

## P r e m i è r e p a r t i e

---

# LES ACTEURS DU DROIT DE L'URBANISME

Le Code de l'urbanisme s'ouvre sur l'article L. 110 qui dispose depuis la loi du 3 août 2009 : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

Il s'agit alors de déterminer quelle est la part de chaque collectivité publique. L'État est évidemment compétent puisque le territoire est patrimoine national [chapitre I]. Cependant, l'État est loin d'être le seul intervenant. Du fait de la décentralisation, les collectivités territoriales ont aussi un rôle à jouer. Si les pouvoirs urbanistiques des régions et des départements sont réduits [chapitre II], en revanche, l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme ressortit aux communes ou groupements de communes [chapitre III]. En outre, divers établissements publics ou organismes semi-publics interviennent également en matière d'urbanisme et d'aménagement [chapitre IV]. Toutefois, le droit de l'urbanisme ne concerne pas que les collectivités publiques ; les personnes privées sont en effet titulaires de droits et obligations [chapitre V].

### Sources principales

Auby Jean-Bernard, Noguelou Rozen et Périnet-Marquet Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, coll. « Précis Domat », Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2008.

Dobrenko Bernard, *Droit de l'urbanisme*, coll. « Mémentos LMD », Gualino, 6<sup>e</sup> éd., 2011.

Jacquot Henri et Priet François, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>e</sup> édition, coll. « Précis », Dalloz, 2008.

Morand-Deville Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, 8<sup>e</sup> édition, coll. « Mémentos », Dalloz, 2008.

<http://www.equipement.gouv.fr>.

## C h a p i t r e I

### État

L'urbanisme est *une affaire d'État*. L'intervention étatique en la matière est opérée par l'administration centrale [section I] et les services déconcentrés [section II].

#### S e c t i o n I

### *Administration centrale*

La responsabilité principale de l'urbanisme revient aux services de l'équipement, lesquels après avoir changé plusieurs fois de tutelle [§ 1] sont désormais intégrés au ministère de l'Égalité des territoires et du Logement [§ 2]. Cependant le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MÉDDÉ) possède des compétences résiduelles en matière d'aménagement et d'urbanisme [§ 3]. D'autres ministères interviennent plus sporadiquement [§ 4].

### § 1. Les tribulations des services de l'équipement

Suite aux destructions de la guerre, la loi du 11 octobre 1940 crée un Commissariat technique à la reconstruction immobilière chargé, entre autres missions, d'établir des plans de reconstruction des villes sinistrées. La loi du 23 février 1941 institue une Délégation générale à l'équipement national ayant notamment pour tâche d'élaborer une politique générale d'urbanisme. La loi sur l'urbanisme du 15 juin 1943 crée une Délégation à l'équipement national qui comprend une direction de l'urbanisme.

À la Libération, le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme est créé ; il devient, en 1959, le ministère de la Construction. En 1966, il fusionne avec le ministère des Travaux publics pour former le ministère de l'Équipement.

Regroupé en 1978 au sein d'un grand ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, l'équipement échoit en 1981 à un ministère de l'Urbanisme et du Logement, avant de retrouver quelques années plus tard son autonomie, puis d'être, en 1998<sup>1</sup>, absorbé au sein du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

---

1. J.O., 8.III. 98

Le gouvernement Fillon I rassemble en 2007 en un même ministère les portefeuilles de l'urbanisme (services de l'équipement, anciennement administration des ponts et chaussées), de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD) est d'abord confié à M. Alain Juppé, avant d'échoir à M. Jean-Louis Borloo, seul ministre d'État jusqu'au remaniement du 23 juin 2009<sup>1</sup>, qui se voit en sus attribuer les portefeuilles de l'énergie et des transports ; ce « super-ministère » prend alors l'appellation de ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable de l'Aménagement du territoire et des Transports (MEEDDAT)<sup>2</sup>. Le 23 juin 2009, l'aménagement du territoire est confié au ministre de l'Espace rural<sup>3</sup>, tandis que le ministère de l'Environnement reçoit en compensation le portefeuille de la Mer et qu'apparaissent dans son intitulé les technologies vertes<sup>4</sup> et les négociations sur le climat<sup>5</sup>.

