseaux.

La participation pour voirie et réseaux (PVR) permet aux communes de percevoir, des propriétaires de terrains nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires.

La PVR peut aussi être utilisée, depuis la loi UH, pour financer les améliorations de voies existantes et les réseaux le long de ces voies existantes.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Cette procédure de financement des équipements ne permet pas en elle même de faire émerger un quartier durable.

Elle peut en revanche contribuer à ouvrir l'urbanisation d'un secteur si elle est associée à un règlement d'urbanisme complémentaire venant octroyer des droits à bâtir. La procédure aura alors deux vertus pour un quartier durable :

- La localisation de la future urbanisation : celle-ci peut contribuer à une meilleure cohérence territoriale et à un meilleur fonctionnement urbain pour la commune
- La participation au financement d'équipements publics durables : voies nouvelles, établissement ou adaptation des réseaux d'éclairage, d'électricité, d'eau et d'assainissement, système de collecte ou de traitement de déchets...

Champ d'application

Les travaux concernés

- La réalisation ou l'aménagement d'une voie. Ceci peut inclure l'acquisition des terrains, les travaux de voirie, l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage, en souterrain, des réseaux de communication.
- La réalisation des réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement (hors des secteurs d'assainissement individuel).
- Les études nécessaires à ces travaux.

Quand elle concerne une voie existante, la PVR peut ne pas s'appliquer à des travaux de voirie et se rapporter au seul financement de réseaux.

Les terrains concernés

- Ce sont les terrains ou parties de terrain situés dans une bande de 80 mètres de part et d'autre de la voie. Il est toutefois possible de modifier cette distance en fonction de circonstances locales, dans une fourchette de 60 à 100 mètres. La participation que paye chaque propriétaire est calculée au prorata de la surface de son terrain.
- Le conseil municipal peut exclure les terrains qui sont inaptes à supporter des constructions du fait de circonstances physiques et ceux qui ne sont pas constructibles du fait de prescriptions ou de servitudes administratives dont l'édition ne relève pas de la compétence de la commune ou de l'EPCI. Il peut également exonérer les logements locatifs sociaux du paiement de la PVR.

- La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).
- Par contre la PVR vient s'ajouter à la taxe locale d'équipement (TLE).

Mise en oeuvre

L'institution de la PVR

La PVR est instituée sur le territoire de la commune par une simple délibération du conseil municipal. Cette participation, qui s'ajoute à la TLE, peut être instituée dans toutes les communes, qu'elles soient, ou non, dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale.

Ensuite, une délibération, propre à chaque aménagement, précise les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte, pour le calcul de la participation et le montant de la participation par mètre carré de terrain qui sera mise à la charge des propriétaires. La commune pourra utiliser un barème forfaitaire par type de travaux pour appliquer la PVR.

Le paiement des contributions

La PVR est due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain (délivrance du permis de construire ou de lotir).

Toutefois, un propriétaire peut, par convention, accepter de pré financer la réalisation ou l'aménagement de la voie, pour obtenir que son terrain devienne rapidement constructible. Il conserve alors le bénéfice des dispositions d'urbanisme mentionnées dans la convention pendant 5 ans.

En revanche, la commune ne peut pas percevoir la PVR :

- des propriétaires des terrains déjà construits ;
- des propriétaires des terrains qui choisissent de ne pas construire.

La commune ne pourra pas non plus mettre ultérieurement à la charge des propriétaires le financement des travaux qu'elle n'aurait pas prévus dans sa délibération. Cependant, la commune n'a pas l'obligation de réaliser en une seule fois tous les aménagements prévus.

Textes de référence:

Code de l'Urbanisme : Art. L332-11-1 à L332-14

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU: Art. 46 alinéa 1

Loi n°2003-590 du 02 Juillet 2003, loi UH: Art. 49 à 53 et 61

Circulaire n°2004-5 UHC/DU3/5 du 05 Février 2004, relative aux modalités de mise en oeuvre de la PVR, modifiant le Chapitre II du Titre II de la Circulaire n°2001-56 UHC/DU16 du 27 juillet 2001

Précautions d'emploi

Les atouts de la PVR

- Il permettra de financer de petits tronçons de voies pour l'implantation de constructions sur quelques terrains seulement, répondant ainsi aux besoins des communes rurales.
- Il permettra, à terme, aux communes d'obtenir un préfinancement par les propriétaires fonciers de tout ou partie des coûts d'aménagement des équipements d'infrastructure.
- Il évitera aux communes de recourir aux procédures complexes, tel que le PAE ou la ZAC.

Mise en garde

- Lorsqu'il s'agit d'opérations d'urbanisme d'une certaine importance, le financement des travaux d'équipement peut être mis à la charge des constructeurs par le biais de la procédure de ZAC ou par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

Le Projet Urbain Partenarial (PUP)

Le projet urbain partenarial est un outil financier plus souple que le PAE qui permet en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Il permet aux communes ou aux établissements publics compétents de signer avec les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs, une convention fixant le programme des équipements publics à réaliser en établissant le montant de la prise en charge privée du coût des équipements publics. Il peut être d'initiative privée.

Définition

Le PUP est une convention par laquelle une commune (ou l'EPCI, ou encore l'Etat) s'engage sur la réalisation d'équipements publics dont le constructeur (aménageur, propriétaire) a besoin pour pouvoir réaliser une opération d'aménagement, ce dernier prenant en charge le coût de la part qui répond aux besoins de son projet.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Le Projet Urbain Partenarial tel qu'il est institué apparaît comme un « outil d'opportunité ». En effet, il nécessite un accord entre une collectivité et un ou plusieurs propriétaires privés, à l'occasion d'un projet de construction(s), que ce dernier émane de l'une ou l'autre des parties. C'est à l'occasion de ce projet que surgit l'opportunité ou non de signer une convention PUP.

La part importante dévolue à la négociation sur le financement des équipements (grâce à la grande souplesse de la procédure) peut favoriser l'émergence d'un véritable projet durable. La collectivité peut se saisir de l'opportunité et proposer elle-même (lorsqu'elle est l'initiateur du projet de construction) ou inciter le promoteur privé à se diriger vers un projet qui aura des caractéristiques environnementales fortes.

La nature des équipements à financer tombe dans le champs de la convention (clause obligatoire) et il est donc possible de faire financer des installations répondant aux exigences d'un projet durable si la commune le souhaite. La forme urbaine et des dispositifs d'économie d'énergie peuvent également être pris en compte dans la négociation (ex : tracés adaptés à des orientations favorables du bâti pour les apports solaires...). La nature des constructions à édifier est librement déterminable dans la négociation entre collectivité et partenaire privé, mais devra nécessiter une adaptation du règlement du PLU. La création de service d'intérêt collectif peut là aussi entrer dans le champs de la négociation

Un exemple pour voir

→ procédure trop récente

Champs d'application

Le recours à la convention de PUP est limité aux zones urbaines, et aux zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme et aux opérations d'intérêt national (OIN). Il ne concerne que les communes dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu.

Seuls les équipements publics nécessaires à la satisfaction des besoins des usagers des futures constructions peuvent être mis à la charge de l'aménageur et du constructeur. Les équipements existants déjà entièrement financés et les équipements propres à l'opération d'aménagement définis à l'article L 332-15 du code de l'urbanisme ne peuvent être inclus dans les équipements à financer.

