

## Communication de Monsieur Yves Gry



Séance du 11 avril 2014



### Histoire du droit moderne de l'urbanisme en France depuis 1919

#### Quelques illustrations en Lorraine

Les deux mots importants de cet intitulé sont bien sûr urbanisme et droit. Ces notions ont des origines différentes mais leur rencontre est naturelle eu égard aux domaines qu'elles recouvrent. Le mot urbanisme est en fait d'origine récente et il apparaît, dans son acception actuelle, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, notamment en 1910 dans le Larousse de la langue française. La majorité des auteurs s'accordent à attribuer la paternité de ce mot à un ingénieur catalan des Ponts et Chaussées, Idelfonso Cerda, auteur en 1867, d'une thèse intitulée « théorie générale de l'urbanisme à Barcelone »<sup>[1]</sup>. Ce mot, forgé à partir du vocable « urbs », désigne la science d'aménagement des villes. La société s'étant transformée profondément, l'urbanisme contemporain a pour objet l'aménagement de l'espace et pour fonction d'adapter cet espace aux exigences sociales.

Ce n'est pas par hasard que les professionnels de l'époque aient éprouvé le besoin d'inventer un mot nouveau pour désigner une discipline devant relever le défi de la révolution industrielle qui avait entraîné le développement anarchique des agglomérations ainsi que la dégradation de quartiers anciens. Aujourd'hui, l'urbanisme est devenu un domaine pluridisciplinaire qui fait appel à de nombreux métiers : architecte, ingénieur, économiste, aménageur, juriste, sociologue, paysagiste, démographe, administrateur, etc... et bien sûr,

élus nationaux et locaux, le droit étant un outil au service de la mise en œuvre d'une politique définie préalablement.

Et l'urbanisme contemporain, en tenant compte de la marque de l'histoire des lieux dans lesquels vivent les hommes ainsi que leurs besoins et souhaits, vise à «créer dans le temps une disposition ordonnée de l'espace en recherchant harmonie, bien-être et économie<sup>[2]</sup>» !

Autant l'urbanisme traduit un courant nouveau, autant l'urbanisation est ancienne. Les villes existent depuis fort longtemps. Dès l'antiquité, l'urbanisation inspira les réflexions par exemple de Platon et d'Aristote ou plus tard de Vitruve<sup>[3]</sup>. Des villes anciennes, comme Ougarit, Ephèse, Byblos, Pompéi, pour ne citer qu'elles, ont été bâties selon des plans préétablis et des règles d'accompagnement.

En France, sous l'Ancien Régime, il y a des pratiques juridiques éparées légitimées par les considérations les plus diverses, en fonction des régions, des professionnels, des autorités locales, des tribunaux. On trouve des règles urbaines dans des coutumiers, dans des ordonnances urbaines prises par les autorités locales ainsi que dans la législation royale. C'est particulièrement au 17<sup>ème</sup> siècle que s'éveille une conscience juridique en ce domaine, notamment par un texte souvent cité, l'édit royal de 1607 dit de Sully qui fonde le premier droit organisé de la voirie, par exemple, défendant à tout candidat constructeur de faire « aucune saillie sans le congé et l'alignement du grand voyer ou de ses commis<sup>[4]</sup> ».

Cet acte indiquait au riverain les limites séparant la voie publique de sa propriété, l'Administration pouvant modifier la longueur de la voie et même en profiter pour imposer aux constructeurs diverses contraintes architecturales.

Un texte si ancien peut encore produire de l'actualité puisqu'à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a déclaré l'édit royal de 1607, codifié depuis dans le code de la voirie routière, conforme à la Constitution<sup>[5]</sup>.

Ce premier texte portant mesure générale à Paris sera suivi d'autres déclarations concernant la voirie, la hauteur des maisons, les ouvertures sur rue. Ces dispositions restent d'ailleurs en vigueur sous la Révolution (loi du 12 juillet 1791) et sont même reprises sous le premier Empire, notamment les plans d'alignement qui seront ensuite généralisés par la loi municipale du 5 avril 1884.

Dans chaque province existent des règles locales en matière de construction ; en Lorraine, apparaissent quelques règles qui formeront un véritable corps

coutumier dans la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle, notamment avec la fondation de la ville neuve de Charles III, le Duc faisant véritablement œuvre d'urbaniste en créant cette nouvelle ville sur la base d'un plan hippodamien et obligeant les propriétaires à bâtir leurs terrains en observant l'alignement sur les rues et les places.

Et plus tard le code de police de Nancy, en date de 1769, soumet les constructions à quelques règles par exemple « les propriétaires de terrains sur les grandes rues et avenues ... seront tenus d'y faire construire des bâtiments, de hauteur, profondeur et largeur convenables pour des habitations aux bourgeois, en observant l'uniformité<sup>[6]</sup>... ».

Egalement, un arrêt du Conseil du Roi du 12 juin 1778, concernant les embellissements de Nancy qui rappelle l'obligation de l'alignement « *les propriétaires des maisons dont les façades menaceront ruines, ne pourront faire reconstruire lesdites façades sans en avoir préalablement demandé l'alignement, auquel ils seront tenus de se conformer. A l'égard de ceux qui voudront construire à neuf sur des emplacements vides, ils seront tenus non seulement de suivre les alignements qui leur auront été donnés, mais encore de faire exécuter les façades des dites maisons suivant les plans qui auront été tracés, à peine de démolition, même d'amende contre les Entrepreneurs & Maître Maçons<sup>[7]</sup> ».*

Ensuite, d'autres préoccupations d'ordre public vont se faire jour, notamment au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, concernant la sécurité (décret du 15 octobre 1810) ou des immeubles menaçant ruine (loi du 21 juin 1898) ou la salubrité ; un décret loi du 26 mars 1852, inspiré par Haussmann, obligeait les constructeurs à l'aménagement de réseaux d'évacuation qui serviront ensuite à la rénovation haussmannienne de Paris et une loi du 15 juin 1902 en fera une préoccupation nationale ; des règles relatives à la protection de l'esthétique sont édictées dans cette période surtout pour protéger les monuments historiques (loi du 30 mars 1887 largement modifiée en 1913) et les sites (loi du 21 avril 1906 modifiée en 1930).

Enfin, doit être citée, la grande loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation, qui, bien qu'elle ait été modifiée depuis, contient les bases de la procédure actuelle, avec sa division en deux phases, administrative et judiciaire. Revue en 1833 et 1841, elle a permis la réalisation de grands travaux au 19<sup>ème</sup> siècle, notamment à Paris.

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, il n'y a donc pas en France de réglementation spécifique de l'urbanisme, les autorités publiques utilisant les moyens de la législation domaniale et des polices spéciales pour imposer un minimum de règles en matière urbaine.

Il s'agit donc d'un droit fragmentaire qui s'intéresse essentiellement, à la

voirie, l'alignement, l'hygiène, la sécurité, la protection esthétique et c'est un droit d'interdiction ; la loi sanctionne, elle n'organise pas vraiment ; c'est de la police administrative, c'est-à-dire des règles permettant d'assurer l'ordre public dans le domaine de la construction.

