

Droit de l'urbanisme

Leçon 1 : Introduction au droit de l'urbanisme

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Définition et champ du droit de l'urbanisme.....	p. 2
§1. Définition.....	p. 2
A. L'objet et la nature du droit de l'urbanisme.....	p. 2
B. Le droit de l'urbanisme et les autres branches du droit.....	p. 2
§2. Le champ d'application du droit de l'urbanisme.....	p. 3
A. Le champ d'application spatial.....	p. 3
B. Le champ d'application matériel.....	p. 3
C. L'urbanisme et les législations voisines : le principe de l'indépendance des législations.....	p. 3
Section 2. L'évolution du droit de l'urbanisme.....	p. 5
§1. La naissance du droit de l'urbanisme.....	p. 5
§2. Le droit de l'explosion urbaine.....	p. 5
§3. La recherche de nouveaux équilibres.....	p. 6
Section 3. Les sources du droit de l'urbanisme.....	p. 8
§1. Des sources essentiellement nationales.....	p. 8
A. La Constitution et son préambule.....	p. 8
B. La loi.....	p. 9
C. Le règlement.....	p. 9
D. La jurisprudence.....	p. 9
§2. L'influence croissante des sources externes.....	p. 9
A. Le droit international.....	p. 10
B. Le droit de l'Union européenne.....	p. 10
C. Le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme.....	p. 10
Section 4. Les principes.....	p. 11
§1. Contenu.....	p. 11
A. Les objectifs généraux de l'art. L. 101-1.....	p. 11
B. Le contenu des objectifs généraux: l'art. L. 101-2.....	p. 11
§2. Portée.....	p. 12
Section 5. Les techniques du droit de l'urbanisme : les servitudes d'urbanisme.....	p. 15
§1. La notion de servitude d'urbanisme.....	p. 15
§2. La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme.....	p. 16
Section 6. Les acteurs.....	p. 17
§1. L'État.....	p. 17
§2. Les collectivités territoriales.....	p. 18
§3. Les organismes d'aménagement et d'intervention foncière.....	p. 19
§4. Les organismes d'étude, de conseil et de conciliation.....	p. 20
§5. La participation du public.....	p. 20

Le terme d'urbanisme est apparu pour la première fois en 1867. Mais c'est le phénomène de l'explosion urbaine, propre au X^e siècle, qui a véritablement donné naissance au droit de l'urbanisme moderne.

- En premier lieu, il conviendra évidemment de définir le droit de l'urbanisme, en le distinguant notamment d'autres branches du droit qui lui sont proches.
- Son évolution sera ensuite rapidement analysée, afin de mettre en lumière la nature des enjeux auxquels il a été successivement confronté.
- Puis on étudiera, de façon classique, les sources du droit de l'urbanisme, ses principes directeurs et les techniques qu'il met en oeuvre.
- Enfin les différents acteurs du droit de l'urbanisme seront succinctement présentés.

Section 1. Définition et champ du droit de l'urbanisme

§1. Définition

A. L'objet et la nature du droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme peut être défini comme « *l'ensemble des règles, procédures, techniques et institutions qui contribuent à la réglementation, l'aménagement et au contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, conformément aux exigences de l'intérêt général (...)* » (B. Drobenko, *Droit de l'urbanisme*). Pour d'autres auteurs, il a essentiellement pour objet l'aménagement et le développement urbains : il « *encadre l'évolution physique de l'urbanisation* » (H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*). Selon le Conseil d'État enfin, le droit de l'urbanisme est chargé « *de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol* » (Rapport public 1992, « L'urbanisme, pour un droit plus efficace »).

Afin de permettre la réalisation d'objectifs d'intérêt général, le droit de l'urbanisme confère de nombreuses prérogatives de puissance publique aux personnes publiques chargées de le mettre en oeuvre (droits de préemption, d'expropriation, institution de servitudes, etc). Ces prérogatives permettent à la puissance publique de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers des propriétaires fonciers. A cet égard, on peut considérer que le droit de l'urbanisme a un caractère largement discriminatoire, puisque par nature, il détermine différentes affectations du sol qui ont forcément des répercussions sur la valeur de ce dernier. Les propriétaires fonciers sont donc placés dans des situations très inégales, selon que leur terrain est constructible ou non, soumis ou non à des prescriptions spéciales de construction, etc. L'inégalité est d'autant plus marquée que les servitudes d'urbanisme ne sont pas, en principe, indemnissables (cf. ci-dessous section 5).

B. Le droit de l'urbanisme et les autres branches du droit

Pour définir le droit de l'urbanisme, il est nécessaire de le distinguer d'autres branches du droit qui lui sont proches.