Mise en œuvre

Procédure de conclusion

De par sa nature juridique, le PUP nécessite l'accord de la collectivité et d'un ou plusieurs opérateurs sur un projet d'aménagement ou de construction. Cette phase n'est pas réglementée et reste librement déterminée par les parties prenantes avec la limite que la participation PUP nécessite donc un lien direct entre la réalisation de ces équipements et l'opération d'aménagement ou de construction envisagée (son montant est proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants). S'agissant de la collectivité, les négociations peuvent être menées par le maire directement, ses services, une personne désignée, etc... Une fois l'accord sur la chose trouvé, un certain nombre de règles de droit administratif interviennent pour valider la future convention.

Tout d'abord, la convention doit par obligation légale stipuler à minima un certain nombre de clauses : le périmètre de la convention, la liste des équipements à financer, le coût prévisionnel de chaque équipement, le montant total prévisionnel, les délais de réalisation, les modalités de paiement, le montant de la participation à la charge du constructeur ou aménageur, et la durée d'exonération de la taxe locale d'équipement.

L'approbation de la convention

L'assemblée délibérante de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, doit ensuite, dans les conditions de droit commun, approuver la convention. Un maire ne peut bénéficier d'une délégation du conseil municipal pour signer seul la convention PUP. Dans le cas d'un projet situé dans le périmètre d'une opération d'intérêt national, la convention est conclue avec le représentant de l'Etat.

La convention n'est soumise à aucune mesure de publicité autre que celle qui s'attache à la délibération l'approuvant : affichage en mairie ou au siège de l'établissement public compétent de la mention de la signature de la convention et du lieu de consultation du document ; publication au recueil des actes administratifs mentionnés à l'article R. 2121-10 du CGCT pour les collectivités de 3 500 habitants et plus, à l'article R. 5211-41 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ; publication au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département en cas de convention signée par le représentant de l'Etat.

Théoriquement les délivrances des autorisations de construire viennent après la conclusion de la convention PUP. Rappelons simplement que le régime de la convention PUP n'offre aucune garantie aux constructeurs quant à l'obtention du permis de construire ou d'aménager. Les opérations en question doivent être réalisables au regard des règles d'urbanisme existantes, la signature d'une convention de PUP pour une opération non conforme aux dispositions du PLU serait illégale. Et si la réalisation du projet en question nécessite une évolution des règles du PLU, cette modification doit intervenir préalablement à la signature de la convention PUP.

La réalisation des équipements

La collectivité doit ensuite réaliser sous sa propre maîtrise d'ouvrage les équipements prévus au contrat. La collectivité peut réaliser l'opération en régie directe (elle est elle-même l'aménageur) ou sous forme de concession publique (elle confie l'aménagement à toute personne publique ou privée en mesure d'équiper un territoire) en respectant les règles de publicité et de concurrence afférentes. En revanche, les équipements publics ne peuvent pas être réalisés par l'aménageur ou le constructeur partie au contrat. Le paiement en nature de travaux est impossible.

Enfin, selon la nature de la participation convenue (contribution financière ou apport de terrain bâti ou non bâti) le co-contractant de la collectivité peut se libérer du montant dû (totalemment ou partiellement) avant l'engagement des travaux ou de façon échelonnée pendant leur réalisation, la loi laissant une grande liberté en la matière.

Textes de référence:

Précautions d'emploi

Atouts du PUP

- Comparativement aux PAE et ZAC, la souplesse de la convention est l'atout majeur du PUP qui laisse le soin aux parties prenantes de fixer librement les modalités de financement.
- La commune (ou l'établissement public) peut faire financer des équipements publics en évitant de recourir, comme c'est le cas pour une ZAC, à la procédure d'expropriation et de régler les indemnités dues aux propriétaires dépossédés.
- La commune (ou l'établissement public) peut obtenir une « cession gratuite » de terrain supérieure à 10 % puisque l'apport de terrain « bâtis ou non » ne semble pas limité, contrairement à ce que prévoient les articles L 332-6-1 e) et R 332-15.
- Le constructeur ou le propriétaire, peut obtenir l'ouverture de secteurs à l'urbanisation, plus de droits à construire, une prise en charge partielle des travaux, ou simplement l'aboutissement d'opérations vouées à l'échec.

Mises en garde

- Avec la grande liberté laissée aux signataires, la pertinence de la convention se mesurera selon sa précision, sa clarté et la bonne foi des parties.
- La loi étant muette sur sa mise en œuvre pratique, et notamment sur les retards ou l'inexécution des équipements, une grande partie de la légalité se définira peu à peu par la jurisprudence.
- Le PUP exige l'accord des propriétaires des terrains sur lesquels une opération est envisagée, ce qui signifie aussi qu'il est libre de refuser tout projet et de bloquer des intentions communales.

Opération de Restauration Immobilière (ORI)

L' ORI est une procédure qui vise à restaurer ou remettre en état d'habitabilité un immeuble ou ensemble de logements d'un périmètre créé à cet effet. Cette démarche s'inscrit dans une politique de revitalisation de quartiers et peut venir en complément d'une OPAH. L'échelle d'intervention va de l'immeuble au quartier.

Définition

L'Opération de Restauration Immobilière (ORI) est une procédure d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, ayant pour objet la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans un périmètre créé à cet effet. Il est un outil destiné à favoriser, dans les quartiers vétustes, la réhabilitation complète des immeubles, comme alternative à la procédure de rénovation urbaine consistant à exproprier, démolir et reconstruire après avoir déplacé et relogé les habitants et les activités.

C'est à la fois un outil incitatif (aides pour réhabiliter ou vendre) et un outil coercitif. À l'intérieur du périmètre défini, les travaux de remise en état des immeubles sont déclarés d'utilité publique puis notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter dans un délai fixé faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée. Les travaux sont alors entrepris soit par la collectivité publique, soit par une société concessionnaire, soit par les propriétaires groupés en association foncière urbaine (AFU) ou non. Les conditions physiques et sociales des interventions doivent avoir fait l'objet d'une étude préalable précise et complète.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Le PRI est un outil de réhabilitation simple et puissant. Il peut utiliser la procédure de DUP et donner une certaine maîtrise foncière à la collectivité. Il n'a cependant pas vocation à traiter de façon globale un quartier. Il peut néanmoins améliorer la durabilité du quartier en rénovant le bâti existant dégradé, par l'apport de dispositifs d'économie d'énergie, de traitements des isolations...

L'outil permet de créer davantage de mixité en favorisant le logement aidé dans les programmes de travaux et les locaux d'activité ou autres équipements, notamment sur le foncier acquis par la collectivité. Celle-ci peut profiter de son patrimoine nouveau pour développer des activités d'intérêt collectif (ex : système de compost par immeuble).

Pour apporter des améliorations à un quartier, l'outil peut être utilisé seul et ponctuellement, en procédant îlot par îlot, ou être utilisé dans le cadre d'une Opah dans une logique de requalification globale d'un quartier. C'est dans ce dernier cas que l'outil pourra s'avérer le plus utile, c'est à dire en le combinant avec des procédures destinées à traiter également l'espace public. L'ORI est donc un bon outil à utiliser aujourd'hui comme un levier supplémentaire de revalorisation d'un quartier vétuste.