Au sein de ce ministère, l'urbanisme relève plus spécifiquement de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, laquelle dépend de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et est placé sous l'autorité du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme<sup>6</sup>. En novembre 2010, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet prend la tête d'un ministère baptisé ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL). En juin 2012, ce ministère est scindé en deux.

## § 2. Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (MÉTL)

Dirigé par Mme Cécile Duflot (Europe Écologie-Les Verts), le MÉTL est notamment chargé de l'élaboration des règles relatives à la planification urbaine, à l'occupation du sol et à l'urbanisme opérationnel et participe à l'élaboration de la législation de l'expropriation ainsi qu'à celle de la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et d'aménagement. Il lui est aussi confié la politique de réhabilitation et d'amélioration de l'habitat dans les quartiers anciens dégradés.

Le MÉTL exerce la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cotutelle de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Il a autorité sur le secrétariat général du comité interministériel des villes et, conjointement avec le MÉDDÉ, sur la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ainsi que sur le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). Il dispose, entre autres, de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale, de la Direction générale des politiques

---

1. Cf. décret du 23 juin 2009 relatif à la composition du gouvernement.

2. Cf. décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

3. Cf. décret n° 2009-828 du 3 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire.

4. Selon l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2007-995 du 31 mai 2007 tel que modifié par le décret n° 2009-895 du 24 juillet 2009, il s'agit notamment des technologies « favorisant les énergies renouvelables, en ce qu'elles participent de l'amélioration de la qualité de l'environnement par la réduction des déchets toxiques dans l'eau, l'air et le sol, et de la diminution de la consommation énergétique ».

5. Cf. R. Lecomte, « Le nom le plus long », DE, n° 170, 2009, p. 3.

6. Cf. décret n° 2009-910 du 24 juillet 2009 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.

agricole, agroalimentaire et des territoires, de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et de la Direction générale des patrimoines<sup>1</sup>.

### § 3. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MÉDDÉ)

Relégué au 11<sup>e</sup> rang protocolaire<sup>2</sup> et dirigé d'abord par Mme Nicole Bricq puis par Mme Delphine Batho (toutes deux socialistes), le MÉDDÉ « veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques conduites par le Gouvernement ainsi qu'à leur évaluation environnementale. À ce titre, il participe notamment à l'élaboration des règles relatives à la planification urbaine et à l'occupation des sols »<sup>3</sup>.

Le MÉDDÉ est notamment chargé de participer à la détermination de la politique d'aménagement de l'espace rural et de la forêt, d'assurer la coordination des actions concernant la prévention des risques majeurs d'origine technologique ou naturelle, d'élaborer la politique d'équipement routier et autoroutier ainsi que la politique d'intermodalité des transports, ces dernières tâches étant dévolues au ministre délégué aux transports<sup>4</sup>.

### § 4. Autres ministères

Il s'agit du ministère de l'Intérieur qui, depuis les lois de décentralisation, a perdu beaucoup de ses compétences urbanistiques [A], du ministère de la Culture [B], du ministère de l'Agriculture [C].

#### A. Ministère de l'Intérieur

Responsable du maintien de l'ordre, il est également concerné par l'urbanisme et, en lien avec le ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales<sup>5</sup>.

#### B. Ministère de la Culture et de la Communication

Il conduit la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel et est responsable de la politique de l'architecture. Il est « associé à la préparation des décisions relatives au montant global et à la répartition des aides apportées par l'État aux grandes opérations d'architecture et d'urbanisme des collectivités territoriales ». Il a autorité sur la direction générale des patrimoines<sup>6</sup>.

- 
1. Décret n° 2012-770 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.
  2. Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du Gouvernement.
  3. Décret n° 2012-772 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
  4. Décret n° 2012-805 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, chargé des transports et de l'économie maritime.
  5. Décret n° 2012-771 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur.
  6. Décret n° 2012-776 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication.

La Direction de l'architecture et du patrimoine<sup>1</sup> joue un rôle important en matière de monuments historiques, de secteurs sauvegardés, de Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et d'Aires de mise en valeur du patrimoine (AMVAP)<sup>2</sup>. Le ministère a également sous sa tutelle le Centre des monuments nationaux chargé d'acquérir et de mettre en valeur des immeubles<sup>3</sup>.

