

	<b>Présentation du droit de l'urbanisme</b>	Fiche <b>1</b>
<p><b>Pour en savoir plus</b> « La question de l'urbanisme ou la ville de droit. Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001 », Michel Cantal-Dupart, janvier 2002, <a href="http://www.ladocumentationfrancaise.fr">www.ladocumentationfrancaise.fr</a></p>		

### **Définition**

**Principe du développement durable :** *développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.*

## **I. Un bref historique du droit de l'urbanisme**

Le droit de l'urbanisme est une création récente marquée par les lois dites Cornudet (du nom du parlementaire qui en fut le rapporteur), des 24 mars 1919 et 19 juillet 1924. Auparavant, seules des mesures relatives aux voies et places publiques, parfois très abondantes mais toujours limitées et localisées, organisaient l'espace urbain. Elles devaient principalement protéger les espaces publics des empiétements de constructions, de leur appropriation progressive par les riverains et préserver l'hygiène et la sécurité. Elles ne s'appliquaient bien souvent qu'à l'intérieur de la ville, intra-muros. Or, avec l'industrialisation et l'extraordinaire expansion urbaine, il a fallu créer un droit capable d'anticiper l'évolution de l'urbanisation et d'en contrôler son développement dans l'harmonie et l'hygiène. La propagation du droit en dehors de la cité a donné naissance, au début du xx<sup>e</sup> siècle, au droit de l'urbanisme moderne. Cette naissance tardive marque une révolution dans l'approche urbaine, comprise dans une globalité et dans son interaction avec l'extérieur. Le droit de l'urbanisme ne se contente plus de « modeler » la cité mais s'efforce aussi de protéger l'environnement d'une urbanisation anarchique et incontrôlable. Il vise à mieux gérer l'utilisation du sol.

De 1919 à 2009, le droit de l'urbanisme s'est considérablement étoffé.

- **Les lois Cornudet 1919-1924**

Elles dotent les villes de plus de 10 000 habitants d'un plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement des villes, premier document prospectif d'urbanisme.

- **La loi du 15 juin 1943**

Cette loi a jeté deux bases immuables : la création du **permis de construire** et le principe de la **non-indemnisation** des servitudes d'urbanisme. Un terrain dont la constructibilité est limitée par une mesure d'urbanisme, ne peut donner droit à aucune compensation. Cette servitude trouve sa contre partie dans l'éventuelle plus value qu'octroie la constructibilité d'un terrain, plus value qui n'est pas partagée avec l'État.

- **1954**

Première codification du droit de l'urbanisme, tous les textes qui y sont relatifs sont réunis dans le « code de l'urbanisme ».

- **La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967**

Elle marque la création du plan d'occupation des sols (POS) et du schéma directeur (SD), qui vont devenir les deux piliers de la planification urbaine.

- **La loi du 7 janvier 1983**

Cette loi de décentralisation transfère la compétence de la délivrance du permis de construire, jusque-là détenue par l'État, au maire des communes dotées d'un POS. Par ailleurs, elle augmente considérablement le pouvoir des élus locaux, en leur confiant la définition des normes locales d'urbanisme.

- **La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000**

Elle a profondément remanié le code de l'urbanisme, dans l'objectif de reconstruire « la ville sur la ville », en transformant notamment les POS en plans locaux d'urbanisme (PLU) et les SD en schémas de cohérence territoriale (SCOT). La densification de la ville, afin de protéger l'espace naturel, figure comme l'une de ses principales ambitions et repose sur le principe du développement durable qui se traduit, par exemple, par une maîtrise de la consommation de l'espace ou encore une politique du

transport en commun... L'autre objectif de la loi SRU consiste à améliorer la cohésion sociale et territoriale, en favorisant la mixité sociale et la planification intercommunale.

- **La loi du 2 juillet 2003, Urbanisme et habitat**

Elle est venue assouplir certaines dispositions de la loi SRU qui favorisaient la densification urbaine. Elle concerne les SCOT (fiche 8) et les PLU (fiche 5). Elle a modifié, par ailleurs, le contenu du PLU, en limitant les effets juridiques du projet d'aménagement et de développement durable (PADD, fiche 4) et ses modalités de révision et de modification.

- **La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et ses décrets d'application**

Elle a élargi le rôle de protecteur de l'environnement dévolu au département par l'élaboration d'une politique de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (fiche 14). Elle a aussi modifié largement le dispositif de la loi « montagne ».

- **L'ordonnance du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et ses décrets d'application**

Elle refond les autorisations d'urbanisme (dont le permis de construire et l'autorisation de lotir).