Un exemple pour voir

→ PRI du quartier de Bourzwiller à Mulhouse (Alsace)

Champs d'application

Tous les types d'immeubles vétustes justifiant de travaux d'importance peuvent faire l'objet d'un PRI, qu'ils soient situés dans des quartiers anciens ou non, à caractère historique ou non. Les quartiers anciens sont, néanmoins, les lieux privilégiés de cette procédure.

Mise en œuvre

Montage administratif

La création d'une ORI est juridiquement réalisée en trois phases : une délimitation du périmètre ; une déclaration d'utilité publique des travaux ; et une enquête parcellaire. Ces 3 phases peuvent être menées de façon distincte, regroupées par deux ou, même, réunies en une phase unique ; chaque phase ayant ses conséquences juridiques propres. Depuis la loi du 18 juillet 1985 portant réforme de l'aménagement, un ORI peut être délimité sur un seul immeuble. En application de l'article 4 de la loi d'orientation pour la ville (LOV), la concertation s'effectue à l'issue des études et avant l'engagement de la procédure.

Délimitation du périmètre

Elle relève de la collectivité locale ayant compétence en matière d'urbanisme si la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU approuvé ; dans le cas contraire, elle relève du préfet, et de même lorsque le ou les immeubles sont situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national.

Un dossier est préparé par la collectivité et comprend une notice explicative indiquant l'objet de l'opération, un plan de situation et l'indication du périmètre envisagé. Au vu du dossier, une enquête publique est diligentée par le préfet. À l'issue de l'enquête, l'ORI est créée par délibération de l'organe délibérant compétent ou, selon le cas, par arrêté préfectoral. La délimitation de l'ORI est indispensable pour engager la DUP des travaux, en application de l'article L. 313-4 du Code de l'urbanisme ; toutefois, elle n'a, à elle seule, aucun effet de droit sur les travaux engagés par les propriétaires, lesquels ne sont soumis qu'aux autorisations de droit commun.

Déclaration d'utilité publique (DUP)

Un dossier est constitué conformément à l'article R.11-3-1 du Code de l'expropriation par l'autorité bénéficiaire de la DUP. Il précise, pour chaque bâtiment inclus dans le périmètre de la future DUP, le programme des travaux à réaliser et fixe leur délai de réalisation.

Le dossier doit être suffisamment précis pour permettre aux propriétaires d'apprécier l'enveloppe financière prévisible des travaux. L'évaluation sommaire des acquisitions doit également être donnée, s'agissant d'un dossier préalable à une éventuelle expropriation. La liste et la consistance des travaux de reprise d'œuvre doivent être précisées y compris les matériaux à employer, s'ils sont arrêtés, ainsi que les objectifs poursuivis en ce qui concerne les travaux intérieurs (salubrité, sécurité, conditions d'habitabilité), sans entrer, toutefois, dans les missions qui relèvent de la maîtrise d'œuvre.

Sur la base du dossier, une enquête publique est organisée par le préfet dans les conditions de droit commun (Code de l'expropriation, art. R. 11-4 et s.). La DUP est prise par arrêté préfectoral dans les cas normaux. La DUP a pour effet d'ouvrir aux propriétaires des immeubles (mais non des lots de copropriété) concernés un droit de délaissement ; dans les périmètres où les travaux ont été déclarés d'utilité publique, l'exécution de ceux-ci par les propriétaires est soumise à autorisation spéciale de travaux (AST). Les propriétaires n'ont pas à attendre l'enquête parcellaire pour engager les travaux.

Si le dossier est complet, l'article L. 313-4-1 du Code de l'urbanisme autorise la fusion des deux enquêtes préalables respectivement à la délimitation de l'ORI et à la DUP. Ceci permet de simplifier la procédure et de lui conférer un caractère plus directement opérationnel.

Enquête parcellaire

C'est dans le cadre de l'enquête parcellaire que les travaux à engager sur les immeubles sont, si nécessaire, notifiés individuellement aux propriétaires par l'autorité compétente qui a délimité l'ORI et approuvé le programme des travaux. La collectivité prépare un dossier qui doit comprendre le plan parcellaire des terrains et bâtiments ainsi que la liste des propriétaires concernés et pour chacun d'entre eux le détail des travaux à réaliser.

L'ouverture de l'enquête parcellaire est décidée par le préfet, dans les conditions prévues à l'article R. 11-20 du Code de l'expropriation. C'est au cours de l'enquête que les propriétaires doivent faire connaître leur intention de réaliser les travaux, et leurs immeubles sont alors exclus de plein droit de l'arrêté de cessibilité. Dans le cas contraire, l'autorité compétente peut procéder à l'expropriation de l'immeuble concerné.

Conformément à l'article R. 11-21 du Code de l'expropriation, l'enquête parcellaire et l'enquête de DUP peuvent être fusionnées, si l'avancement du dossier le permet.

Montage opérationnel

Si de nombreux immeubles d'un quartier sont visés, l'ORI est une procédure au maniement complexe, dont les effets immobiliers et sociaux peuvent être pervers. C'est l'approche du quartier qui doit donc être privilégiée et la procédure doit être utilisée à bon escient, après une étude approfondie du quartier, comme un outil d'intervention parmi d'autres, et si possible pas le seul. Cela signifie que les phases d'études préalables et de montage sont essentielles. Le relogement des habitants doit ensuite être traité dans le respect des règles applicables. Pour les propriétaires, des financements sont ouverts. Enfin, et tant que de besoin, la collectivité peut décider de concéder la procédure.

Lorsqu'un quartier est concerné par le projet de restauration immobilière, et compte tenu de la diversité des enjeux en présence – urbains, architecturaux, sociaux, économiques – il est souhaitable qu'un comité de pilotage soit mis en place pour orienter et suivre l'ensemble de l'opération.

Étude pré-opérationnelle

Lorsqu'il est envisagé de retenir l'ORI, l'étude pré-opérationnelle de celui-ci doit en tester la faisabilité sur les plans juridique, financier, social, architectural, immobilier, en tenant compte des données socio-économiques du quartier (structures de la propriété, capacités locales d'investissement, marché immobilier local, peuplement).

Elle doit faire apparaître les éléments de bilan de l'opération, son coût éventuel pour la collectivité, le coût et les modalités de rémunération de l'opérateur (celui-ci peut être conducteur de l'opération ou concessionnaire). Elle doit permettre d'apprécier, dans les périmètres protégés au titre du patrimoine, dans quelle mesure et à quelles conditions le régime fiscal privilégié est attractif.

Les effets secondaires, notamment sur le plan des prix immobiliers et sur le plan social, doivent être soigneusement évalués, afin de prévoir les éventuels mécanismes de correction (préemption, logement social, aides à l'amélioration de l'habitat, conventionnement...).

Étude opérationnelle

Elle comporte une analyse immeuble par immeuble, permettant de préciser les immeubles à inclure dans le ou les ORI, d'évaluer la nature et le coût des travaux, les capacités de réinvestissement des propriétaires actuels ou de nouveaux investisseurs.

Le montage financier doit être précisément fixé ; il comprend le coût estimatif des acquisitions (comme en matière d'expropriation) celui des travaux à faire concernant les extérieurs et le gros œuvre ainsi que les intérieurs sur le plan notamment des conditions d'habitabilité et de sécurité.