- **Le droit de l'aménagement du territoire** : Il s'agit de l'ensemble des interventions des pouvoirs publics en vue d'une meilleure répartition des hommes et des activités sur un territoire donné, à l'origine l'espace national. Malgré les évolutions que connaît l'aménagement du territoire (en raison notamment de la construction européenne), il subsiste une différence essentielle d'échelle entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'aménagement du territoire.
 - Le droit de l'urbanisme concerne les problèmes de « *micro-aménagement* » et organise l'occupation physique des sols,
 - tandis que l'aménagement du territoire concerne le « *macro-aménagement* », à l'échelle du territoire national et aujourd'hui européen (cf. H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*).

En outre les techniques du droit de l'urbanisme sont généralement plus contraignantes que celles de l'aménagement du territoire. Toutefois, les liens entre ces deux branches restent étroits. D'une part le droit de l'urbanisme permet de concrétiser certaines politiques d'aménagement du territoire (à l'image de la trame verte et bleue par exemple, instrument d'aménagement du territoire qui trouve une traduction dans les documents d'urbanisme) ; d'autre part certains outils sont communs aux deux disciplines (à l'image des DTA, par exemple, devenues Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010).

- **Le droit de la construction** : Il concerne aujourd'hui la seule « *opération de construction* », l'immeuble pris isolément, tandis que le droit de l'urbanisme régit l'usage général des sols et la réglementation de la localisation, de l'implantation et de l'aspect extérieur des constructions. D'ailleurs, il existe aujourd'hui deux codes distincts :
 - un [Code de l'urbanisme](#)
 - et un [Code de la construction et de l'habitation](#).

Enfin le droit de l'urbanisme relève du droit public tandis que le droit de la construction fait naître essentiellement des relations de droit privé.

- **Le droit de l'environnement** : Il est constitué à la fois du droit de la protection de la nature (ressources, milieux, espèces...), du droit des pollutions, des nuisances et des risques, et du droit des monuments historiques et des sites. Il s'agit donc d'un droit transversal, qui recouvre nécessairement d'autres réglementations, comme celle de l'urbanisme. Le droit de l'urbanisme a pour sa part intégré très tôt les préoccupations d'environnement, particulièrement à partir de 1976. Cette intégration va croissant, comme en témoignent par exemple les expressions « *d'environnement urbain* » ou « *d'écologie urbaine* », mais aussi l'évolution du droit de l'urbanisme particulièrement depuis la loi Grenelle II de juillet 2010, qui procède à un certain "verdissement" du droit de l'urbanisme").

§2. Le champ d'application du droit de l'urbanisme

On peut distinguer le champ d'application spatial et matériel. Il faut aussi évoquer le principe dit de « *l'indépendance des législations* », aspect important (même s'il est depuis peu remis en cause) du droit de l'urbanisme.

A. Le champ d'application spatial

Cette précision est importante, car le droit de l'urbanisme - contrairement à ce que l'expression pourrait laisser entendre - ne concerne pas seulement l'espace urbain. Il a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire, qu'il soit urbain ou rural. C'est le « *droit commun de l'aménagement physique de l'espace* » (Jacquot, Priet, Droit de l'urbanisme).

B. Le champ d'application matériel

Il s'agit de savoir quel mode d'utilisation du sol le droit de l'urbanisme entend réglementer. En fait, à l'exception de l'occupation des sols liée à l'agriculture, le droit de l'urbanisme concerne les constructions, mais aussi les démolitions, les installations et travaux divers (par ex. les aires de stationnement), les clôtures, les campings, etc. Son champ est donc extrêmement large.

C. L'urbanisme et les législations voisines : le principe de l'indépendance des législations

En principe, les législations de l'urbanisme et les autres législations voisines (législation sur le défrichement, sur les installations classées ...) sont autonomes ou indépendantes. Cela signifie (principe dit de « *l'indépendance des législations* ») que l'application de chaque législation est contrôlée de façon distincte. En d'autres termes, et

à moins qu'un texte n'en dispose autrement, une autorisation donnée au titre d'une législation (ex : permis de construire) ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation (ex : autorisation d'exploiter une installation classée), même si ces deux autorisations concernent bien le même projet.

Ce principe est depuis longtemps critiqué en raison des risques d'incohérence dont il est porteur. Aussi des liens plus ou moins étroits ont été établis par le législateur entre la législation de l'urbanisme et les autres législations, l'ordonnance de 2005 réformant les autorisations d'urbanisme ayant marqué une étape importante dans la coordination des autorisations.

Exemple

Ex. de lien entre la législation de l'urbanisme et une autre législation : les servitudes d'utilité publique, établies par d'autres législations que la législation de l'urbanisme (ex : SUP découlant d'un plan de prévention des risques naturels), sont listées par l'art. [L. 151-43](#) du Code de l'urb.. et sont opposables aux demandes de permis de construire. Cela signifie que l'autorité chargée de délivrer le permis de construire (législation de l'urbanisme) contrôlera aussi le respect d'une SUP découlant pourtant d'une autre législation.