Mais, vers la fin du 19<sup>ème</sup> siècle apparaît la nécessité d'organiser de manière cohérente le territoire des villes en raison de l'exode rural et de la révolution industrielle ; ce qui va entraîner de nombreuses réflexions en vue de définir l'urbanisation de manière plus globale. Cette période se clôt avec la première guerre mondiale qui entraîne une destruction des villes du Nord et de l'Est de la France ainsi qu'un afflux de populations vers les agglomérations.

Ces conditions vont accélérer le vote de la première loi d'urbanisme en France en 1919, qui constitue le premier texte du droit moderne de l'urbanisme.

Ce droit peut se définir comme l'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbains dans le but d'organiser la vie sociale au mieux de l'intérêt général. C'est une branche du droit public qui porte la marque de l'inégalité des partenaires en présence, confiant aux pouvoirs publics des prérogatives exorbitantes, comme le droit d'expropriation ou de préemption.

Ce droit a trois fonctions ; d'une part, certains chapitres du code de l'urbanisme traduisent la volonté de protéger : par exemple, préservation de l'environnement, protection d'activités agricoles, artisanales, du littoral, de la montagne, du patrimoine forestier, sauvegarde des bâtiments et quartiers historiques. D'autre part, ce droit fournit les moyens de créer des quartiers nouveaux et de rénover ou réhabiliter des secteurs anciens. Enfin, le code de l'urbanisme a une fonction répressive en prévoyant les infractions possibles dans l'acte de construire.

Deux traits principaux caractérisent ce droit : il est « porteur d'injustice » et d'une complexité certaine. Il est « porteur d'injustice » car il repose d'une part sur le principe de la discrimination et d'autre part sur celui de la non responsabilité en raison de l'intérêt général qu'il poursuit. En effet, ce droit a pour objet, entre autres, d'attribuer des affectations à l'espace et, comme elles ne sont pas identiques, elles sont nécessairement discriminatoires. Un trait sur un plan d'un document d'urbanisme va classer un terrain dans une zone constructible et affecter la parcelle voisine d'une servitude d'inconstructibilité. Dans plusieurs de ces décisions, le Conseil d'Etat évoque « un droit discriminatoire par nature<sup>[8]</sup> ».

En outre, ce droit est marqué par une grande marge de manoeuvre dans l'établissement des servitudes d'urbanisme ou règles d'urbanisme, fondée sur

le principe fondamental de la non indemnisation des servitudes d'urbanisme édicté par l'article L160-5 du code de l'urbanisme.

Enfin, ce droit est d'une complexité certaine ; il n'a pas échappé au phénomène contemporain de l'inflation législative et réglementaire, qui en fait un droit en changement très fréquent voire permanent. Il y a aussi une application spatiale différente sur le territoire (lois littoral, montagne, secteurs protégés, etc...). Le Conseil d'Etat, dans un important rapport, dont le titre est significatif « l'urbanisme pour un droit plus efficace » n'hésite pas à affirmer que « c'est une matière juridique sophistiquée dont l'accès n'est pas aisé pour les usagers »<sup>[9]</sup>.

Pour présenter cette évolution - d'un droit rudimentaire à un droit approfondi - trois étapes principales peuvent être avancées, sans qu'elles soient synchrones :

La naissance du droit moderne de l'urbanisme (1919 - 1945)

Le droit de l'urbanisme de l'explosion urbaine (1945 - 1980)

La recherche de nouveaux équilibres (1980 à nos jours).

### **La naissance du droit moderne de l'urbanisme (1919/1945)**

Deux moments peuvent être privilégiés : l'entre-deux guerres, la période de Vichy - loi du 15 Juin 1943-.

#### *L'entre-deux guerres*

Cette période s'ouvre par le vote de la loi dite Cornudet du 14 Mars 1919, du nom de son rapporteur à la chambre des députés, qui s'appelle Honoré Cornudet des Chaumettes. Ce texte n'apparaît pas bien sûr ex nihilo ; en effet, trois propositions de loi sont déposées, l'une par Charles Beauquier en 1909, une seconde, revue et corrigée par la section d'hygiène sociale du Musée social déposée par Jules Siegfried en 1912, et sur ce texte se greffe une troisième proposition à l'initiative d'Amédée Chenal.

Enfin, le député Honoré Cornudet, remet un rapport le 5 juin 1913 proposant de fondre les trois propositions en un texte unique. La ville de Nancy a aussi été associée à cette réflexion grâce à Georges Hottenger, professeur de droit à l'Université, membre de l'académie de Stanislas et ayant participé activement à la section hygiène sociale du « Musée social<sup>[10]</sup> ».

Ce texte mettra du temps pour être adopté car la discussion à la chambre des députés s'est avérée plus difficile que prévu.

Elle le vote le 1<sup>er</sup> juin 1915, révélant un certain consensus entre députés de droite et de gauche puis le Sénat après une longue inaction, l'adopte le 27 décembre 1918. La chambre des députés l'approuve définitivement le 26 janvier 1919, grâce toujours au dynamisme du député Cornudet. Il est promulgué le 14 mars 1919 au Journal Officiel du lendemain, sous la signature de deux lorrains prestigieux, le Président de la République Raymond Poincaré et Albert Lebrun, ministre des régions libérées.

A propos de la lenteur du Sénat, Honoré Cornudet explique que sa résistance provenait du fait que la loi portait une atteinte au droit exclusif des maires et des administrateurs locaux. Cette remarque est à rapprocher de la position actuelle du Sénat qui n'a pas souhaité, lors du vote de la loi ALUR promulguée le 27 mars 2014, transférer de manière automatique la compétence d'urbanisme aux intercommunalités, les maires et les conseils municipaux perdant alors leurs pouvoirs.

Cette loi, base de notre législation moderne en urbanisme, est d'une grande importance. Tout d'abord, c'est la première loi d'urbanisme en France, alors que de telles lois ont déjà été votées dans de nombreux pays européens, par exemple la Suède en 1871, en 1875 en Prusse, en 1902 en Hollande ou en Angleterre en 1909. Les partisans de cette première loi prenaient d'ailleurs comme argument le retard de la France.

Cette loi s'applique à toutes les Communes de plus de 10 000 habitants, aux Communes du département de la Seine et à celles en voie d'accroissement démographique. S'y ajoutent les Communes sinistrées à la suite des faits de la guerre. Donc une loi d'application générale qui a pour objet principal la création d'un document de planification urbaine appelé « Projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension » (PAEE). C'est l'ancêtre de nos documents d'urbanisme actuels, le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Toutefois, cette loi de 1919 ne prévoyait pas la technique du « zonage » et il faudra attendre un arrêt de principe du Conseil d'Etat, en 1934, pour l'utiliser dans un document d'urbanisme<sup>[11]</sup>.