L'objectif de l'ORI est de faciliter les travaux, non d'exproprier ; l'expropriation est la mesure ultime à la disposition de la collectivité publique (qui n'y est jamais tenue). L'accord des propriétaires au principe et aux conditions, notamment financières, de l'opération est un élément essentiel de stratégie du montage de l'opération et de son démarrage ; l'étude opérationnelle permet de sensibiliser les propriétaires et de les intéresser à l'opération. Il est rappelé que ni les locataires ni les preneurs de baux professionnels ou commerciaux ne peuvent s'opposer aux travaux ; ils peuvent être tenus d'évacuer les locaux, si nécessaire.

Relogement des habitants

La question du relogement des habitants doit s'envisager dans le respect, par les propriétaires actuels ou les investisseurs, des droits des occupants (respect du droit au maintien dans les lieux, de l'échéance normale du bail avant travaux, notamment). La dynamique immobilière ne doit pas porter atteinte à ces droits fondamentaux, ce à quoi la collectivité publique doit veiller, le cas échéant.

Par ailleurs, le relogement peut être rendu nécessaire par l'opération d'aménagement elle-même (expropriations, acquisitions, préemptions, travaux). Ce relogement doit être assuré dans les conditions prévues aux articles L.314-1 à L.314-9 du Code de l'urbanisme. La personne publique qui a engagé l'opération de Restauration immobilière est tenue à l'obligation de relogement et son financement doit être prévu dans l'opération.

Financement des travaux prescrits aux les propriétaires

Les aides accordées aux propriétaires pour le financement des travaux prescrits sont celles de droit commun en matière d'amélioration de l'habitat privé : notamment les aide de l'ANAH. En ZPPAUP et en Secteur sauvegardé, le régime fiscal d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global des personnes physiques est applicable. On trouvera également toutes les aides mises en place localement, en fonction du projet (aides aux ravalements, aux propriétaires occupants, aux commerçants...).

Mise en œuvre opérationnelle et type de missions

Le montage de ces opérations nécessite l'intervention, tant au niveau des études pré-opérationnelles qu'à celui de la mise en œuvre opérationnelle, d'équipes et de professionnels qualifiés dans des champs multiples (architectural, immobilier, financier, social...). L'ORI peut alors être concédée et la collectivité pourra alors confier des missions à un opérateur. Le concessionnaire a la charge de mener à bien l'ensemble des procédures propres à l'ORI, à la demande et sous le contrôle général de la collectivité publique. La concession comprend au minimum la mission de conduite des procédures et les expropriations éventuelles entraînées par l'opération.

Textes de référence:

*Code de l'urbanisme : Art. L313-4 et s. ; R313-24 et s.
Loi dite Malraux n°62-903 du 4 août 1962*

Précautions d'emploi

Les atouts de l'ORI

- Procédure permettant de requalifier un quartier par l'intervention de la qualité du bâti.
- La prescription par DUP garantit la réhabilitation globale des immeubles retenus, elle permet de contrôler la nature et le volume des travaux, et elle oblige les propriétaires à prendre une décision (de faire ou de ne pas faire)
- Dans une ZPPAUP ou dans un périmètre soumis à un PSMV, les travaux étant défiscalisables pour un propriétaire bailleur, la procédure permet de faire financer des travaux très lourds, difficilement amortissables autrement, et d'attirer de nouveaux propriétaires
- La procédure est efficace vis-à-vis des « marchands de sommeil » même si la simple interdiction d'habiter est dans les faits plus difficile à mettre en œuvre

Mises en garde

- Procédure souvent longue et qui implique un pilotage rigoureux et un grand professionnalisme des opérateurs
- Le levier fiscal peut être inopérant dans certains cas, tels ceux des petites villes ou des quartiers fortement paupérisés, où il n'y a ni investisseurs potentiels ni marché du logement locatif.

Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme définit le projet global en matière d'aménagement et d'urbanisme sur tout le territoire communal. Il réglemente les conditions d'occupation et d'utilisation des sols.

Définition

Introduit par la loi SRU et modifié par la loi UH, le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Composition d'un PLU (art. L123-1 ; R123-1 et s. CU)

- *un rapport de présentation*, dont le contenu est décrit à l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme. Les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, conformément à l'article L121-10, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.
- *un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*, qui expose le projet d'urbanisme de la commune ou du groupement, et définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme.
- *éventuellement, des orientations d'aménagement* propres à certains quartiers ou secteurs.
- *un règlement et ses documents graphiques*, qui délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions. Ils s'imposent en termes de conformité (art. L123-5 CU). Les orientations d'aménagement et le règlement doivent être cohérents avec le PADD (art. L123-1 CU), mais le PADD n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme. Les opérations de construction ou d'aménagement doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Le PLU est le document prospectif et volontariste qui encadre l'aménagement d'une commune. Tout acte de construire est encadré par ce document et notamment par son règlement de zone. Il s'agit par conséquent de l'instrument essentiel de projet qu'il faut savoir manier. Les communes engagées dans la rédaction de ce document trouvent des outils pour mettre en place une démarche réellement durable. Il est l'expression de la politique de développement durable de la commune qui doit se traduire dans le PADD et à travers le cas échéant les orientations d'aménagement. Les prescriptions adoptées via les règlements ou les emplacements réservés doivent être justifiées au regard de cette politique.

Le PADD est un document obligatoire exprimant le projet de la collectivité, notamment en matière d'environnement et d'urbanisme pour une échelle de 10 à 20 ans. Il appartient aux élus de déterminer à ce stade les ambitions dans ce domaine et de définir les futurs quartiers. La collectivité doit ensuite mettre en cohérence les outils du PLU (le règlement du PLU, les orientations d'aménagement, les emplacements réservés) en cohérence avec ces choix et objectifs.

Le PLU est donc un outil puissant qui nécessite de se projeter dans le temps. Il est essentiel pour la conception d'un nouveau quartier durable.

Champ d'application

A l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, le PLU couvre (art. L123-1 CU):

- l'intégralité du territoire de la commune, en cas d'élaboration par la commune ;
- l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres d'un EPCI ou l'intégralité du territoire de ce dernier, en cas d'élaboration par un EPCI compétent.

PLU et ZAC

Dans les zones d'aménagement concerté, les règles d'urbanisme sont désormais définies par le PLU (art. L123-3 CU). Le PLU peut préciser :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, modifier ou créer,
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts,
- la surface hors œuvre nette dans chaque îlot, en fonction de la destination des bâtiments.

Quand le PLU ne permet pas la réalisation de la ZAC, la commune doit alors procéder à la modification ou à la révision (simplifiée) du PLU avant d'approuver le dossier de réalisation.

Mise en œuvre

PLU et loi ENL

Pour rendre le PLU plus opérationnel, « le rapport de présentation peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants » (art. L123-1 CU). Cet échéancier des objectifs d'offre foncière reste prévisionnel et n'engage pas la commune vis-à-vis de tiers.

La loi ENL propose en outre de pouvoir définir des secteurs réservés dans les PLU, permettant d'imposer aux programmes de logements un pourcentage affecté à des catégories de logements locatifs dans une perspective de mixité sociale (L123-1 16°CU) (cf. **fiche n°5**).

Au plus tard 3 ans après l'approbation ou la dernière révision d'un PLU, le conseil municipal est tenu d'organiser un débat sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation (art.L123-12-1CU). Cette disposition vise à favoriser une évaluation régulière de l'application du PLU.

