

Introduction

**Les clés de compréhension
du droit de l'urbanisme**

I. Approche synthétique de la formation historique du droit de l'urbanisme

Formé au rythme de l'urbanisation, la compréhension du droit de l'urbanisme contemporain nécessite, par qui veut se saisir de cette discipline, une appréhension du long processus le caractérisant.

A. L'émergence du droit de l'urbanisme moderne

À l'instar de leur objet, la ville, les règles relatives à l'aménagement, à la construction et à l'utilisation de l'espace urbain ont toujours existé. Le droit de l'urbanisme moderne, entendu comme un ensemble de règles autonomes et cohérentes, s'est lui constitué à partir de 1919.

1. L'absence de législation spécifique de l'urbanisme antérieur à la Première Guerre mondiale

Avant la Première Guerre mondiale, il n'existait pas, en France, de législation spécifique de l'urbanisme. Les autorités en charge de l'organisation du développement urbain font alors appel à des règles disparates, mal adaptées, issues de législations diverses parmi lesquelles la législation domaniale. La procédure d'alignement remontant initialement à l'Édit royal de 1607 dit « de sully » se trouve ainsi mobilisée. Le décret-loi du 26 mai 1852 relatif aux rues de Paris permet, quant à lui, d'imposer aux constructeurs de nouveaux bâtiments de prévoir des réseaux d'évacuation des eaux usées et pluviales ou encore l'obligation de tenir en bon état les façades des maisons.

À cette même époque, l'administration mobilise les polices spéciales de la propriété immobilière afin d'assurer une salubrité, une sécurité et un esthétisme minimum. Dans les communes, des règlements sanitaires sont prescrits en application de la grande loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique ; la protection de la sécurité publique s'appuie sur la police des édifices menaçant ruine (loi du 21 juin 1898) ; certaines des pièces remarquables de notre patrimoine sont protégées en application de la loi du 13 juillet 1911 relative à la conservation des perspectives monumentales.

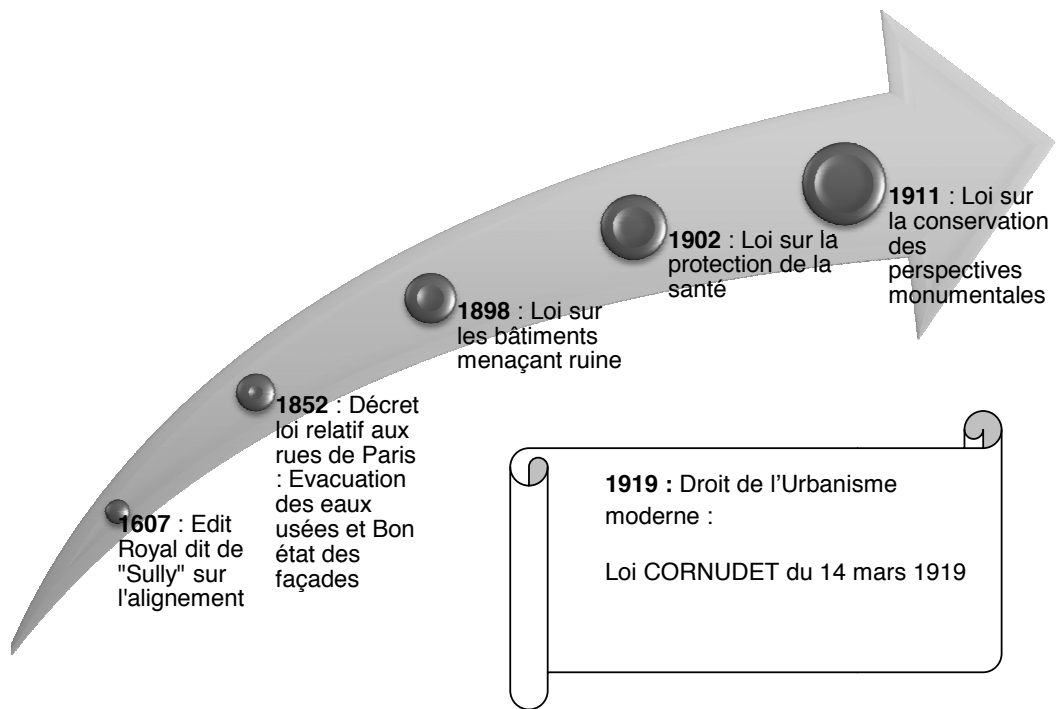
2. La Première Guerre mondiale et l'émergence d'un droit de l'urbanisme autonome

La période postérieure à la Première Guerre mondiale fut synonyme de reconstruction, d'industrialisation progressive, d'exode rural et d'urbanisation massive. Face à ces phénomènes et à leur caractère cumulatif, la définition par l'État, d'un nouveau cadre juridique et opérationnel propre à l'aménagement de l'espace, s'impose. Le droit de l'urbanisme moderne se constitue alors progressivement à compter de la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes (JO, 15 mars 1919) dite « loi Cornudet » : cette loi vient mettre un terme à toute intervention ponctuelle en termes d'aménagement de la ville.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, les autorités compétentes en aménagement de la cité disposent d'une législation leur permettant de maîtriser le processus d'urbanisation envisagé, à l'échelle communale, infracommunale et régionale. Le dispositif reste néanmoins perfectible.