Ensuite, la loi procède à une reconnaissance officielle de la procédure de lotissement mais de manière très succincte de telle sorte qu'il faudra une loi du 19 juillet 1924 pour remédier aux inconvénients de la loi de 1919. Ce texte vient faire œuvre nouvelle en soumettant l'opération de lotissement à autorisation préalable de l'Administration afin de lutter contre les fraudes. Cette dernière doit agréer le projet de plan d'aménagement et de travaux de viabilité à exécuter avant la vente des terrains. C'est le même principe aujourd'hui mais les modalités sont certes différentes.

Les lois de 1919 et 1924 forment donc un bloc et constituent « les plans Cornudet », en soulignant d'ailleurs que les initiateurs de la dernière loi étaient toujours les mêmes, Jules Siegfried, Honoré Cornudet, s'inspirant toujours des travaux du Musée social.

Dans l'agglomération nancéienne, Nancy et très peu de Communes ont démarré une élaboration de ces plans mais seule, la Commune de Saint-Max s'est dotée de ce document faisant apparaître outre le bâti existant, trois zones (zone A : quartier industriel, zone B : quartier commercial et zone C : quartier de repos).

Le bilan de ces deux premières lois d'urbanisme est très mitigé : sur le nombre de Communes concernées, soit 1682, seuls 274 plans furent approuvés, soit moins de 17 %<sup>[12]</sup>. Plusieurs raisons peuvent être avancées ; manque de fermeté de l'Administration, pas de sanctions dans la loi, méfiance des maires envers l'établissement de tels plans, notamment devant les risques de grosses charges financières des Communes même s'il existait une possibilité d'obtenir quelques subventions, notamment de la part des Départements.

Quelques années après, les pouvoirs publics sont à nouveau conscients que la législation de 1919 est insuffisante notamment en région parisienne qui se caractérise par un accroissement important de la population et des implantations industrielles. Craignant de voir des opposants, notamment le parti communiste mobiliser les mal lotis, le Gouvernement fait voter une loi le 15 mars 1928, dite loi Sarraut, du nom du ministre qui l'a défendue, permettant de fournir des crédits et d'activer les procédures pour assurer la viabilité et la salubrité des lotissements défectueux apparus à la suite de la grande guerre.

La loi de 1919 ayant donné des résultats très inégaux, le peu d'empressement des élus locaux conduisit les responsables, constatant que l'aménagement des villes est conçu dans un cadre trop étroit -la Commune-, à faire voter une nouvelle loi, en date du 14 mai 1932 décidant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne. Ce plan était conçu pour être l'élément principal d'une planification régionale à laquelle devaient être subordonnés tous les projets d'aménagement des communes de la région, l'urbanisme communal était ainsi encadré par des règles supra communales.

Cet enjeu de la dimension intercommunale des choix d'urbanisme se faisant de plus en plus sentir, intervient un décret loi du 25 juillet 1935, sous un gouvernement dirigé par Pierre Laval, donnant la possibilité d'établir des projets régionaux d'urbanisme dans tout le pays. Ce texte est en fait le premier jalon soulignant la dimension intercommunale de la planification urbaine qui préfigure le débat récurrent en ce domaine et totalement actuel. Toutefois

aucun projet régional ne sera approuvé pour la province. Seul celui de la région parisienne le sera par un décret du 22 juin 1939. Des groupements régionaux d'urbanisme seront constitués sans néanmoins pouvoir élaborer de véritables projets.

Ainsi à la veille de la seconde guerre mondiale, la France est dotée d'une législation devant lui permettre de contrôler et de coordonner l'urbanisation selon les territoires mais elle est peu appliquée. Une nouvelle donne s'imposait et c'est le régime de Vichy qui va être à l'origine d'une loi importante pour l'urbanisme en France.

### *La période de Vichy - La loi du 15 Juin 1943 -*

Le gouvernement de Vichy crée en 1940 un commissariat national pour la construction et va plus loin en adoptant une loi du 15 juin 1943 qui porte la marque du régime, d'esprit autoritaire et centralisateur, et qui transfère le pouvoir en matière d'urbanisme des Communes à l'Etat. Cette centralisation a une double conséquence. Tout d'abord l'Etat crée au niveau national une administration spécifique, la direction de l'urbanisme et de la construction immobilière et au niveau local des commissions départementales d'urbanisme.

Et l'Etat prend la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme ainsi que la délivrance du permis de construire qui devient aussi pour la première fois un acte de synthèse des différentes autorisations touchant l'acte de construire.

Enfin, la loi pose un principe très important toujours en vigueur : la règle de la non indemnisation des servitudes d'urbanisme qui fait partie de l'arsenal normatif sous l'article L160-5 du code de l'urbanisme, dans une rédaction à peine modifiée. Ce grand principe signifie que les pouvoirs publics peuvent élaborer la réglementation de l'urbanisme sans avoir à indemniser les propriétaires lésés, sauf procédure d'expropriation ou exceptions prévues par la loi.

L'urbanisme devient une affaire d'Etat ; avec 7 titres et 114 articles, cette loi où le mot urbanisme apparaît dans l'en-tête, a longtemps été considérée comme capitale ; elle sera à la base du premier code de l'urbanisme et de l'habitat en 1954. Elle va d'ailleurs servir à la reconstruction du pays après la seconde guerre mondiale. Le rétablissement de la légalité républicaine n'abroge pas la loi de 1943 ; bien au contraire, deux ordonnances du 21 avril et 27 octobre 1945 confirment une grande partie de cette loi notamment sur les compétences du ministère de la reconstruction et sur le permis de construire.

## Le droit de l'urbanisme de l'explosion urbaine (1945 - 1980)

La fin de la seconde guerre mondiale ouvre la période des trente glorieuses, caractérisée par une augmentation très importante de la population urbaine et les pouvoirs publics sont amenés à intervenir à nouveau. Toutefois, durant la IV<sup>ème</sup> République peu de textes importants affectent le droit de l'urbanisme.

A citer, principalement une loi foncière du 6 août 1953 qui autorise les collectivités publiques à acquérir, au besoin par voie d'expropriation, des terrains privés pour les céder ensuite, après équipement, à des constructeurs publics ou privés. La Lorraine s'est beaucoup servie de cette procédure pour réaliser des zones d'activités en vue de sa diversification industrielle.

C'est surtout la V<sup>ème</sup> République qui va produire des textes très importants en 1958 et 1967.

### *Ordonnances et décrets du 31 décembre 1958*

Un nouveau train de mesures intervient en fin d'année 1958 en raison de divers facteurs ; les fondateurs de la V<sup>ème</sup> République souhaitent modifier de nombreux domaines, notamment celui de l'urbanisme et du logement. La France, à cette époque, est confrontée à une très grave crise du logement, dénoncée déjà par l'Abbé Pierre, ancien député de Meurthe-et-Moselle, dans son appel mémorable du 1er février 1954 sur Radio Luxembourg, en faveur des mal-logés. De plus, la construction s'améliore, ce qui permet d'envisager des programmes de grande ampleur.