La procédure d'élaboration

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Le conseil municipal débat sur les orientations générales du PADD au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU. Il arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées. Le projet de PLU fait l'objet d'une concertation, d'une enquête publique, puis est approuvé par délibération (art. L123-6 à 10 CU).

La modification ou la révision

La procédure de modification peut être utilisée si le projet (art. L123-13 CU) :

- ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD ;
- ne réduit pas les zones agricoles, naturelles, un espace boisé classé ou une zone de protection
- ne présente pas de graves risques de nuisance.

Une procédure de révision simplifiée est prévue pour les projets d'intérêt général. Concernant les POS encore en vigueur, elle peut être utilisée à condition que le dossier soit approuvé avant le 1er janvier 2010 (art. L123-19 b CU).

Dans les autres cas, la commune a l'obligation de recourir à la procédure de révision générale. Des modifications et des révisions simplifiées peuvent être mises en œuvre alors que se déroule une révision générale du PLU.

Textes de référence:

Code de l'urbanisme :

Dispositions générales : Art. L111-1-1; L121-1 et s. ; R121-1 et s.

Dispositions relatives aux PLU : Art. L123-1 et s. ; R123-1 et s.

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU et loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi UH

Loi n°2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

Décret n° 2005-608, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement

Précautions d'emploi

Les atouts du PLU

- Le PADD fait apparaître les enjeux fonciers. Les orientations d'aménagement propres à certains quartiers ou secteurs permettent à la commune de s'engager sur des actions et des opérations d'aménagement.
- Le règlement fixe des règles qui vont permettre de réguler l'offre foncière (zonage, COS, emplacements réservés...) et la forme urbaine (hauteur des bâtiments, alignement...). En définissant l'affectation des sols, il influence en partie la valeur des terrains sur les territoires en développement.
- Le PLU permet la mise en oeuvre d'outils d'action foncière sur le territoire communal, comme par exemple :
 - le périmètre de droit de préemption urbain (DPU, cf. **fiche n°14**),
 - les emplacements ou secteurs réservés (cf. **fiche n°4 et n°5**),
 - le coefficient d'occupation des sols (COS, cf. **fiche n°6**),
 - la taxe foncière (TF, cf. **fiche n°28**).
- Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant en :
 - la délimitation de périmètres, dans lesquels les constructions d'une superficie supérieure à un seuil peuvent être refusées dans l'attente de l'adoption d'un projet d'aménagement global (art. L123-2 a) CU),
 - la réservation de terrains pour des programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (art. L123-2 b) CU),
 - la délimitation de terrains prévus pour des voies et ouvrages publics ainsi que pour des installations d'intérêt général et des espaces verts, même avant d'en connaître l'emprise exacte (art. L123-2 c) CU),
 - la délimitation de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité (cf. loi ENL art. L123-1 16°CU).

Mise en garde

- En l'absence de PLU ou de carte communale, la constructibilité est limitée. En effet, seules les constructions énoncées à l'article L111-1-2 du code de l'urbanisme pourront être autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Le règlement et les documents graphiques

Le règlement de zone et les documents graphiques constituent des pièces essentielles du dossier PLU, car ce sont celles qui fixent directement les droits à construire que les pétitionnaires peuvent faire valoir sur leur parcelle.

Définition

Le PLU doit, aux termes de l'article L 123-1 du code l'urbanisme, diviser le territoire communal en différentes zones (zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et sous-zones afférentes), espaces à l'intérieur desquels doit s'appliquer un règlement. Ce dernier a pour objectif de fixer des « règles générales » et des « servitudes d'utilisation des sols » permettant d'atteindre les objectifs figurant à l'article L. 121-1 en cohérence avec le PADD. Aussi, le PLU doit se préoccuper de fixer des règles relevant du droit de l'urbanisme, et ne saurait avoir pour objet l'encadrement de toutes les activités économiques ou sociales.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Le PLU détermine par le zonage et le règlement écrit ou graphique un droit à construire avec une affectation d'usage et des règles de construction (densité, hauteur, aspect...). Le règlement est donc à observer selon un double prisme : il autorise ou interdit l'urbanisation nouvelle et il est le garant de la qualité architecturale. La collectivité ne peut créer seule un nouveau quartier avec ce document, elle incite simplement les propriétaires privés à construire. Cet outil doit donc être prévu et conçu pour faire construire en encadrant l'acte de construire.

Le règlement peut être mis au service des enjeux énergétiques au travers de la densité, de l'exposition et de la hauteur des bâtiments et donne des droits qui peuvent permettre de privilégier certaines formes urbaines. La promotion des économies d'énergie restait jusqu'à présent sous un mode incitatif non obligatoire. Avec le Grenelle 2, le règlement permettra dorénavant d'imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, des performances énergétiques et environnementales renforcées (imposés aux secteurs ouverts à l'urbanisation). De la même manière, la forme urbaine, notamment avec les documents graphiques, peut convenablement être influée.

Il permet également de préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public, la desserte par les réseaux d'eau, ... Avec le Grenelle 2, le règlement permettra d'imposer des critères de qualité renforcés (sur les infrastructures, réseaux de communication, constructions...)

Il permet enfin de préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées.

Le règlement du PLU peut donc faire émerger à terme un quartier qui pourra se caractériser de façon durable et harmonieuse s'il prend en compte et régit un maximum d'éléments de construction et d'aménagement. Son intérêt est donc évident pour le futur quartier durable réunionnais.

Champs d'application

L'article A. 123-2 structure le règlement du PLU en 3 titres : dispositions générales, dispositions applicables aux zones urbaines et dispositions applicables aux zones naturelles. En pratique, les deux derniers titres sont eux-mêmes divisés en chapitres qui correspondent chacun à une des zones délimitées par le plan. C'est au niveau du chapitre qu'est écrit le règlement de zone qui ne peut comprendre (depuis la loi SRU) que 14 articles, en général répartis en 3 sections (nature de l'occupation et de l'utilisation des sols : art 1 et 2, conditions de l'occupation du sol : art 3 à 13, possibilités maximales d'occupation du sol : art 14).

L'article R-123-9 du code de l'urbanisme précise que :

« le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public ;
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;
- 5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- 9° L'emprise au sol des constructions ;
- 10° La hauteur maximale des constructions ;
- 11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger (i de l'article R. 123-11) ;
- 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;
- 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;
- 14° Le coefficient d'occupation du sol défini par l'article R. 123-10 et, le cas échéant, dans les zones d'aménagement concerté, la surface de plancher développée hors oeuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot. »

En vertu des dispositions de l'article R. 123-9, le règlement doit comporter au minimum des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives, ce qui correspond aux articles 6 et 7 des règlements de zone. A défaut de figurer dans le règlement, ces règles doivent être prévues dans les documents graphiques.

1) nature de l'occupation et de l'utilisation des sols

Le règlement ne peut autoriser, interdire ou soumettre à condition que des activités liées à l'occupation et l'utilisation des sols, et non réglementer les modalités d'exercice d'une activité professionnelle en fixant par exemple une durée maximale d'exploitation des carrières. Il peut définir des règles relatives à la destination des constructions autorisées sans opérer de différenciations qu'entre les 9 destinations limitativement énumérées à l'article R. 123-9 (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, services publics ou d'intérêt collectif).

2) conditions de l'occupation du sol

Le règlement peut comporter des dispositions relatives aux terrains ou aux projets.