I. Approche synthétique de la formation historique du droit de l'urbanisme

A. L'émergence du droit de l'urbanisme moderne



B. Le temps de la consolidation du droit de l'urbanisme

Dans la période s'étalant de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1970, le droit de l'urbanisme doit apporter une réponse à la très forte demande d'urbanisation. L'urbanisme de sauvegarde est alors complété, par les pouvoirs publics, par une politique d'urbanisation active rendue possible par une nouvelle forme d'intervention de ceux-ci dans l'aménagement urbain : l'urbanisme opérationnel.

1. Avec la loi du 15 juin 1943, l'urbanisme devient affaire d'État

Traduction de la nécessité pour l'État de s'investir de façon plus directe dans la reconstruction et l'aménagement des villes, la loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943 (Journal Officiel de l'État Français du 24 juin 1943, p. 1715), abrogée et remplacée par l'ordonnance n° 45-2342 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire (JO de la République Française, 28 octobre 1945, p. 7000) marque un tournant dans l'élaboration du droit de l'urbanisme. Ce texte fondateur revisite le régime juridique applicable aux projets d'aménagement communaux et intercommunaux tout en venant préciser la législation antérieure. La loi de 1943 est ainsi venue poser les bases de l'urbanisme de sauvegarde et de l'urbanisme réglementaire. Il rend irréversible le développement du droit de l'urbanisme en tant que discipline autonome.

2. Un droit de l'urbanisme perfectionné dans les années 1950

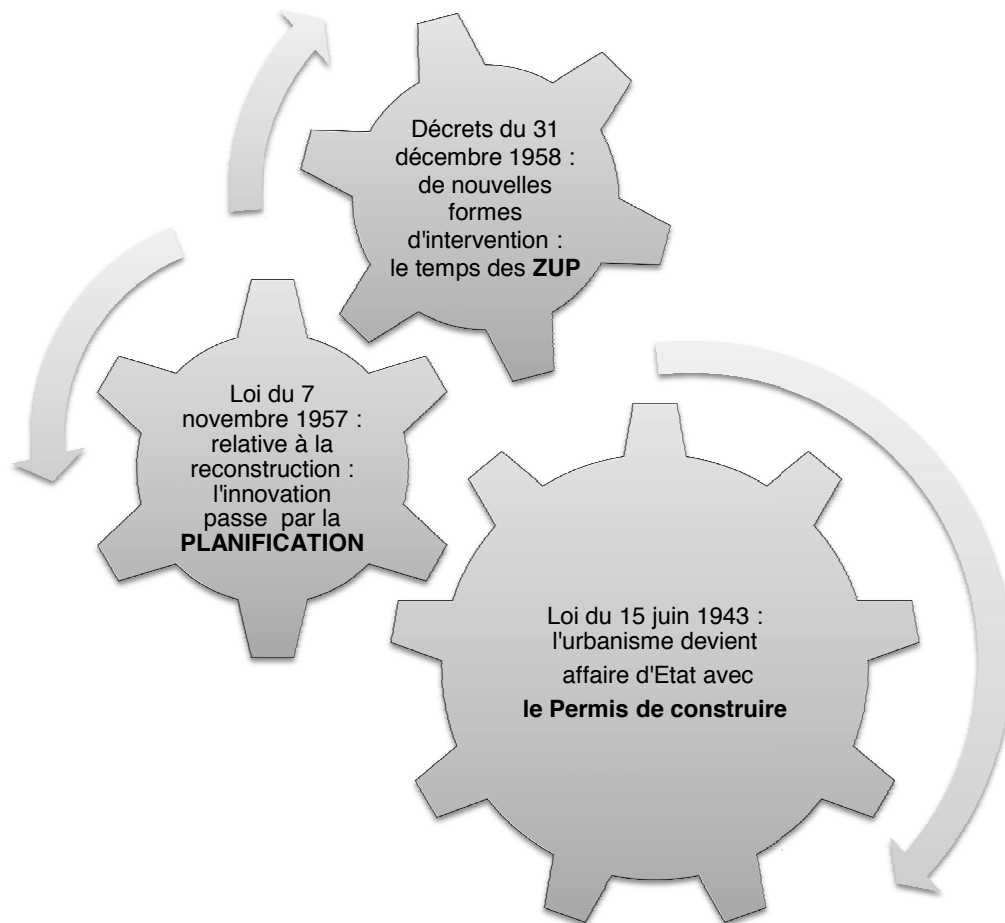
Près de 12 ans après la loi de 1943, la loi de 7 novembre 1957 relative à la reconstruction, a permis de procéder à de nouvelles innovations complémentaires dans le domaine de l'urbanisme. Plusieurs décrets pris pour l'application de cette loi ont ainsi directement concerné les instruments et procédures d'urbanisme.

