

# LE DROIT DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

## I- Généralité :

On distingue schématiquement **quatre types** d'urbanisme : l'**urbanisme de développement**, l'**urbanisme de gestion**, l'**urbanisme de réhabilitation** et l'**urbanisme de participation**.

Ces différents types d'intervention correspondent à des règles précises qui se sont affinées parallèlement au développement de cette discipline et sont codifiées dans des lois et des règlements (**code de l'urbanisme**).

Ces **règles** expriment l'**intérêt général** face à la diversité des **intérêts particuliers** des constructeurs et des aménageurs.

Au régime des contraintes inhérent au **droit de l'urbanisme**, le **législateur** a ajouté des **règles d'aménagement** qui traduisent la volonté d'une réflexion globale pour une organisation plus rationnelle et plus harmonieuse de l'espace (**habitat, cadre de vie, équipements collectifs, infrastructures**).

Le concept d'aménagement permet notamment de concilier les préoccupations urbaines et environnementales, parfois antagonistes.

## II- Evolution historique :

Les nécessités de la reconstruction puis l'explosion démographique ont progressivement justifié l'**encadrement juridique de l'aménagement urbain** et le **développement des contraintes juridiques** liées à l'utilisation du sol.

Après la Première Guerre mondiale, le législateur créa au profit des communes les premiers instruments de planification urbaine et les maires furent habilités à délivrer des **autorisations de construire** en fonction des **règlements de construction** qu'ils édictèrent.

La **loi du 14 mars 1919** donnait aux **conseils municipaux** la compétence en matière de plans d'alignement et au maire la compétence en matière de **police d'urbanisme**.

Avec le **régime de Vichy**, la volonté de centralisation l'emporta. La **loi du 15 juin 1943** créa véritablement le **droit de l'urbanisme** en généralisant le **permis de construire**.

La **planification urbaine** quant à elle continuait à ne concerner que les communes d'une certaine importance.

De la Libération au début des **années 1960**, l'urbanisation se développa rapidement mais le droit de l'urbanisme, pourtant consacré par un **code de l'urbanisme**, parut peu efficace pour permettre aux autorités publiques de faire face aux **problèmes fonciers** et à la **demande de logements et d'équipements collectifs**.

La **loi d'orientation foncière** de **1967** s'attacha à repenser entièrement l'**encadrement juridique de l'aménagement urbain**.

Ce fut l'époque de l'avènement des **SDAU** (schémas d'aménagement et d'urbanisme) et des **POS** (plans d'occupation des sols).

Le **législateur** s'attacha également à créer un nouvel équilibre entre les **compétences de l'État** et celles des **collectivités locales**, permettant ainsi aux **élus locaux** de pouvoir mieux maîtriser le développement de la cité.

Cette loi connut un succès mitigé. Les POS ont été établis malgré les réticences, mais les SDAU ne furent élaborés qu'en nombre réduit. Devant la persistance du **problème foncier**, le gouvernement fit adopter la loi établissant le principe du **PLD** (plafond légal de densité).

En cas de dépassement du PLD autorisé, le constructeur était redevable d'une participation financière assez dissuasive pour que le plafond soit effectivement respecté.

La **loi de janvier 1983** relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales opéra ensuite une profonde **décentralisation de l'urbanisme** au profit des communes (contrôle des POS).

L'État continuait toutefois à exercer ses **pouvoirs de contrôle**. La **loi de juillet 1985** relative à l'urbanisme opérationnel (définition et mise en œuvre de l'aménagement) modernisa encore le droit de l'urbanisme, accroissant les **responsabilités des communes** et garantissant aux administrés une véritable concertation.

Enfin, la **loi d'orientation pour la ville (LOV)** de **1991** mit l'accent sur la **cohésion sociale** dans les quartiers et les **besoins de logements sociaux**.

Elle correspondait à la mise en œuvre d'une **politique globale de la ville**, conséquence du mal-être de certains quartiers constitués de grands ensembles construits dans les **années 1960**.

### **III- Administration de l'urbanisme :**

Selon l'évolution de l'organisation administrative de l'État, l'urbanisme est administré au sein de **structures ministérielles** ou **interministérielles** et, le cas échéant, par des structures organisées par les **collectivités locales**.

Le développement de l'**urbanisme réglementaire** a justifié l'organisation d'une administration d'État à la fois centrale et déconcentrée.

Celle-ci est aujourd'hui rattachée à un grand **ministère de l'Équipement** ou à un ministère spécifiquement chargé de l'urbanisme et du logement.

L'**administration de l'aménagement et de l'urbanisme** est relayée dans chaque département par une Direction départementale de l'équipement (**DDE**).

En l'état du processus de décentralisation, les régions et les départements n'ont aucune compétence décisive en matière d'urbanisme. En revanche, ce sont aujourd'hui les communes qui ont en charge l'essentiel de l'urbanisme décentralisé.