Aussi, le gouvernement prend le 31 décembre 1958, une série d'ordonnances intitulées «urbanisme, HLM crise du logement». Ces textes donnent une ampleur nouvelle à l'urbanisme qui devient plus opérationnel mais aussi prospectif. Deux axes nouveaux se font jour. En premier lieu, ces textes créent de nouveaux cadres de l'action urbanistique en réformant la planification urbaine. Sont créés deux nouveaux documents d'urbanisme, les Plans d'Urbanisme Directeur qui tracent le cadre général de l'aménagement de l'agglomération et les Plans d'Urbanisme de Détail qui complètent les précédents par secteurs ou quartiers.

Ensuite, au titre de l'urbanisme opérationnel sont créées deux nouvelles procédures urbaines dont nous voyons encore aujourd'hui les effets, la rénovation urbaine et la zone à urbaniser par priorité.

La rénovation urbaine est un procédé d'aménagement urbain qui va avoir d'importantes conséquences en centre ville. Par ce procédé de restructuration, il s'agit de faire disparaître des quartiers insalubres, vétustes et de les remplacer par des ensembles immobiliers modernes. Ce sont des opérations «quasi

chirurgicales» où à la démolition succède un ensemble neuf et moderne.

En Lorraine, deux opérations principales ont été conduites selon cette procédure, l'une à Nancy dans le quartier Saint-Sébastien, l'autre à Metz sur celui du Pontiffroy. Ces rénovations, qui aujourd'hui accueillent diverses réalisations modernes, ont fait l'objet dans le début des années 1960 de vives protestations d'associations de défense du patrimoine dans les deux villes. Est ainsi à déplorer, à titre d'exemple, la disparition de la Maison Jean Lamour, rue de la Hache, à Nancy.

Aussi, quelque temps après, est votée à l'initiative d'André Malraux écrivain, ministre de la culture, alerté par des professionnels du patrimoine et des urbanistes, une loi du 4 août 1962 qui permettra d'arrêter l'action des démolisseurs et d'assurer une protection du patrimoine architectural par la création des Secteurs Sauvegardés - (il en existe aujourd'hui une centaine dont - trois en Lorraine, Nancy, Metz, Bar-le-Duc et bientôt Neufchâteau) - et par l'instauration d'une formule plus souple de réhabilitation immobilière.

Le second procédé a trait à la création des zones à urbaniser par priorité (ZUP) en vue de l'aménagement de quartiers nouveaux pour encadrer les opérations d'habitat, en périphérie des villes, afin de répondre à l'afflux de populations dans les secteurs urbains.

La France va ainsi se couvrir de ZUP à partir du début des années 1960 (par exemple, en Lorraine les ZUP de Vandœuvre, de Borny, Mont-Saint-Martin, Fameck, Forbach, etc ...). Ces grands ensembles sont aujourd'hui assez critiqués. Pourtant, au début, les premiers occupants paraissaient satisfaits mais au fur et à mesure du temps passé et du renouvellement des habitants, certaines ZUP sont devenues des quartiers en difficulté.

Ces importantes opérations d'habitat sont en grande partie issues des idées contenues dans la charte d'Athènes adoptée en 1933 par l'Assemblée des Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), dont le chef de file était l'architecte-urbaniste Le Corbusier. Cette charte, forte de 95 propositions, est symbolisée par la maxime suivante (n° 77) : « les clefs de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions : habiter, travailler, se recréer (dans les heures libres), circuler ». Cet urbanisme, qualifié de fonctionnaliste a largement inspiré la reconstruction en France après la seconde guerre mondiale.

Toutefois, ces grands ensembles, dont certains néanmoins estiment qu'ils ont été réalisés en interprétant mal les principes de la charte d'Athènes, font aujourd'hui l'objet de critiques dénonçant un urbanisme trop fonctionnaliste, la non maîtrise des espaces communs, la non prise en compte du passé de la ville, etc., bref un urbanisme conçu pour un homme abstrait<sup>[13]</sup>.

Près de dix années suivant la mise en œuvre de la réglementation de 1958, les pouvoirs publics, notamment devant l'accélération du rythme de la croissance urbaine, sont à nouveau conduits à envisager une réforme de la planification urbaine et s'ouvre alors une période charnière dans l'évolution de ce droit.

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

Cette loi porte le nom de loi Pisani car c'est le ministre qui l'a portée tout au long des débats parlementaires mais lorsqu'elle fut votée, il avait déjà démissionné du gouvernement.

C'est le résultat d'un mouvement de réforme sans précédent dans l'histoire du droit de l'urbanisme. En effet, le législateur s'est à nouveau penché sur l'urbanisme, en raison principalement des critiques faites à l'encontre des textes précédents. Des reproches politiques car les anciens documents d'urbanisme (les PUD) sont des plans établis par l'Etat et pratiquement imposés aux collectivités locales qui revendiquent une plus grande responsabilité pour l'avenir de leur territoire, préfigurant ainsi la décentralisation, une quinzaine d'années plus tard. Egalement des reproches techniques puisque le contenu des plans d'urbanisme issu de la réglementation de 1958 n'est pas très rigoureux, s'apparentant à une formalité administrative sans contenu réel « ou encore un mythe tranquillisant<sup>[14]</sup> ». En fait, ces documents ne sont pas sûrs juridiquement, ils n'ont pas une vraie portée normative. De plus, les textes antérieurs ne fournissent pas les instruments d'une politique foncière pour lutter contre la rareté des sols disponibles.

A ces différentes critiques, le législateur de 1967 a souhaité répondre point par point, ce qui a conduit à la production d'un « monument législatif », charte fondamentale de l'urbanisme et de la planification urbaine. L'année 1967 devient alors une époque charnière comme 1943.

Est également créé à cette époque le grand ministère de l'urbanisme, de l'équipement, et du logement, fusion du ministère de la construction et des travaux publics et ponts et chaussées, avec ses services déconcentrés, les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui vont jouer un rôle très important dans la mise en œuvre de l'urbanisme en France jusqu'au milieu des années 1980.

Cette loi, dont le maître mot est la concertation, comporte 117 articles et apporte de sensibles innovations. D'une part, elle modifie totalement la planification urbaine en créant deux nouveaux documents d'urbanisme : les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), par exemple le SDAU Sud Métropole Lorraine groupant les agglomérations de Nancy, Toul et Lunéville ainsi qu'un document réglementaire, le Plan d'Occupation des Sols

(POS) qui, pour la première fois en France aura une valeur normative certaine, la loi le déclarant opposable aux tiers.