Préfigurant la « planification urbaine » à venir, sont ainsi créés les « plans d'urbanisme directeurs », à visée prospective et intercommunale, et les « plans d'urbanisme de détails », destinés à l'échelle communale et dotés d'une portée réglementaire. Les plans sommaires applicables aux petites communes viendront s'ajouter quelques années plus tard avec le décret du 13 avril 1962.

Dans le même temps, les décrets du 31 décembre 1958 innovent en matière d'urbanisme opérationnel : les nécessaires reconstructions engendrées par la Seconde Guerre mondiale rendent alors incontournable le recours à de nouvelles formes d'intervention en matière d'aménagement urbain reposant sur des procédures spécifiques. C'est le temps de la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) ou encore de la définition du régime juridique des opérations de rénovation.

B. Le temps de la consolidation du droit de l'urbanisme

Après la Seconde Guerre Mondiale :
La période de "**l'URBANISME OPERATIONNEL**"

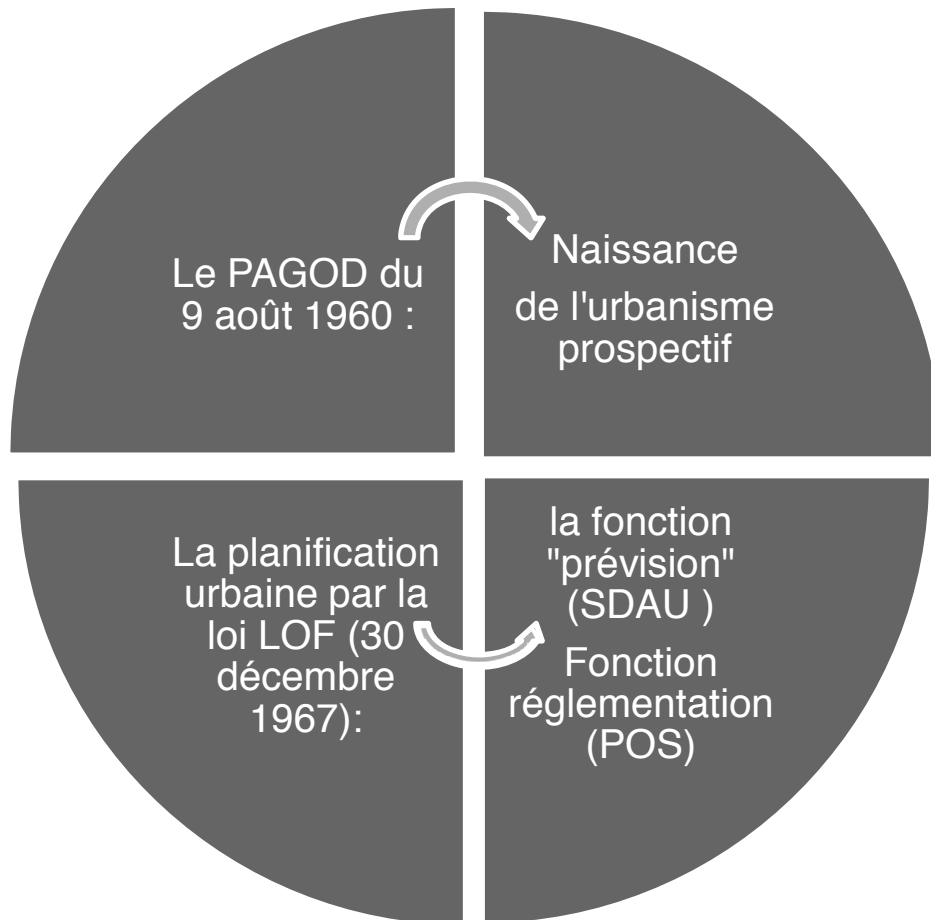


C. Le droit de l'urbanisme et l'accélération de la croissance urbaine des années 1970

À la fin des années 1960, l'évolution des instruments et procédures d'urbanisme s'avère incontournable afin de répondre au mieux à la situation sociale, économique et politique de la France. Dès les années 1960, l'élaboration des plans d'urbanisme commence à être précédée par l'établissement de schémas chargés de prévoir et d'organiser le développement à long terme des agglomérations à une échelle de vingt à trente ans. Ainsi un Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) a-t-il été créé pour l'agglomération parisienne par décret du 9 août 1960 avant d'être appliqué aux autres métropoles provinciales que sont Lyon, Lille et Marseille. L'urbanisme prospectif encadrant l'urbanisme réglementaire naît alors.