La réalisation des opérations d'urbanisme est souvent déléguée à un établissement public désigné à cet effet, association ou société d'économie mixte locale (**SEML**).

## 1- Planification urbaine :

La **planification urbaine** est la **méthode de prévision et d'organisation** qui permet aux autorités publiques d'orienter et de maîtriser le développement urbain par l'élaboration et la mise en œuvre de **documents d'urbanisme**.

Elle s'exprime par les plans d'occupation des sols (**POS**) et les anciens **SDAU**, appelés aujourd'hui schémas directeurs (**SD**).

Les POS sont des documents qui déterminent avec précision l'affectation des sols et les règles de leur utilisation ; les SD définissent quant à eux les règles générales du développement urbain à l'échelle d'une ou de plusieurs **agglomérations**.

Le maillage de la planification urbaine s'insère dans celui de la planification générale de l'espace et rejoint de ce fait les préoccupations d'aménagement du territoire.

Le régime du permis de construire est aujourd'hui étroitement lié aux prescriptions du POS.

Les schémas directeurs sont des documents prévisionnels qui fixent les orientations fondamentales de l'organisation des territoires intéressés en tenant compte en principe des besoins de l'extension urbaine, de l'exercice des activités agricoles, industrielles et tertiaires et de la préservation des sites et des paysages.

Documents d'orientation et non de prescription, les SD précisent la **destination des sols**, le **tracé des grands équipements d'infrastructure** et la **localisation des services**.

En vertu de la **loi de décentralisation** de **1983**, la procédure d'élaboration des SD est très largement du ressort des communes. Ces schémas ont peu à peu été abandonnés, puisque seulement **dix-huit** SD ont été approuvés depuis **1983** — leur difficulté principale provenant du fait qu'ils supposent une concertation au niveau **intercommunal**.

Le SDRIF, schéma directeur de la région **Île-de-France** élaboré **entre 1990 et 1994**, a permis aux collectivités locales d'imposer leurs vues en matière d'aménagement du territoire à l'État.

Au lieu de s'inscrire dans des frontières administratives, les communes ont opté pour un espace géologique, celui du Bassin parisien, repoussant ainsi les frontières du développement à 150 ou à 200 km de la capitale.

Le POS détermine les règles générales de l'utilisation et de la destination des sols dans un périmètre qui est généralement celui de la commune. Le POS se compose d'un document graphique et d'un règlement.

Il comporte un zonage et des prescriptions d'urbanisme, établissant pour chaque zone un coefficient d'occupation des sols (COS). Il détermine au minimum l'affectation des sols et la nature des activités qui peuvent y être exercées, prescrit le droit d'implantation des constructions, leur destination et leur nature (un permis de construire doit impérativement respecter le POS).

Le POS doit se fonder sur les données existantes pour prévoir, programmer et maîtriser l'urbanisation et l'équipement de la commune à moyen terme.

Le conseil municipal prend la décision d'élaborer un POS ; les administrés ont alors la possibilité de le consulter et de le contester le cas échéant. Susceptible d'évoluer, le POS peut par conséquent être révisé.

Il constitue un document de planification urbaine essentiel, placé entre les mains des élus locaux qui peuvent ainsi gérer et maîtriser la croissance de l'aménagement urbain.

Dans certains lieux, l'utilisation de certains sols est réglementée par la loi, qui spécifie les **restrictions générales** concernant la **hauteur**, le **volume** et l'**usage des bâtiments**.

D'autres règlements contiennent les **normes générales**, beaucoup plus souples, concernant les usages multiples ou l'architecture d'un bâtiment. Les règles de la construction et du logement portent sur la **qualité et la sécurité de la construction** de nouveaux bâtiments ainsi que sur leur entretien ultérieur.

Dans la plupart des cas, les règles spécifient les matériaux devant être utilisés, leur qualité minimale et les éléments de construction nécessaires à une structure appropriée à l'occupation humaine.

## 2- Urbanisme opérationnel :

L'**urbanisme opérationnel** désigne l'ensemble des actions dont l'objet est la **conception et la réalisation d'opérations de construction et d'équipements** menés ou contrôlés par les autorités publiques.

C'est l'expression la plus forte de l'**interventionnisme public** dans le domaine urbain. Une libéralisation progressive des procédures a permis d'y associer plus largement les **opérateurs privés** et les **administrés**.

La **loi d'aménagement** de 1985 a voulu relancer l'urbanisme opérationnel en donnant aux collectivités locales plus de pouvoir en la matière et surtout plus de moyens pour en maîtriser la conception et la mise en œuvre.

Les opérations d'urbanisme les plus répandues sont les **lotissements** et les **zones d'aménagement concerté**, les **ZAC**, qui ont remplacé les **ZUP** (zones à urbaniser en priorité) et permettent la réalisation d'opérations complexes, mêlant souvent la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerces, d'entreprises, d'installations et d'équipements collectifs.