En outre, ces documents sont établis par l'Etat et les collectivités locales selon le principe de l'élaboration conjointe, mais le document définitif reste toutefois approuvé par le préfet ou par décret en Conseil d'Etat, en cas d'opposition de la collectivité territoriale. D'autre part, la loi crée de nouveaux procédés de mise en œuvre de l'urbanisme opérationnel -la création des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) destinées à remplacer les ZUP, la concertation signifiant la réunion de l'ensemble des acteurs privés et publics- et pour la première fois -la possibilité donnée à l'Etat et aux collectivités locales de constituer des réserves foncières, au besoin, par voie d'expropriation-. C'est ainsi qu'à ce titre ont été acquis en Lorraine près de 5000 hectares, conformément aux prévisions des documents d'urbanisme et qui ensuite ont été utilisés à moyen et long terme pour réaliser, par exemple, les pôles industriels de Toul, Metz-Ennery, les zones d'habitat à Gondreville et Sémécourt ou l'aéroport régional. C'est à cette époque qu'ont été créés en France les premiers Etablissements fonciers, comme celui de Lorraine en 1974, ou le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres en 1975.

Mais déjà dès le milieu des années 1970, des voix s'élèvent contre les excès de l'urbanisation, la trop grande réalisation de tours et de barres et le droit va de nouveau évoluer. Est ainsi votée une nouvelle loi foncière le 31 décembre 1975 dite loi Galley, pour lutter contre la spéculation foncière et aussi pour limiter la création de tours d'habitation ; cette loi crée de nouveaux droits de préemption en faveur des Communes et surtout elle crée un mécanisme original, une taxe fondée sur le dépassement d'un Plafond Légal de Densité (PLD) qui est une limite au-delà de laquelle le droit de construire appartient à la collectivité publique. Ce nouveau mécanisme, presque révolutionnaire, devait permettre, d'éviter une trop grande densification des centres villes en décourageant l'urbanisme vertical. Cette mesure entre en application en 1977, et si elle avait existé quelques années auparavant, la Tour Thiers, en face de la gare de Nancy, n'aurait pu être construite car le coût foncier pour le promoteur aurait été trop important en raison de l'extrême densité du bâtiment. Mais le mécanisme a eu des effets pervers ; il a en effet entraîné un arrêt de la construction dans les centres villes ainsi qu'à Paris et favorisé l'urbanisation à la périphérie. Aussi une loi du 23 décembre 1986 l'a-t-elle pratiquement supprimé en rendant cette mesure facultative. Les villes de Metz et Nancy l'ont rapidement abandonnée.

Ce dernier texte clôt cette période, parfois appelée, par dérision, « les années béton » en rappelant qu'à cette époque déjà se faisaient jour une prise en compte des préoccupations d'environnement. C'est ainsi qu'ont été prises en 1977

par le gouvernement, trois directives relatives à la protection du littoral, de la montagne et du voisinage des aérodromes. Parallèlement, certains grands ensembles urbains connaissent des dégradations physiques et sociales et dès 1977 apparaissent des textes en vue de la réhabilitation de certains ensembles préfigurant la création en 1990 d'un ministère de la ville.

### **La recherche de nouveaux équilibres (1980 à nos jours)**

La fin des années 1970 se caractérise par un net ralentissement de la croissance urbaine et en même temps apparaissent de nouvelles aspirations..., exprimées des habitants pour un meilleur cadre de vie, exprimées notamment par les associations de défense de l'environnement et le mouvement écologiste. Parallèlement, l'organisation territoriale française change, principalement avec le lancement de la décentralisation instituée par la loi Defferre du 2 mars 1982, qui, entre autres mesures, crée les Régions en tant que nouvelles collectivités territoriales et abroge la tutelle de l'État sur ces dernières. L'urbanisme ne pouvait rester en dehors de ce mouvement, qui va conduire à une nouvelle configuration de ce droit d'une part touchant les acteurs de l'urbanisme et d'autre part en assignant de nouveaux objectifs.

#### *La décentralisation de l'urbanisme : un transfert de pouvoirs.*

Cette évolution, voire révolution, est contenue principalement dans la première loi de transfert de compétences du 7 janvier 1983, complétée par une loi du 18 juillet 1985, dite « loi d'aménagement ». Par ces textes, l'urbanisme redevient, au premier chef, l'affaire des collectivités territoriales et ainsi le législateur renoue avec la tradition abandonnée en 1943, en consacrant le principe de la compétence première des Communes dans le domaine de l'urbanisme, tant au niveau de l'élaboration des documents d'urbanisme que pour leur mise en œuvre.

La loi ne change pas fondamentalement le droit des documents d'urbanisme, mais modifie considérablement le pouvoir des acteurs.

Ainsi le document principal créé par la loi du 3 décembre 1967, le Plan d'Occupation des Sols (POS) reste d'actualité mais la grande nouveauté est qu'il est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la Commune. Toutefois, l'État, d'autres collectivités et organismes publics sont associés à la démarche de planification, le POS étant ensuite approuvé par délibération du Conseil Municipal. Il était autrefois approuvé par l'État. De la même manière, les Schémas Directeurs sont approuvés par l'organe délibérant de la structure intercommunale compétente. C'est un véritable changement de responsabilités.

Concernant la mise en œuvre, la loi innove beaucoup en décidant que le

permis de construire est délivré par le maire au nom de la Commune, dès que cette dernière est dotée d'un POS approuvé. Ainsi, un pas décisif est franchi. Le maire hérite d'une compétence bien sûr élargie aux autres autorisations (lotissements, permis de démolir, coupes d'arbres, etc...). Le journal le Monde titre à l'époque à propos de cette réforme « le permis de construire au maire : un cadeau empoisonné ». Cette compétence est aujourd'hui contestée par certains.

Enfin, sont également transférés aux Communes l'urbanisme opérationnel ainsi qu'un nouveau droit de préemption intitulé le « Droit de Préemption Urbain » (DPU).

Mais la loi a prévu des freins et contrepoids à cette décentralisation ; en effet, l'urbanisme n'est pas un domaine qui peut être transféré en totalité à une seule personne publique ; elle est en fait une compétence partagée ainsi que l'exprime l'article L110<sup>[15]</sup>, le premier du code de l'urbanisme. C'est un article solennel qui a fait l'objet de longs débats à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Jean Foyer, ancien ministre, professeur de droit, l'a critiqué de manière ironique. Il l'a comparé à un psaume, en soulignant que ce texte était un retour à l'ancien régime niant la propriété privée. « Domini est terra et plenitudo ejus ». C'est au Seigneur qu'appartient la terre et tout ce qu'elle contient.

En fait, cet article, modifié plusieurs fois, énonce les principes généraux de la politique d'urbanisme et a des conséquences sur l'élaboration partagée des documents d'urbanisme. Et il a une certaine portée normative, le Conseil d'Etat le citant parfois dans ses attendus concernant le contentieux des POS et des PLU<sup>[16]</sup>.

En outre existe à l'article L111-1-2 du code de l'urbanisme un principe d'inconstructibilité limitée qui empêche la création de terrains constructibles dans des Communes non couvertes par un document d'urbanisme. Cet article a été voté en 1983 pour les obliger à s'engager dans une démarche de planification. Ce principe, qui peut gêner les Communes rurales, ne souhaitant pas s'enfermer dans une telle procédure, a fait l'objet en 1983 de vifs débats à l'Assemblée Nationale. Mais aujourd'hui, les exceptions à l'application du principe ainsi que le recours à la carte communale ont largement tari la contreverse.