Les **architectes en chef des monuments historiques** relèvent de ce ministère<sup>4</sup>, tandis que les **architectes des Bâtiments de France** (ABF) sont affectés au ministère de la Culture mais relèvent de l'autorité du ministre chargé de l'Urbanisme<sup>5</sup>, donc du MÉTL.

### C. Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Le ministère de l'Agriculture a perdu l'essentiel des compétences urbanistiques ou d'aménagement qu'il détenait naguère; tout au plus on peut noter qu'il met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de l'agriculture, de la forêt et du bois et qu'il participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique en faveur du monde rural pour ce qui concerne le monde agricole<sup>6</sup>.

## S e c t i o n 11

### **Administration déconcentrée**

On distingue les services régionaux [A] des services départementaux [B].

#### A. Services régionaux

Il s'agit des services déconcentrés du ministère de l'Environnement [a] et des services déconcentrés du ministère de la Culture [b].

##### a. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Instituées par le décret n° 2009-235 du 27 février 2009, elles fusionnent les directions régionales de l'environnement (DIREN) – qui étaient spécialisées dans la protection de la nature et la « reconquête des paysages » –, les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) – qui étaient notamment chargées de l'instruction des dossiers d'autorisation et du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.)<sup>7</sup> – et les directions régionales de l'équipement (DRE) – héritières des services des Ponts-et-Chaussées – dans un souci d'approche transversale du développement durable.

1. Cf. décret n° 2004-822 du 18.VIII.2004.

2. Depuis 2010 par les AMVAP remplacent les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

3. Cf. Ph. Châteaureynaud, *Dictionnaire de l'urbanisme*, Le Moniteur, 2<sup>e</sup> éd., 1999, p. 88.

4. *Ibidem*, p. 56 sq.

5. Cf. *ibidem*, pp. 54 sq. L'article 38 de la loi SRU interdit aux ABF d'exercer une « mission de conception ou de maîtrise d'œuvre pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient ou au profit de personnes privées dans l'aire géographique de leur compétence administrative ».

6. Décret n° 2012-779 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire.

7. Les missions des DRIRE en matière de développement industriel et de métrologie sont toutefois explicitement exclues de cette fusion.

Sous l'autorité du préfet de région, les DREAL élaborent et mettent en œuvre les politiques de l'État en matière de logement, pilotent et coordonnent les politiques du M.E.D.D.T.L et du ministère chargé du logement, veillent au respect et à l'intégration des objectifs du développement durable et à leur sensibilisation aux risques.

21 DREAL ont été créées soit une par région, à l'exception de l'Île de France et de l'outre-mer qui font l'objet de dispositions juridiques spécifiques<sup>1</sup>.

#### **b. Directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**

Les DRAC instruisent les dossiers de classement des monuments historiques ou d'inscription à l'inventaire supplémentaire.

### **B. Services départementaux**

Il s'agit des services relevant des ministères de l'Équipement [a], de la Culture [b], de l'Agriculture qui interviennent également pour le compte du ministère de l'Écologie et du Développement durable [c] et des Finances [d].

#### **a. Directions départementales des territoires**

Les directions départementales des territoires ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et sont placées sous l'autorité des préfets de département<sup>2</sup>. Elles regroupent les anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions départementales de l'équipement et le service environnement des préfectures.

Dans les départements du littoral, les directions départementales des territoires et de la mer accueillent également une direction des affaires maritimes.

Les directions départementales des territoires sont compétentes en matière de politique d'aménagement et de développement durable des territoires. Notamment, elles mettent en œuvre les politiques agricoles, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports.

#### **b. Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP)**

Placés sous la responsabilité des ABF, les SDAP participent à l'élaboration des documents d'urbanisme, donnent des avis architecturaux sur certaines demandes d'autorisation et concourent à la mise en œuvre de la législation sur les espaces protégés.

---

1. En Île-de-France, une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie remplace la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, la direction régionale de l'environnement, le service technique interdépartemental d'inspection des installations classées et le service de navigation de la Seine.