Les réalisations de ZAC engagent des établissements publics d'aménagement (**EPA**) et éventuellement des sociétés d'économie mixte (**SEC**) lorsqu'une entreprise privée participe à l'opération.

La ville de Paris a actuellement **trois projets** de **ZAC** en construction (Aubervilliers, **Alésia-Montsouris, porte d'Asnières**), mais souhaite se réorienter vers des opérations plus légères.

### 3- Développement économique :

Le **développement et la reconversion économiques** de la ville font également partie de l'urbanisme. Les **plans de développement économique** ont recours aux primes, à l'**assistance technique** et au **marketing** pour créer des emplois, établir de nouvelles industries et entreprises, aider les entreprises existantes à s'épanouir, réhabiliter ce qui est récupérable et reconvertir ce qui ne peut être conservé.

Le mouvement de renouveau urbain des **années 1940** fut insensible aux fluctuations des quartiers urbains. Des **années 1940** aux **années 1960**, le credo consistait, lors de l'échec d'un agent économique, à laisser affleurer le « **pourrissement** » et à déblayer le terrain en vue de sa réutilisation.

Dans bien des cas, la reconversion n'avait jamais lieu. Les multiples facteurs qui ont entraîné la mutation des quartiers furent ignorés ou mal analysés.

La **programmation financière des investissements** est l'**instrument budgétaire** utilisé par les urbanistes pour établir le programme de construction et de financement des travaux publics.

Les **projets d'investissements** — comme l'amélioration des routes, l'éclairage des rues, les parcs de stationnement publics et l'achat de terrain pour les espaces libres — doivent être classés par priorités.

Un contrat d'objectifs annuel précise les projets prioritaires sur une période de six ans, qui auront pour but de mettre en œuvre le plan général et de remplacer l'infrastructure usagée.

Dans les régions à forte croissance, les urbanistes sont continuellement confrontés à des équipements collectifs qui ne correspondent plus aux critères de l'aménagement futur.

Dans les zones en déclin, la reconversion économique est de première importance. Avant même d'établir un programme financier d'investissement, il faut établir une estimation du quartier, de sa viabilité et adopter des stratégies de redressement.

Les urbanistes ont maintenant compris qu'une ville est affectée par les conditions économiques régionales, interrégionales, nationales et internationales.

Ils savent également que l'efficacité des plans dépend de la qualité de l'analyse et de l'interprétation de ces conditions.

Telles sont les leçons qui ont été tirées des bouleversements qui ont marqué les structures économiques **suburbaines** et **interrégionales** dans les **années 1960 et 1970**.

#### **4- Contentieux et perspectives de l'urbanisme :**

Le droit de l'urbanisme alimente un important **contentieux**. Ce sont les **tribunaux administratifs** qui sont compétents en première instance ; en appel, à la suite de la réforme du contentieux instituée par la **loi de 1987**, ce sont les **cours administratives d'appel** qui sont compétentes.

Aujourd'hui, le contentieux de l'urbanisme représente à lui seul entre **10** et **15%** des affaires traitées par les tribunaux administratifs.

Les litiges les plus nombreux tendent à demander aux juges l'annulation d'une décision dont la légalité est contestée, ou des indemnités pour des préjudices subis du fait d'une faute de l'administration.

Au cours des dernières décennies du **XX<sup>e</sup> siècle**, l'urbanisme a été de plus en plus impliqué dans la définition et la réalisation de la politique des services publics ainsi que dans la fourniture de ces services.

Depuis qu'il est manifeste que les ressources sont limitées et que les évolutions d'ensemble ont des répercussions sur l'avenir de chaque communauté, l'urbanisme a dû s'intégrer aux structures nationales et internationales de planification de l'aménagement.

Dans ce contexte, différents groupes urbains d'habitants ont appris à défendre leurs intérêts. Mieux informés, ils connaissent les lois et les procédures et sont à la fois plus militants et plus tenaces.

Conscients que la planification permet de structurer le changement, ils cherchent à influencer celle-ci. En retour, les urbanistes cherchent à équilibrer les intérêts rivaux par un consensus communautaire minimal permettant de prendre des décisions.

D'autre part, les réactions contre la centralisation de la planification et les appels au développement privé dans les **années 1980 et 1990** ont donné lieu à d'ambitieuses expériences en matière de réduction des contrôles de planification, parfois — comme dans le cas de la reconversion du quartier des docks à Londres — avec des résultats mitigés.

À l'avenir, l'urbanisme continuera de faire face à l'insuffisance des ressources économiques municipales tout en étant continuellement confronté à la concurrence des priorités — des quartiers, des groupes d'intérêts, des entreprises et des habitants.

Le ciblage et la fourniture de services publics appropriés posera de grands problèmes d'ici la fin du **XX<sup>e</sup> siècle**. Au fur et à mesure que les villes cherchent à redéfinir leur rôle, elles font l'objet de **réajustements périodiques**. Il revient à l'urbanisme de minimiser l'impact qu'ont ces **mutations cycliques** sur la population et l'activité urbaines.