L'introduction de la planification urbaine fut, quant à elle réalisée effectivement, par la Loi d'Orientation Foncière (L.O.F) du 30 décembre 1967. Ce texte réalisa ainsi l'une des trois réformes les plus importantes du droit français de l'urbanisme : modifiant la philosophie même du droit de l'urbanisme, ce texte de 1967 distingue clairement les fonctions de prévision et de réglementation en assignant la première de ces fonctions aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et la seconde aux Plans d'Occupation des Sols (POS). Cette loi permet également de poser les bases d'un urbanisme concerté entre collectivités publiques en affirmant le principe de l'élaboration conjointe des SDAU et des POS par l'État et les collectivités locales. Dans le même temps, la LOF créa avec la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) un système de concertation volontaire dans le domaine de l'urbanisme opérationnel. Cette ZAC remplaça alors l'ancienne ZUP.

C. Le droit de l'urbanisme et l'accélération de la croissance urbaine des années 197



D. Le droit de l'urbanisme à l'ère de la décentralisation

Les années 1970 voient la phase d'explosion urbaine précédente laisser la place à un ralentissement de la croissance urbaine complétée par le développement des nouvelles aspirations des citoyens à un meilleur cadre de vie. Tout en faisant face à ces évolutions sociétales, le droit de l'urbanisme s'avère concerné, au premier chef, par le processus de décentralisation engagé avec la loi du 2 mars 1982.

1. Une compétence « urbanisme » partagée entre l'État et les communes

Après avoir relevé de la compétence de l'État depuis 1943, le droit de l'urbanisme devient, avec les lois des 7 janvier 1983 et 18 juillet 1985, l'affaire des communes (et de leurs groupements). Un partage des compétences est en fait opéré entre, d'une part, ces collectivités et, d'autre part, l'État garant de la cohérence de l'aménagement urbain. Ainsi la liberté dont disposent les communes est effective, elle n'est en aucune manière absolue.

2. L'adaptation concomitante des instruments du droit de l'urbanisme

La nouvelle répartition des compétences opérée alors nécessite la création de dispositifs spécifiques et d'une hiérarchie complexe de règles. De nouvelles pratiques voient le jour.

Ainsi, les objectifs assignés aux politiques publiques évoluent : il ne s'agit plus d'apporter des réponses exclusivement quantitatives mais bien de faire prévaloir l'aspect qualitatif. Les procédures d'élaboration et de gestion des POS et des nouveaux SD sont alors adaptées. Dans le même temps, le droit de l'urbanisme se dote de nouveaux « instruments » destinés à inciter les communes à exercer leurs nouvelles compétences tout en permettant un encadrement de cet exercice : sont ainsi créés la règle de constructibilité limitée ou encore les projets d'intérêt général (PIG). Dans le même temps, la loi du 7 janvier 1983 est venue décentraliser la délivrance des autorisations d'occuper les sols pour les communes dotées d'un POS approuvé.

La loi du 18 juillet 1985 s'intéressera, elle, à l'urbanisme opérationnel : tout en transférant aux communes dotées d'un POS approuvé les compétences dans ce domaine, cette loi définit la notion même d'opération d'aménagement ou encore revisite le régime juridique applicable au droit de préemption urbain.

L'équilibre juridique et institutionnel engendré par la loi du 7 janvier 1983 a néanmoins perduré pendant les vingt années qui ont suivi : les textes intervenus entre 1983 et 2000 sont ainsi venus préciser, compléter ou adapter les principes de 1983 sans opérer pour autant de réels changements profonds de la discipline.

Pour autant, si les années 1980 apparaissent comme une période faste pour le droit de l'urbanisme, il en est autrement des années 1990. Ces dernières sont marquées par une crise de la pratique de ce droit. Les solutions introduites notamment par la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme n'ont pu résoudre tous les problèmes alors mis en exergue.

La loi Solidarité et renouvellement Urbain (S.R.U) du 13 décembre 2000, véritable texte fondateur, est venu modifier en profondeur le droit de l'urbanisme afin de tenter d'apporter des réponses aux dysfonctionnements constatés.