2. Décret 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

## C h a p i t r e I I

# Régions et départements

Le droit de l'urbanisme étant un droit décentralisé sous surveillance étatique, l'essentiel des compétences dévolues par l'État revient aux communes ou groupements de communes<sup>1</sup>, les autres collectivités locales n'ont que des compétences résiduelles. Peu développées au niveau régional [section I], ces compétences sont plus étoffées au niveau départemental [section II]. Certaines collectivités locales ont des compétences spécifiques du fait d'un régime particulier issu de leur configuration ou de leur localisation [section III].

### S e c t i o n I

#### **Régions**

La région n'a aucune compétence décisionnelle en matière d'urbanisme, mais, elle doit être associée à l'élaboration des directives territoriales d'aménagement et depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 des directives territoriales d'aménagement et de développement durable. De plus, au titre de l'ancien article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme, elle devait être consultée sur la mise en place de schémas directeurs dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou quel que fût le nombre d'habitants dans le cas des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Désormais l'article L. 121-4 dans sa rédaction issue de la loi SRU et confirmée par la loi Grenelle II prévoit que la région est associée à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). Aux termes des articles L. 122-8 et L. 123-8, il ne s'agit toutefois respectivement que d'une transmission obligatoire pour avis dans le cas des SCOT ou d'une consultation à la demande dans le cas des PLU.

Elle doit également être consultée sur le contenu des schémas de mise en valeur de la mer.

En revanche, la région peut jouer un rôle important en allouant aux communes des aides financières pour leurs acquisitions foncières et leurs opérations d'aménagement.

### S e c t i o n I I

#### **Départements**

Le département ne possède pas non plus de compétence décisionnelle, mais est également associé à l'élaboration des directives territoriales d'aménagement et de développement durable, des schémas de cohérence territoriale ou des plans locaux d'urbanisme. De surcroît, le département peut proposer au préfet des prescriptions spéciales à l'intérieur des zones de préemption

---

1. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales introduit des dispositions significatives en matière d'urbanisme, par exemple avec la création des métropoles compétente en matière d'élaboration des PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu.

délimitées dans le cadre du régime des **espaces naturels sensibles**<sup>1</sup>, le président du conseil général peut arrêter des règles spéciales de protection pouvant comporter des interdictions de construire, de démolir ou d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol. En effet, l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme dispose : « Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ».

Toutefois, conformément à l'article L. 142-11 alinéa 3, ces règles spéciales cessent de s'appliquer dès qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

Par ailleurs, le département peut conduire lui-même des opérations d'aménagement, directement ou par le truchement d'une participation à un syndicat mixte.

### S e c t i o n I I I

## **Espaces à régime particulier**

Régions et départements peuvent avoir des compétences additionnelles, directement ou de par leur participation à certains organismes consultatifs, dans les cas où leur territoire connaît une configuration topographique particulière [§ 1] et dans les cas où leur territoire a une localisation spécifique [§ 2].

### **§ 1. Espaces à configuration particulière**

Deux lois concernent des espaces à configuration particulière ; il s'agit de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne* (alias loi Montagne) dont les principales dispositions sont reprises aux articles L. 145-1 à L. 145-13 du Code de l'urbanisme [A] et de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* (alias Loi Littoral) dont les principales dispositions sont reprises aux articles L. 146-1 à L. 146-9 du Code de l'urbanisme [B].

#### **A. Montagne**

La loi Montagne institue deux organes de consultation destinés à faire participer les représentants des populations montagnardes :

- le comité national de la montagne, présidé par le Premier ministre ou le ministre de l'Écologie et composé de représentants du Parlement, des assemblées permanentes des chambres consulaires, des organisations nationales représentant exclusivement le milieu montagnard et de chacun des comités de massif ;
- les comités de massif, présidés par le préfet de région et composés majoritairement des représentants des régions, départements et communes concernées et minoritairement de représentants socioprofessionnels, associatifs, des parcs naturels nationaux et régionaux et

1. Cf. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *op. cit.*, p. 324 sq. ; Y. Jégouzo (s.l.d.), *Droit de l'urbanisme*, coll. Dalloz-Action, Dalloz/Le Moniteur, 8<sup>e</sup> éd., 2000, n° 3776 sq.