L'Etat garde donc en la matière certains pouvoirs et reste le garant de l'intérêt général. La loi de décentralisation a, ainsi dès 1983, créé de nouvelles procédures ou de normes au profit de l'Etat et d'autres lois postérieures imposent aux collectivités territoriales des contraintes fortes par exemple les lois Littoral et Montagne, encadrant le pouvoir des Communes dans les secteurs concernés. On a pu évoquer dès 1983, un urbanisme « en décentralisation surveillée », voire un retour de la tutelle<sup>[17]</sup>.

On pourrait remarquer, de manière quelque peu provocatrice, que l'Etat a choisi de transférer des compétences aux autorités locales à un moment de crise de l'urbanisme : manque de terrains disponibles, crise du logement, quartiers en difficultés. A noter, en outre, que, malgré cette décentralisation, le législateur a décidé que l'Etat conserverait néanmoins la responsabilité générale du patrimoine de la Nation (les monuments historiques, les secteurs sauvegardés ainsi que la protection des sites et des paysages).

L'Etat, après les premières années d'application de ces nouveaux principes, fait d'ailleurs un certain retour dans la mise en œuvre de l'urbanisme en créant de nouvelles normes à son profit par exemple, les Directives d'Aménagement du Territoire pour protéger des secteurs réputés à risque. Un exemple en Lorraine : une directive approuvée par décret en Conseil d'Etat du 2 août 2005 relative aux Bassins Miniers Nord Lorrains et renforçant les prescriptions en matière de constructibilité des territoires à risques d'affaissement minier. Beaucoup de Communes du Nord Lorraine ont dû ainsi réduire les zones constructibles de leur document d'urbanisme, alors qu'elles sont en principe maîtresses de la planification de leurs territoires.

#### *Les nouveaux objectifs assignés à l'urbanisme*

A partir des années 1990, s'impose la nécessité d'une réforme du droit de l'urbanisme. Michel Rocard, alors Premier Ministre saisit le Conseil d'Etat, en soulignant que le droit de l'urbanisme fait l'objet d'une forte évolution liée à la décentralisation. Et la haute juridiction rend un rapport en janvier 1992, cité en introduction « l'urbanisme : pour un droit plus efficace ». La publication de ce document est accompagnée de l'annonce d'une grande loi mais cette dernière tardera à être votée en raison des changements de majorité politique. Le projet de loi est remis à l'ordre du jour par le gouvernement de Lionel Jospin. Cette démarche va aboutir à notre dernière grande loi d'urbanisme, votée le 13 décembre 2000 et appelée Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (Loi SRU).

Cette loi, très dense de 209 articles alors que le projet en comportait moins de 90 -pour une part, effet du cumul des mandats- a fait l'objet de 3700 amendements et prend 52 pages du Journal Officiel. Ce texte, qui conduit à une refonte profonde du droit de l'urbanisme, affiche trois objectifs principaux, bouleversant à nouveau la planification urbaine.

Le renouvellement urbain est en fait l'objectif principal qui englobe toutes les autres finalités de la réforme. Cette expression signifie de manière concrète que la nouvelle politique d'urbanisme doit lutter contre la ségrégation sociale, régénérer les parties dégradées de la ville et organiser la voie du développement durable. Cet objectif se fonde sur un double constat : dégradations constantes

de certaines parties du territoire (friches industrielles, friches militaires, grands ensembles, co-propriétés en difficulté) ; les procédures issues de la loi Pisani de 1967 ne sont plus adaptées et ont favorisé un étalement urbain de plus en plus croissant qui « mite » le territoire et détruit de grands espaces agricoles.

Au contraire, le renouvellement urbain doit favoriser une ville recentrée plus dense. Cet objectif, présenté comme nouveau, s'inscrit dans une certaine continuité : à toutes les époques, le remodelage de la ville a souvent été l'un des axes habituels des politiques urbaines, soit de manière continue, diffuse, soit dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme.

La cohérence, aussi une ambition majeure de cette loi, est de placer l'intercommunalité au centre des politiques urbaines. Il s'agit de renforcer la cohésion des territoires à une échelle dépassant largement la Commune, c'est-à-dire vers l'agglomération, voire un territoire plus vaste.

Enfin la solidarité pour assurer la mixité sociale grâce à une plus grande diversité dans les agglomérations, les Communes, les quartiers, c'est la création d'un quota de logements sociaux par ville. Il a été fixé à 20 % de logements sociaux avec des différences de taille de villes en région parisienne et en province.

Ces objectifs conduisent à un renouveau de la planification urbaine, donc une refonte de la boîte à outils comme en 1943, 1958 et 1967. Sont ainsi créés d'une part, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) à la place des Schémas Directeurs et d'autre part les POS cèdent la place aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), instrument réglementaire sur le territoire communal. Trois principes président à la confection de ces documents : équilibre entre développement et protection, mixité sociale, protection de l'environnement.

Et, grande nouveauté, ces nouveaux documents seront réalisés sur la base d'un projet urbain, devant exprimer les objectifs des collectivités territoriales en matière de développement économique et social d'environnement et d'urbanisme. Ainsi le sigle POS qui évoque l'affectation des sols est remplacé par le Plan Local d'urbanisme (PLU), considéré comme plus dynamique, tourné vers la notion de projet, sigle que d'ailleurs le Sénat a eu du mal à accepter.

Même si à la suite d'un changement de majorité politique, cette loi SRU a vu son champ quelque peu desserré par une loi du 2 juillet 2003 appelée loi Urbanisme et Habitat votée sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, les dispositions fondamentales n'ont pas été remises en cause, sans doute, parce qu'il y a un certain consensus, notamment pour lutter contre l'étalement urbain.

Enfin la dernière loi du 24 mars 2014 appelée loi ALUR (Pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové), qui n'est pas une loi d'urbanisme mais une

loi principalement sur le logement, l'immobilier, la co-propriété vient confirmer que le périmètre pertinent d'un PLU est celui de l'intercommunalité sauf que le Sénat, dans une tradition séculaire de défense de la liberté communale, a réussi à imposer une minorité de blocage dans ce transfert de compétences.

La loi SRU, avec les modifications intervenues depuis son vote, constitue toujours le vecteur juridique actuel de la mise en œuvre des priorités nationales : la production de logements et le développement durable.