Cet ouvrage intègre les dernières réformes du code. On ne citera que les principales :

- **La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dit « Grenelle I » du 3 août 2009 (n° 2009-967).**

Elle a modifié quelques articles du Code de l'urbanisme, notamment l'article L. 110 du Code de l'urbanisme.

La **loi n° 2009-323 du 25 mars 2009** de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi Boutin » et son **décret d'application n° 2010-304** du 22 mars 2010 en ce qui concerne les dispositions d'urbanisme. Ils instaurent le projet urbain partenarial (PUP) : nouvel instrument de financement du coût des équipements publics par des personnes privées (propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs) dans les zones urbaines et les zones à urbaniser des PLU ou des POS.

La **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement, dite **Grenelle II**. Elle modifie les dispositions relatives aux SCOT, PLU et Permis de construire, elle supprime les DTA

pour les remplacer par les DTADD et introduit un « verdissement » du Code de l'urbanisme.

La **loi n° 2011-525 du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, retouche le code de l'urbanisme.

**L'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011** et son **décret d'application n° 2012-274 du 28 février 2012** apportent un certain nombre de corrections au régime du permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme.

**L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012** porte quant à elle des clarifications et simplifications aux procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Ces derniers textes mettent en œuvre *l'urbanisme de projet*, dont l'objet est de faciliter la réalisation de projets d'aménagement ou de construction ([www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)).

---

## II. Les grands principes du droit de l'urbanisme actuel

---

Ainsi le droit de l'urbanisme est-il le résultat d'une constante évolution, qui néanmoins s'appuie sur quelques grands principes.

- **Le code de l'urbanisme**

Depuis plus de 50 ans, la majorité des dispositions relatives au droit de l'urbanisme est codifiée. Schématiquement le code de l'urbanisme se divise en Livres et se compose d'articles L., R. et A. Les premiers, issus d'une Loi (L.) posent les grandes lignes directrices et sont, pour la plupart d'entre eux, complétés ou précisés par des articles R. (issus de décrets). Les articles A. (arrêtés) fixent des détails de mise en œuvre (légendes des documents graphiques, formulaires...).

- **Une divergence d'intérêts**

Le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme renforce le sentiment d'une atteinte au droit « sacré » de propriété, notamment lorsque celle-ci est rendue inconstructible... Les intérêts des propriétaires, des investisseurs, des constructeurs peuvent être contradictoires et diverger de l'intérêt général qui doit animer la collectivité locale. Chaque acteur suit sa logique (réserve foncière, spéculation sur le court terme, protection environnementale...). La faculté réglementaire de fixer la valeur foncière d'un terrain, en modelant artificiellement sa constructibilité (fiche 5) peut devenir un enjeu politique local.

- **Le document d'urbanisme**

La spécificité du document d'urbanisme se résume par son double contenu : un aspect graphique et un aspect réglementaire (texte). Cette technique du zonage consiste à diviser le territoire communal en différentes zones dont la surface commande un type d'utilisation (habitation, industrie...) et une forme urbaine (habitation pavillonnaire ou collective...). Le zonage a permis de mettre en œuvre l'idéologie du fonctionnalisme urbain et de diviser la ville selon les 4 fonctions vitales : la circulation, le travail, le logement et les loisirs. La loi SRU a tenté d'assouplir les règles de zonage afin de freiner cette division fonctionnaliste du sol et de promouvoir la mixité sociale et la mixité des activités dans une même zone.

- **La hiérarchie des normes**

Les documents d'urbanisme décentralisés (élaborés et approuvés à l'échelon communal ou intercommunal) sont au nombre de 3 : la carte commune (fiche 3), le PLU (fiches 4 à 7), le SCOT (fiches 8 et 9). En plus d'être interactifs les uns avec les autres, ils sont soumis à d'autres normes imposées par l'État.

Cette hiérarchie des normes introduit 2 notions essentielles : la conformité et la compatibilité.

Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, il doit appliquer ses dispositions et les respecter. En revanche, l'obligation de compatibilité est moindre. Le document inférieur ne doit pas avoir pour effet d'entraver l'application de la règle supérieure. La marge de manœuvre est plus importante.

- **Les principes fondamentaux de la gestion du territoire**

L'article L. 110 du code de l'urbanisme (code) fixe les fondements décentralisés de la gestion du territoire français. Chaque collectivité publique est le gestionnaire et le garant, dans le cadre de ses compétences, du territoire français qui est le patrimoine commun de la nation. Elles ont l'obligation d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Depuis la loi Grenelle I du 3 août 2009, « leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

L'harmonisation des documents d'urbanisme qu'elles peuvent mettre en œuvre (carte communale, plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale) repose sur 4 principes directeurs (article L. 121-1 du code) :

**1. L'équilibre entre :**

- Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux.
- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels.
- La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables.