Concernant les terrains, il peut fixer des règles relatives à la desserte par les réseaux, à l'accès, à la voirie. Il est possible par exemple de fixer des surfaces minimales de terrain, à la condition toutefois qu'elles soient imposées pour des raisons liées à l'assainissement non collectif ou pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone.

Concernant le projet, le règlement peut fixer des règles relatives à la hauteur, à l'aspect extérieur des constructions, à leurs équipements d'accompagnement, à l'implantation par rapport aux voies, aux limites séparatives et emprises publiques...

D'une manière générale, le règlement du PLU n'est habilité qu'à réglementer les « constructions » (implantation, volumes, aspects, hauteurs...) et non les « logements ». Par extension, il ne peut pas régir les modalités techniques de réalisation des constructions et imposer par exemple l'utilisation d'un matériau en particulier. A l'inverse, il peut fixer des règles prenant en compte l'intérieur d'un bâtiment (ex : nombre d'aires de stationnement, nature et de la taille des pièces, longueur des vues...).

3) possibilités maximales d'occupation du sol

La commune a la possibilité de fixer dans son règlement un coefficient d'occupation des sols (COS) qui peut être donné en surface ou en volume (art. R. 123-10). Il lui est possible d'opérer une différenciation entre les 9 destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme et de fixer des modalités de détermination spécifiques en cas de détachement de terrain (art. L. 123-1-1).

Mise en oeuvre

Adoption du règlement et des documents graphiques

Le règlement et les documents graphiques sont conçus à l'occasion de l'élaboration d'un PLU, ou de la révision ou modification de celui-ci. La procédure de mise en oeuvre est donc celle du PLU (voir plus haut).

Rédaction du règlement et des documents graphiques

Depuis le décret du 27 mars 2001, le code de l'urbanisme ne renvoie plus, comme par le passé, à une présentation type obligatoire du règlement définie par arrêté. La présentation prévue à l'article A. 123-2 demeure obligatoire pour les plans d'occupation des sols, elle ne l'est plus pour les plans locaux d'urbanisme, même si rien n'interdit de l'utiliser. Dans la pratique, les PLU reprennent l'ordonnancement de l'article R-123-9.

Les documents graphiques sont mentionnés à l'article R. 123-12 4° : « *Les documents graphiques prévus à l'article R.123-11 font également apparaître, s'il y a lieu : [...] Dans les zones U et AU, les secteurs pour lesquels un plan de masse coté à trois dimensions définit des règles spéciales* ». Ils constituent à ce titre une forme d'expression réglementaire du plan, que le code de l'urbanisme réserve à des situations particulières. Les règles graphiques ont les mêmes portée et valeur que les règles écrites (et doivent donc être en parfaite cohérence) et sont soumises au même régime juridique. Les documents graphiques expriment une règle spéciale qui déroge ponctuellement à la règle générale applicable à la zone, qui peut elle-même être exprimée littéralement ou graphiquement, et qui doit être justifiée par la nécessité de prescriptions architecturales particulières.

Textes de référence:

Code de l'urbanisme : Art. L123-1, et s.

Art. R123-12,

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

Précautions d'emploi

Les atouts du règlement et des documents graphiques

- Permet d'édicter des règles contraignantes dans une logique de projet urbain pouvant prendre en compte des éléments variés (conditions de desserte, réseaux publics d'eau, d'électricité, d'assainissement, aspect général...)
- Accompagné de documents graphiques, le règlement permet d'élaborer un projet d'urbanisation dans une logique territoriale et privilégiant une forme urbaine choisie (hauteur des bâtiments, alignement...)
- Avec le Grenelle 2, le règlement permettra bientôt d'imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, des performances énergétiques et environnementales renforcées (imposés aux secteurs ouverts à l'urbanisation), ainsi que des critères de qualité renforcés (sur les infrastructures, réseaux de communication, constructions...).

Mise en garde

- Le règlement et les documents graphiques doivent définir des règles permettant d'atteindre les

- objectifs arrêtés dans le PADD dans une logique globale et prévisionnelle
- Ils s'appliquent en fonction de zones définies, d'où la nécessité d'une vigilance sur la pertinence de la définition de ces zones
 - Le règlement du PLU comporte en soi des limitations à l'exercice du droit de propriété et il faut veiller à ce que la règle édictée ne vienne porter une atteinte supplémentaire en l'absence d'autorisation expresse du législateur (ex : imposer l'usage d'un matériau)

Les emplacements et secteurs réservés

Les emplacements réservés dans le PLU servent à la réalisation de projets d'équipements et d'espaces verts.

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, une collectivité peut réserver des terrains en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (L123-2 b) CU).

Cet objectif peut être atteint également avec la délimitation de secteurs (L123-1 16°CU), introduits par la loi ENL du 13 juillet 2006, qui permettent d'imposer - à l'occasion d'un projet de construction de logements - un pourcentage de logements locatifs sociaux ou intermédiaires.

Définition

Afin de réaliser des projets d'équipements, de logements sociaux ou de créer des espaces verts, les emplacements réservés permettent :

- D'anticiper l'acquisition du terrain en vue d'un projet précis
- De geler tout autre projet de construction dans l'emplacement réservé.

Cette servitude est opposable aux terrains compris dans les secteurs ainsi délimités, lorsqu'ils sont l'objet d'un projet de construction de logements. Le pourcentage du programme imposé par la servitude porte sur des logements locatifs, il pourra s'agir de logements sociaux ou intermédiaires.

Est-ce un bon outil pour le futur quartier réunionnais ?

Les emplacements et secteurs réservés sont des outils qui peuvent venir en complément d'un projet de quartier durable. Ils ne sont pas suffisants en tant que tel pour configurer un nouveau quartier mais il peut être intéressant de fixer des périmètres d'attente en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement global.

Ce dispositif juridique permet de prévoir et localiser sur un secteur défini la création de rues, places, chemins, pistes cyclables, parcs de stationnement, canaux, stations d'épuration, grands collecteurs d'assainissement, écrans anti-bruit... Sur un périmètre de projet il est également possible de prévoir avec cet outil des programmes de réalisation de logements sociaux, d'équipements scolaires, sanitaires, sociaux, administratifs. Dans la mesure où l'équipement envisagé répond à l'intérêt général, il est possible de réserver un foncier qui pourra accueillir des services d'intérêt collectifs.

Les constructions ou aménagements projetés, parce qu'ils seront sous maîtrise d'ouvrage publique, pourront faire l'objet d'une réflexion en cohérence avec un projet de quartier durable. Ils peuvent simplement donner une impulsion sur un secteur donné. D'où l'intérêt de penser et employer cet outil en complément d'un futur quartier durable.

Champ d'application

Les emplacements et secteurs réservés peuvent être institués et localisés en fonction des besoins appréciés par la collectivité lors de l'élaboration, la modification ou la révision des PLU.

La destination de la réservation

Les emplacements et secteurs réservés sont des secteurs bâtis ou non, fixés par les PLU, réservés à :

- l'accueil de voies et ouvrages publics, d'installations d'intérêt général et d'espaces verts à créer ou à modifier (art. L123-1 8°CU)
- la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (art. L123-2 b et L123-1 16°CU).

Ces servitudes, instituées par la loi SRU, s'appliquent dans des zones urbaines ou à urbaniser.