### *Les actuelles priorités nationales*

Pour accroître l'offre de logements, priorité nationale, le législateur est intervenu ces dernières années plusieurs fois. Ainsi a été votée le 13 juillet 2006, une loi aux accents militaires : elle s'intitule « Engagement National pour le Logement » et son titre premier s'appelle « Mobilisation de la ressource foncière pour les logements ». Les SCOT et les PLU sont convoqués en vue de cet objectif. Parallèlement a été réformée en 2007 la procédure du permis de construire pour faciliter la construction. Est ensuite intervenue une première loi « Duflot » en janvier 2013 pour mobiliser le foncier public et inciter les investisseurs en faveur du logement locatif. Compte tenu de l'urgence, une loi du 13 juillet 2013 a habilité le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses dispositions pour lutter contre les recours abusifs en contentieux de l'urbanisme et faciliter la construction. Cinq ordonnances ont déjà été publiées. Et, la loi ALUR précitée du 24 mars 2014 est venue approfondir les mesures en ce domaine, -une illustration d'un droit toujours en mouvement mais pas forcément efficace !-

Enfin, le droit de l'urbanisme ne pouvait échapper à l'impact des lois Grenelle I et Grenelle II de 2009 et 2010. Ces lois impliquent les collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Dix-neuf codes sont modifiés dont le code de l'urbanisme. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie et du développement durable, qualifiant la seconde loi du 12 juillet 2010, de monumentale, déclare que le Parlement français a choisi « la responsabilité face à l'avenir de la planète et de l'humanité ».

Ces textes conduisent à un « verdissement » des documents d'urbanisme ; les SCOT voient accroître leur caractère prescriptif pour une gestion économe de l'espace et les PLU sont contraints à une plus grande rigueur.

Ces dernières réformes conduisent à une évolution du partage des responsabilités entre les acteurs de la planification urbaine ; en effet, les documents d'urbanisme qui, en principe, sont décentralisés, servent de plus en plus à la mise en œuvre d'une politique nationale d'autant plus que l'État a les moyens d'imposer des normes supracommunales et que le rôle des Préfets a été accru en ce domaine.

## Conclusion

### *Les caractéristiques du droit de l'urbanisme en France*

Ce droit est devenu complexe, en évolution permanente, à l'image d'une société toujours en mutation. D'une part, un empilement de normes législatives, réglementaires, nationales et locales — « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires<sup>[18]</sup> » et d'autre part une tendance de ce droit à se globaliser, c'est-à-dire prendre en compte d'autres objets que ceux qui ont présidé à son origine. Aujourd'hui, ce droit doit intégrer, outre les règles d'urbanisme, des préoccupations à caractère social, voire relatives à la délinquance, des mesures de protection de l'environnement, du développement durable, relatives aux transports etc... Elaborer actuellement un Plan Local d'Urbanisme est d'une complexité croissante.

De plus, ce droit se situe dans un espace de conflit, entre l'intérêt général et les intérêts particuliers des propriétaires et des constructeurs. Il a en principe pour objet la conciliation entre des intérêts divergents, cherchant à assurer un équilibre difficile entre les nécessités collectives et les aspirations individuelles.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport précité « l'urbanisme pour un droit plus efficace » définit ce droit « comme le droit des atteintes légales à la propriété foncière », formule quelque peu provocatrice<sup>[19]</sup> !

Enfin de manière plus générale, certains pensent que la règle de droit est incontournable, sûre, indiscutable ; d'autres estiment à l'inverse que la règle de droit cède à la moindre attaque. Bien sûr, la réalité n'est pas si manichéenne ! Peut-être pourrait-on comparer ce droit à une sorte de peau qui protège mais qui peut aussi se déformer pour s'adapter aux évolutions et pouvant même céder pour se reconstituer.

De plus, lorsqu'un document d'urbanisme empêche la réalisation d'un projet intéressant, mais non intégré dans la planification urbaine, par exemple un nouvel équipement public ou un programme de logements rendu nécessaire par la création d'une usine, le droit prévoit l'évolution possible de la règle d'urbanisme, dans le respect des contraintes supérieures. La norme va pouvoir évoluer dans le cadre d'une procédure juridique organisée, une modification ou une révision du document d'urbanisme. Ainsi en Lorraine, la centrale nucléaire de Cattenom n'est pas à l'époque, prévue par les documents d'urbanisme. Les pouvoirs publics ont alors lancé une procédure de réforme ayant associé tous les acteurs pour permettre cette implantation, bien entendu avec les règles existantes alors. Aujourd'hui, une telle implantation, non envisagée au début de la planification urbaine, nécessiterait une procédure beaucoup plus lourde et une participation du public plus conséquente.

Pour autant, il ne faut pas en conclure que les procédures de réforme de la règle sont dérogoratoires et donc forcément critiquables. En effet, toute prévision urbaine est par nature évolutive et le droit doit pouvoir envisager la modification de la règle pour tenir compte des nouvelles réalités.

### *Ses effets*

La question, quelque peu iconoclaste, est de s'intéresser à l'efficacité du droit de l'urbanisme. En effet, il est surtout connu pour sa pathologie, ses affaires douteuses, les atteintes à l'environnement, le Conseil d'Etat constatant : « c'est un droit sophistiqué et pourtant cette complexité du droit n'assure pas une mise en œuvre satisfaisante de la réglementation<sup>[20]</sup> ».

Dans sa fonction de protection, on peut estimer qu'il est relativement efficace. D'une manière générale, les espaces fragiles, naturels et le patrimoine monumental font l'objet de protections sérieuses. Bien sûr, la loi littoral est venue trop tard pour véritablement protéger la Côte d'Azur d'une urbanisation intense. Mais dans d'autres régions, cette loi, malgré ses imperfections et parfois ses contournements, assure une protection réelle, à tel point qu'actuellement certaines municipalités et certains promoteurs immobiliers constituent un lobby pour atténuer la rigueur de ces textes sur certaines parties du territoire.

Le code de l'urbanisme contient de nombreuses dispositions permettant de protéger le patrimoine ainsi que des activités comme l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, etc... Des positions contradictoires se sont fait jour : pour certains, ces textes empêcheraient toute politique de construction ; pour d'autres, les constructions, les équipements peuvent se réaliser sans véritable contrôle et assez facilement. De tels jugements s'opposant à propos de l'urbanisme, donnent à penser que la règle n'est peut-être pas si mauvaise !

Pour ce qui est de la fonction de création de ce droit, le jugement est plus à nuancer ; en effet, les règles de droit relatives à la réalisation des grands ensembles urbains, des lotissements pavillonnaires consommateurs de trop de foncier sont sujettes à critiques mais elles reflètent en grande partie les axes de la charte d'Athènes et les intérêts des acteurs de l'époque. Aujourd'hui, l'urbanisme opérationnel se développe à travers des procédures plus soucieuses des aspirations des citoyens devant respecter un équilibre, pas toujours facile à trouver, entre développement et protection. Par exemple, la procédure de délivrance du permis de construire, semble plus adaptée depuis la dernière réforme de 2007, bien qu'elle soit encore largement susceptible d'amélioration, notamment de simplification. Ce processus, qui existe depuis longtemps permet en effet de faire admettre aux constructeurs que construire n'est pas un acte anodin et qu'être propriétaire ne signifie pas que tout est possible, loin s'en faut

! Victor Hugo, qui fut un adversaire victorieux de la démolition de la porte Saint-Georges à Nancy, aimait à rappeler que « l'usage de la maison appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde<sup>[21]</sup> ».