**2. La qualité des entrées de ville**

**3. La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat :**

- prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs.

**4. La protection environnementale :**

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

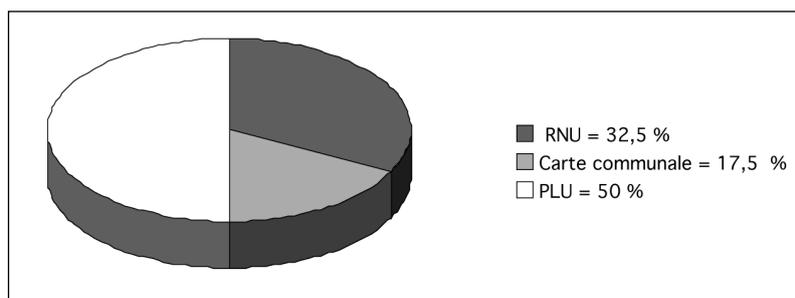
---

### III. Le plan des fiches

---

Le droit de l'urbanisme organise l'intervention de la puissance publique dans l'utilisation présente et future du territoire communal. Il appelle deux notions capitales et complémentaires : l'organisation spatiale et l'organisation temporelle. Il faut anticiper et prévoir pour gérer le présent : l'acte de construire ou d'aménager obéit aux règles que pose la planification urbaine. Cependant la simple programmation de l'utilisation du sol est insuffisante pour équiper la commune et lui permettre d'agir sur l'offre et la demande foncière. Aussi la commune dispose-t-elle d'outils lui permettant de créer des terrains constructibles (la zone d'aménagement concerté, ZAC) ou de constituer des réserves foncières (le droit de préemption).

#### A. La planification de l'urbanisme



- **Le règlement national d'urbanisme (fiche 2)**

Les communes dépourvues de documents d'urbanisme (carte communale ou PLU) sont sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU) qui n'offre aucune liberté de planification.

- **La carte communale (fiche 3)**

En adoptant une carte communale, les communes acquièrent la possibilité de délimiter les zones constructibles et les zones inconstructibles.

- **Le plan local d'urbanisme (fiches 4 à 7)**

Ce n'est qu'avec l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) que les communes disposent de la plénitude des outils de planification. Elles vont alors fixer toutes les règles permettant d'occuper, ou pas, le sol et selon quelles conditions. Le PLU repose sur la technique du zonage. Le territoire de la commune est découpé en différentes zones, dans lesquelles des règles

spécifiques vont s'appliquer (interdiction de construire, obligation d'édifier des constructions destinées à l'habitation, aux commerces...).

- **Le schéma de cohérence territoriale (fiches 8 à 9)**

Néanmoins, les communes ne sont pas libres d'arrêter les règles locales. Le code de l'urbanisme en détermine la nature et les modalités d'application. Par ailleurs, il impose aux communes de respecter certains autres documents, élaborer par d'autres personnes publiques dont le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Il est inconcevable de laisser les communes aménager leur territoire dans une totale liberté. Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dépassent largement le territoire communal et méritent une approche globale, à un niveau supérieur à la commune (niveau supracommunal). Les communes ne sont pas des éléments isolés mais interdépendants les uns avec les autres. Aussi le code de l'urbanisme prévoit-il l'élaboration d'un document décentralisé, créé par un groupement de communes : le schéma de cohérence territoriale. Comme son nom l'indique, il a pour ambition d'établir une certaine cohérence entre les différents projets d'aménagement communal. Les PLU doivent être compatibles avec les SCOT.

- **Les normes étatiques**

Le PLU et le SCOT sont les deux plus importants documents d'urbanisme décentralisés qui incombent aux communes. Néanmoins, l'État reste un décideur important de l'aménagement du territoire. Certains espaces sensibles lui sont réservés, comme le littoral et la montagne.

- **Les « lois montagne et littoral »** (fiche 10)

La présence de l'État n'apparaît pas directement mais par l'intermédiaire de dispositions singulières du code de l'urbanisme qui encadrent ou limitent la liberté des communes d'urbaniser l'espace littoral et montagnard.

- **Les documents étatiques** (fiches 11 et 12)

L'intervention de l'État se fait aussi de manière directe par l'établissement de différents documents (plan de prévention des risques, secteur sauvegardé, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable...).

## B. La gestion du foncier

En parallèle, la puissance publique dispose d'outils agissant directement sur le foncier, pour permettre :

- **soit l'acquisition de terrains**