Nota :

- Contrairement aux emplacements réservés, il n'y a pas de bénéficiaire pour un secteur réservé
- La loi SRU a également institué une servitude en vue de permettre la réalisation d'un projet d'aménagement global. Elle consiste à interdire, dans un périmètre délimité, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil, pour une durée au plus de 5 ans, dans l'attente de l'approbation du projet par la collectivité (art. L123-2 a) CU).
- La loi SRU a élargi la réservation de terrains pour des voies et espaces publics, même avant d'en connaître l'emprise exacte (art. L123-2 c CU).

Mise en oeuvre

Seules les constructions, qui répondent à l'objet de la réservation, sont autorisées sur les terrains dans un emplacement réservé.

Le terrain qui fait l'objet d'une réserve est ainsi «réservé», le propriétaire ne pouvant pas utiliser son terrain pour construire autre chose que ce que la collectivité a prévu dans le programme défini dans son PLU (sauf à titre précaire). Il bénéficie en contre partie d'un droit de délaissement.

Le bénéficiaire d'un emplacement réservé

Les emplacements réservés sont créés au bénéfice d'une collectivité publique: État, département, communes, d'un groupement de communes ou d'organismes concessionnaires ou gestionnaires d'un service public (exemples: un hôpital, une chambre de commerce et d'industrie, EDF...).

Il est toutefois possible de changer le bénéficiaire de l'emplacement réservé avec l'accord de la personne publique qui figure en tant que bénéficiaire dans le PLU, à condition que la destination de l'emplacement réservé reste inchangée.

Il n'est pas nécessaire de préciser un bénéficiaire pour la réalisation de programmes de logements.

Ils doivent figurer dans les documents graphiques des PLU et préciser leur destination, service ou organisme bénéficiaire.

Droit de délaissement

Le propriétaire d'un terrain réservé peut exiger qu'il soit procédé à son acquisition. (art. L230-1 CU et suivants). Si le propriétaire du terrain met la collectivité en demeure d'acquiescer son bien, la collectivité dispose alors d'un an pour décider ou non d'acheter. En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande.

- Si au bout d'un an aucun accord n'est intervenu :

Pour les emplacements réservés : la collectivité ou le propriétaire saisissent le juge de l'expropriation qui prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. En l'absence de saisine dans un délai de trois mois, les servitudes cessent d'être opposables. (art. L230-3 CU)

Pour les secteurs réservés : seule la commune mise en demeure (ou l'EPCI) peut saisir le juge de l'expropriation. La commune dispose d'un délai de 2 mois à compter de la décision juridictionnelle pour notifier sa décision au propriétaire et, si elle décide d'acquiescer le bien, en régler le prix dans les 6 mois. (art. L230-3 CU).

- En cas de renonciation de la collectivité :

Pour les emplacements réservés : la collectivité peut renoncer en cours de procédure à l'acquisition. Elle doit alors modifier le PLU pour faire disparaître l'emplacement réservé. Lorsqu'un terrain est compris partiellement dans un emplacement réservé, le propriétaire a la possibilité de demander l'acquisition totale, en cas de partie restante inutilisable ou de reporter le COS de la partie réservée sur

la partie restante de son terrain (art. R123-10 CU) s'il cède gratuitement la partie de terrain réservé mentionnés au L123-1 8.

Pour les secteurs réservés : si la commune (ou l'EPCI), mise en demeure, ne procède pas à l'acquisition du terrain, l'obligation de réaliser le pourcentage de logements prévu par la servitude cesse d'être opposable aux demandes de permis de construire qui sont déposées dans un délai de 2 ans - le point de départ de ce délai est, selon les cas, la date de la notification par la commune (ou l'EPCI) de sa renonciation à acquérir le bien, l'expiration du délai d'un an de la mise en demeure ou encore, en cas de saisine du juge de l'expropriation, l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la décision juridictionnelle si la commune (ou l'EPCI) n'y donne pas suite.

Textes de référence:

Code de l'urbanisme : Art. L123-1, L123-2, L123-17 et L230-1 et s.

Art. R123-10 à R123-12,

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

Précautions d'emploi

Les atouts des emplacements et secteur réservés

- Les emplacements réservés permettent de:
 - définir un site prioritaire pour une opération,
 - anticiper l'acquisition d'un terrain et geler tout autre projet sur le site défini.
- Pour instaurer des secteurs réservés, contrairement aux emplacements réservés, la commune n'a pas à définir un programme précis, mais seulement un pourcentage

Mise en garde

- Si le propriétaire use de son droit de délaissement, la collectivité doit être prête à acquérir (sous peine de supprimer définitivement l'emplacement réservé ou de renoncer au quota de logements sociaux ou intermédiaires).
- Une commune ne peut maintenir indéfiniment des parcelles en emplacement réservé sans y réaliser un projet d'aménagement (*CE 17 mai 2002, Kergall, req. n°221 186* : une réserve concernant un projet manifestement abandonné est annulée).
- Les logements locatifs définis en secteur réservé ne se développent qu'au grés des projets de construction de logements.

Bibliographie

« Prise en compte du développement durable dans PLU », DDE 34

« Écriture du PLU », GRIDAUH

« L'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain à Paris et en Ile-de-France », rapport du Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales

« Intégration de préoccupations environnementales et de développement durable dans les plans locaux d'urbanisme », Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, CSTB et La Calade, 2001

« OPAH RU : quels enseignements pour la DGUHC et la DT de l'ANAH ? » synthèse ANAH de la journée de rencontre, d'information et d'échanges, habitat indigne et renouvellement urbain du octobre 2006 à la Seyne sur Mer.

« PLU, fiches pratiques » CERTU mars 2006

« LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable » ateliers URBA des CAUE

« L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE dans les DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVER » Rapport de Serge LETCHIMY, député de Martinique, septembre 2009

« Evaluation des dispositifs de RHI à La Réunion » Mission menée par les cabinets E.C.s. et L.A.C. de juin à octobre 2008 pour la DDE de La Réunion, Service Habitat et construction (SHC)

« L'introduction d'un outil conventionnel de financement des équipements publics : le projet urbain partenarial », séminaire « fiscalité de l'urbanisme », Jean-Philippe Brouant

« Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques », CERTU, 2006, 85 p.

« Bilan comparatif des outils de maîtrise du foncier », CETE Méditerranée pour la DDE de l'Hérault, 2006, 58 p.