L'un des objectifs actuels de ce droit est de lutter contre l'étalement urbain figurant notamment dans la loi SRU du 13 décembre 2000. Cela n'a pas eu beaucoup d'effet pendant les dix premières années de l'application de cette loi. Mais depuis quelques temps, d'autres textes étant intervenus, il apparaît que les documents d'urbanisme prennent de plus en plus en compte cet objectif, alors même qu'il n'y a pas de véritable discours politique national en ce sens.

Ainsi, lors d'une enquête publique relative au PLU d'une Commune à vingt kilomètres environ de Nancy, le Préfet du Département de Meurthe-et-Moselle ainsi que le Président de l'Etablissement Public chargé du Schéma de Cohérence Territoriale Sud du Département ont fait connaître leurs réserves à propos des prévisions de terrains constructibles sur cette Commune, ces dernières favorisant l'étalement urbain, alors que le village pourrait aisément se densifier à l'intérieur des cœurs d'îlots. Cette observation illustre que la règle de droit peut être appliquée différemment selon les régions et les acteurs concernés. Il y a en France des territoires avec des services d'urbanisme compétents et d'autres, sans grands moyens, comme les Communes rurales ou les Communes moyennes, avec moins d'implication des services de l'Etat dans le conseil fourni aux collectivités territoriales. Et l'important dans la définition et la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme, ce n'est pas tant la règle d'urbanisme en elle-même mais le travail mené en commun de manière pluridisciplinaire par tous les acteurs impliqués. Le droit de l'urbanisme organise ces procédures notamment pour l'élaboration, l'évaluation des documents d'urbanisme et leur réforme.

Lorsqu'on est en présence d'un domaine en pleine évolution, on a parfois tendance à estimer que la matière est à la croisée des chemins ! Ce n'est pas le cas de ce droit, il apparaît plutôt comme l'illustration d'une fuite en avant, à la poursuite de l'évolution de l'espace, et de la ville dans une société de plus en plus complexe.

Néanmoins, malgré ces imperfections, ces critiques, ces insuffisances, ce droit reste indispensable, mais il le faudrait moins sujet à l'effervescence législative et moins incantatoire pour faire mentir l'adage bien connu « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite<sup>[22]</sup> ».

## Notes

- [1] Droit de l'urbanisme - DALLOZ 2008 6<sup>ème</sup> édition Jacquot-Priet p.4
- [2] Que sais-je PUF L'urbanisme 2002 5<sup>ème</sup> édition, p 4 Pierre Merlin
- [3] André Dalmas-Vitruve les dix livres d'architecture Balland 1979
- [4] DALLOZ 2008 précité p. 27
- [5] Décision n° 2011-201 QPC Conseil Constitutionnel - 2 décembre 2011 - Recueil 2011
- [6] Code de police pour les villes et faubourgs de Nancy - Hiacinthe Leclerc Imprimeur 1769 p 158 et ss
- [7] Recueil des Edits, Ordonnances de Lorraine 1778 à 1782 - Imprimerie Mathieu 1782 p 123
- [8] pour un exemple : CE 3 novembre 1982 M<sup>lle</sup> Bonnair et autres - les grands arrêts du droit de l'urbanisme - Sirey 1989 - p 33 et ss
- [9] Conseil d'Etat 1992. La documentation française « l'urbanisme, pour un droit plus efficace » p 6
- [10] Communication de Jean-Marie Simon « l'exposition - la cité moderne ». Mémoires de l'Académie de Stanislas Année 2011-2012 Tome XXVI p 181 et ss
- [11] CE Ass 23 février 1934, Lainé - Grands Arrêts du droit de l'urbanisme Sirey 1989 p 33
- [12] La naissance du droit de l'urbanisme - Gridauh 1919 - 1935 Editions du JO p 158
- [13] Rappel de quelques propositions de la charte d'Athènes - version de 1941. Les éditions de minuit 1957 avec un discours liminaire de Jean Giraudoux Extraits 65. Les valeurs architecturales doivent être sauvegardées (édifices isolés ou ensembles urbains). 69 La destruction de taudis à l'entour des monuments historiques fournira l'occasion de créer des surfaces vertes. 78 Les plans détermineront la structure de chacun des secteurs attribués aux quatre fonctions-clefs et ils fixeront leur emplacement respectif dans l'ensemble. 95 L'intérêt privé sera subordonné à l'intérêt collectif.
- [14] M. Raffi « méthodologie en matière d'élaboration des POS » - Droit et ville 1976 n° 2 p 25
- [15] Article L110 du code de l'urbanisme : « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation ... »
- [16] CE 21 oct 1994 Commune de Bennwihr RDP 1996 p 284
- [17] Etudes foncières 1990 n° 48 : la décentralisation sous contrôle - le jeu des Directions de l'Equipement
- [18] Montesquieu - De l'esprit des lois - 1748
- [19] Rapport Conseil d'Etat Janvier 1992 précité p 6
- [20] Rapport Conseil d'Etat Janvier 1992 précité p 6

- [21] Victor Hugo « Guerre des démolisseurs » Revue des Deux Mondes Période initiale tome 5 1832 p 607 – 621
- [22] Rapport public du Conseil d'Etat 1991 « la sécurité juridique » Documentation française - pour une illustration - question écrite 21702 publiée au JO Sénat 18/06/1992 p 1353



## Bibliographie

- Atlas des villes - Le Monde Hors série 2013
- Ascher François - Les nouveaux principes de l'urbanisme - Editions de l'Aube 2004
- Chaline Claude - Les politiques de la ville - que sais-je - 2003 n° 3232
- Chapuisat Jérôme - Le droit de l'urbanisme - que sais-je - 1983
- Charles Hubert - les principes de l'urbanisme de l'urbanisme 1993 - Ed Dalloz
- Chartes d'Athènes - 1941 édition 1957 Editions de Minuit
- Code de police pour les villes et faubourgs de Nancy - Hiacinthe Leclerc - imprimeur - 1769
- Demouveau et Le Breton - La naissance du droit de l'urbanisme - 1919- 935 Ed des Journaux Officiels - Gridauh - 2007
- Edits, Ordonnances de Lorraine 1778 à 1781 - Imprimerie Mathieu
- Grands arrêts du droit de l'urbanisme 3<sup>ème</sup> édition Sirey 1989
- Gry Yves - Le contrôle de l'Etat en matière d'urbanisme - Ed l'Harmattan 2007 - Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales
- Jacquot Henri et François Priet - Droit de l'urbanisme 6<sup>ème</sup> édition Dalloz 2008
- Lassus Paul - Harmonie et règle urbaine - Anthropos 2002
- Merlin Pierre - L'urbanisme que sais-je 2002 n° 187
- Rapport du Conseil d'Etat - 1992. L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Documentation française
- Soler - Couteaux et Carpentier Elise - Droit de l'urbanisme Dalloz 5<sup>ème</sup> édition 2013
- Tribillon - L'urbanisme Ed La découverte 2002.