

Présentation du droit de l'urbanisme

POUR EN SAVOIR PLUS

« Rapport public : Urbanisme et mobilité », 15 novembre 2015, <https://www.vie-publique.fr>

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^e 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 aujourd'hui, 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 contrepartie 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 « Montagne » du 9 janvier 1985**

La loi Montagne, votée en 1985 concerne plus de 5 000 communes et vise à concilier le développement et la protection de territoires à enjeux contrastés (Fiche 10). Elle a été complétée par la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

■ **La loi « Littoral » du 3 janvier 1986**

Cette loi appelée « loi littoral » vise à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Fiche 10).

■ **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).

- **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 (Fiche 11) pour les remplacer par les DTADD et introduit un « verdissement » du Code de l'urbanisme.

- **La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR)**

Elle change des principes importants en urbanisme, en particulier la suppression des coefficients limitant la densité des constructions (COS), le dessaisissement des communes au profit des intercommunalités en matière de conception et d'application des plans locaux d'urbanisme (PLU) (qui deviennent des PLUI).

- **L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du Code de l'urbanisme**

Cette ordonnance procède à la recodification du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme afin de permettre aux collectivités, aux professionnels et aux citoyens de disposer d'un accès simplifié aux normes qui depuis 1973, date de la première codification des textes relatifs à l'urbanisme, s'étaient accumulées, rendant le Code de l'urbanisme difficilement lisible et peu accessible. Chaque document d'urbanisme se voit consacrer un titre du code et des chapitres spécifiques sont consacrés aux étapes essentielles que sont la participation du public et l'évaluation environnementale. Toutes les étapes essentielles du déroulement d'une même procédure sont regroupées dans un endroit unique dans le Code de l'urbanisme.

- **La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN)**

Elle a apporté plusieurs modifications pour les PLU(i), notamment sur leur contenu et leur procédure d'élaboration mais également dans l'instruction des demandes d'utilisation du sol et dans le contentieux.

- **L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale**

Elle modernise le contenu et le périmètre des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

- **Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme**

Elle limite et simplifie les obligations qui imposent aux documents d'urbanisme transversaux (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et autres documents en tenant lieu), d'intégrer les enjeux d'autres documents de planification relevant de politiques sectorielles telles que les risques, les continuités écologiques, les déplacements, etc. LOI n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

L'article 40 de la loi modifie plusieurs articles du code de l'urbanisme. Elle soumet notamment à la concertation obligatoire, les modifications et les mises en compatibilité des Scot et des PLU, lorsque celles-ci sont soumises à évaluation environnementale.

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

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

■ Le Code de l'urbanisme

Depuis plus de 70 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 ou d'une ordonnance (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

Les servitudes que pose le Code de l'urbanisme (notamment les limitations d'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones) ne sont pas indemnisable (L. 160-5). Cette non-indemnisation renforce le sentiment d'une atteinte au droit « sacré » de propriété. Rappelons que l'article 544 du Code civil définit la propriété comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue ».

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) est un enjeu politique local.

■ Le document d'urbanisme

La spécificité du document d'urbanisme se résume par le double contenu de son règlement : un document graphique (plan) et un texte qui divisent le territoire communal en différentes zones dont la surface commande un type d'utilisation (habitation, industrie...) et une forme urbaine (habitation pavillonnaire ou collective...). La technique du 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 (2000) 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. 101-1 du Code de l'urbanisme 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.

L'harmonisation des documents d'urbanisme qu'elles peuvent mettre en œuvre (carte communale, plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale) repose sur 8 principes directeurs (L. 101-2) :

- L'équilibre entre :
 - Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
 - 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 ;
 - Les besoins en matière de mobilité.
- La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville.
- 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 de l'ensemble des modes 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 motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.
- La sécurité et la salubrité publiques.
- La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.