ANNEXE : Analyse des outils au regard des disposition mobilisables



Analyse des outils opérationnels d'aménagement au regard des disposition mobilisables

	ZAC	AFU	Lotissement	Permis groupé
Interventions sur le bâti	Durant la phase de cessions des terrains, par l'intermédiaire du CCTP qu'il impose aux constructeurs, le maître d'ouvrage dispose d'une grande marge de manœuvre. Le plan de composition permet de projeter la forme urbaine souhaitée.	Cette procédure ne permet d'intervenir que partiellement sur la composition urbaine, les constructions restant conditionnées par le respect aux règles d'urbanisme applicables. Il convient dès lors d'orienter le document d'urbanisme avant d'initier ou accepter un projet AFU afin que ce dernier puisse intervenir sur le bâti.	Dans un lotissement communal, le CCTP pourra suffire pour certains dispositifs mais dans tous les cas, la forme urbaine reste dépendante des prescriptions au PLU.	Permet à la collectivité de contrôler la qualité des constructions, lors de l'instruction du permis, à la condition que le règlement d'urbanisme impose des contraintes et des recommandations architecturales.
Interventions sur l'espace public	Dans le plan de composition, le maître d'ouvrage peut prévoir toute sorte d'interventions	Les conditions de remembrement peuvent permettre de concevoir des espaces publics avec un traitement positif	En dehors du lotissement communal, la procédure ne permet pas d'intervenir convenablement sur l'espace public, à moins d'y associer un PAE qui pourra permettre de financer des équipements particuliers (éclairage public...)	La procédure ne permet pas d'intervenir convenablement sur l'espace public, à moins d'y associer un PAE qui pourra permettre de financer des équipements particuliers (éclairage public vert, chaudière à bois...)
Programmation	Le programme global prévisionnel des constructions à édifier est le document idéal pour prévoir les éléments souhaités	La constructibilité des terrains demeure réglementée par le PLU. La collectivité peut négocier du foncier pour introduire du logement social ou utiliser l'art. L123-2	La nature des constructions est fonction du PLU ou du règlement interne. La collectivité peut néanmoins introduire du logement social ou utiliser l'art. L123-2	La nature des constructions est fonction du PLU ou du règlement interne. La collectivité peut néanmoins introduire du logement social ou utiliser l'art. L123-2
Créations de services collectifs « verts »	Ces éléments peuvent pour partie être intégrés au programme des constructions (garages pour les véhicules utilisés en auto-partage, locaux de stockage...), et pour partie dans le plan de composition pour le traitement des espaces publics si nécessaires	Une partie des terrains concernés par l'opération peut être cédée à la collectivité, et pourra ainsi permettre d'intégrer des équipements d'intérêt collectif à tout projet	En dehors du lotissement communal, la procédure ne permet pas la création de services collectifs.	La procédure ne permet pas la création de services collectifs.

Analyse des outils financiers au regard des disposition mobilisables

	PAE	PVR	PUP
Interventions sur le bâti	Permet de financer un réseau de chaleur créé par la commune auquel les futurs logements peuvent se raccorder	Ne permet pas d'instaurer des dispositifs pertinents	La forme urbaine et les dispositifs applicables peuvent être pris en compte dans la négociation entre collectivité et partenaire privé
Interventions sur l'espace public	Le conseil municipal peut approuver par délibération déterminant notamment le secteur des aménagements, la nature du programme d'équipements publics.	La PVR peut déterminer la nature des voies nouvelles, l'établissement ou à l'adaptation des réseaux d'éclairage, d'électricité, d'eau et d'assainissement. L'intérêt reste ici modéré.	Le PUP permet aux constructeurs concernés par une opération d'aménagement ou de construction de signer une convention avec les communes, fixant le programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins de cette opération ainsi que les conditions de leur prise en charge.
Programmation	Hors vocation	Hors vocation	La nature des constructions à édifier est librement déterminable dans la négociation entre collectivité et partenaire privé, mais peut nécessiter une adaptation du PLU
Créations de services collectifs « verts »	Peut être utilisé pour financer en partie certains services, par exemple pour un système de collecte ou de traitement de déchets	Peut être utilisé pour un système de collecte ou de traitement de déchets	Domaine pouvant là aussi entrer dans le champs de la négociation

Analyse des outils de la politique de la ville au regard des disposition mobilisables

	ORI	ORU	OPAH RU	RHI
Interventions sur le bâti	Intérêt limité aux logements acquis la collectivité publique et dépend des possibilités techniques en secteur bâti		La procédure étant incitative, les interventions sur le bâti dépendent de la bonne volonté des propriétaires. Depuis 2009, le « volet énergie » peut mobiliser certains dispositifs notamment sur les économies d'énergie. Dans son « volet urbain », il est possible de réaliser des curetages, démolitions et constructions nécessaires pour redessiner idéalement un quartier. La marge de manœuvre est plus grande sur les biens acquis sous DUP	La propriété des biens devenant publique, le champs d'intervention est large, notamment après démolition
Interventions sur l'espace public	Hors vocation		La collectivité peut mettre en œuvre des actions d'accompagnement en particulier sur l'aménagement des espaces publics.	La procédure devant s'inscrire dans un projet d'ensemble, les espaces publics doivent donc être compris dans le champs d'intervention avec là aussi une grande marge de manœuvre
Programmation	Possibilité de programmer du logement social et des locaux d'activité ou autres équipements sur le foncier public.		L'action de la collectivité peut susciter une mixité de logements et de fonctionnalités par son « volet foncier » (restructuration immobilière, réutilisation d'immeubles existants, reconversion de friches urbaines, production de logements neufs, de nouvelles activités ou services de proximité, nécessaires à la revitalisation du quartier, par la collaboration avec des opérateurs ou bénéficiaires du FISAC) qui peuvent s'effectuer sous DUP.	L'objectif principal de la procédure reste la production de logements notamment sociaux, mais il est possible d'y ajouter toute autre programme
Créations de services collectifs « verts »	Peut être envisagé aux immeubles acquis dans leur totalité par la collectivité publique pour certains services (ex : système de compost par immeuble)		La création de services collectifs est tout à fait envisageable dans le cadre du « volet foncier ». Le « volet économique » peut également permettre de favoriser l'implantation d'activités d'intérêt collectif et écologique	Possibilité de prévoir les installations nécessaires dans le cadre du projet d'ensemble sur du foncier public

Analyse des outils réglementaires au regard des disposition mobilisables

	Orientations d'aménagement spécifiques	Règlement et documents graphiques	Emplacements réservés
Interventions sur le bâti	Permet d'orienter les futures constructions vers une forme définie à travers des règles et documents graphiques précis	Peut être mis au service des enjeux énergétiques au travers de la densité, de l'exposition et de la hauteur des bâtiments et donne des droits qui peuvent permettre de privilégier certaines formes urbaines. La promotion des économies d'énergie restait jusqu'à présent sous un mode incitatif non obligatoire. Avec Grenelle 2, le règlement permettra dorénavant d'imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, des performances énergétiques et environnementales renforcées (imposés aux secteurs ouverts à l'urbanisation),	Il peut être intéressant de fixer des périmètres d'attente en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement global
Interventions sur l'espace public	Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés. On peut intégrer la protection de certains éléments importants du paysage constitutifs de la biodiversité comme les haies, mares, coteaux, bois...	Permet de préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public, la desserte par les réseaux d'eau, ... Avec le Grenelle 2, le règlement permettra d'imposer des critères de qualité renforcés (sur les infrastructures, réseaux de communication, constructions...)	Permet de prévoir et localiser sur un secteur défini la création de rues, places, chemins, pistes cyclables, parcs de stationnement, canaux, stations d'épuration, grands collecteurs d'assainissement, écrans anti-bruit
Programmation	Possibilité de déterminer la vocation et l'affectation souhaitée pour les futures constructions sur le secteur du périmètre envisagé	Permet de préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées	Permet sur un périmètre de projet de prévoir des programmes de réalisation de logements sociaux, d'équipements scolaires, sanitaires, sociaux, administratifs...
Créations de services collectifs « verts »	Il n'est pas possible de préciser qu'un service spécifique devra être intégré au périmètre des secteurs à enjeux	Hors vocation	Dans la mesure où l'équipement envisagé répond à l'intérêt général, il est possible de réserver un foncier à cette fin