Par ailleurs, le principe d'indépendance des législations est aujourd'hui remis en cause par le juge administratif (cf. CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687).

Section 2. L'évolution du droit de l'urbanisme

Si l'on considère que cette branche du droit est née, véritablement, avec la loi du 14 mars 1919, on peut schématiquement distinguer trois périodes dans l'histoire du droit de l'urbanisme moderne. Ce sont ces trois périodes qui seront succinctement présentées.

§1. La naissance du droit de l'urbanisme

Avant le XX^{ème} siècle, c'est la législation domaniale, et plus spécialement la procédure de l'alignement, qui permet de réglementer l'ordonnancement des villes. L'alignement individuel (dont l'origine remonte à 1607, Edit royal de Sully) est complété par des plans d'alignement, qui seront généralisés en 1884 (loi municipale du 5 avril). Des polices spéciales complètent ce dispositif, permettant de réglementer la sécurité, la salubrité et l'esthétique dans l'aménagement urbain

Exemple

Ex : législation de 1810 sur les ateliers dangereux, incommodes et insalubres, qui préfigure le droit des installations classées pour la protection de l'environnement.

Mais c'est la loi dite « Cornudet » du 15 mars 1919 qui constitue la première législation spécifique en matière d'urbanisme. Elle prescrit l'établissement de projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants (premiers zonages accompagnés de servitudes). Ces plans sont élaborés sous la responsabilité des communes (avec un pouvoir de substitution du préfet en cas de carence). En 1924, la loi (du 19 juillet) soumet le lotissement (principal mode d'extension des villes) à un régime d'autorisation préalable. Puis en 1935, le dispositif est complété par la possibilité d'élaborer des projets régionaux d'urbanisme, le cadre communal apparaissant trop étroit.

Face à l'échec relatif de cette législation et suite aux destructions engendrées par la guerre, la loi du 15 juin 1943 intervient et marque une étape importante dans l'évolution du droit de l'urbanisme. Une administration spécifique est créée au niveau central et déconcentré, et c'est donc l'État qui prend en charge l'urbanisme. Le régime des projets d'aménagement est refondu (avec des projets communaux et intercommunaux), et les contraintes d'urbanisme sont renforcées (généralisation et unification du permis de construire, réforme du régime des lotissements).

Les bases de l'urbanisme réglementaire sont posées.

§2. Le droit de l'explosion urbaine

Après la seconde guerre mondiale, trois tendances vont progressivement se dégager.

Face à l'ampleur des destructions, les pouvoirs publics vont intervenir plus activement dans l'aménagement urbain, en ayant recours à des procédures spécifiques telles que l'expropriation. Une nouvelle réglementation voit le jour ([loi-cadre sur la construction du 7 août 1957](#) et décrets du 31 décembre 1958), qui a pour objet de réglementer deux types d'opérations d'urbanisme : les ZUP (Zones à Urbaniser par Priorité) et les opérations de rénovation urbaine.

C'est la naissance de l'urbanisme opérationnel.

- Parallèlement l'urbanisme réglementaire est complété, avec notamment l'institution en 1955 du règlement national d'urbanisme ([RNU](#)). De plus la planification est réformée, avec l'apparition en 1958 d'une gradation dans le degré de planification : ainsi apparaissent les plans d'urbanisme directeurs et les plans d'urbanisme de détail.
- Mais le rythme de la croissance urbaine (dans les années 60) impose bientôt aux pouvoirs publics des prévisions à plus long terme : c'est l'apparition des schémas d'aménagement, moins précis que les plans, à vocation prospective, et couvrant des espaces plus étendus. En 1967 naissent les nouveaux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (documents de prévision sur une grande échelle et

de longue durée), et les POS remplacent les anciens plans d'urbanisme (les POS étant des documents réglementaires, à plus petite échelle et de courte durée).

L'urbanisme prospectif complète l'urbanisme réglementaire. Parallèlement la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 renforce la concertation en matière d'urbanisme. Les documents d'urbanisme font l'objet d'une élaboration conjointe par des représentants de l'État et des collectivités locales. Les ZAC se substituent aux ZUP, la concertation entre les pouvoirs publics et les promoteurs privés étant donc étendue aux opérations d'aménagement.

§3. La recherche de nouveaux équilibres

A partir des années 75-76, on assiste à un ralentissement de la croissance urbaine. Le droit de l'urbanisme se trouve confronté, aussi, à la montée des préoccupations d'ordre environnemental et social (cf. les nouveaux objectifs assignés au droit de l'urbanisme dans la [loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, article 7](#)). Plusieurs évolutions marquent cette troisième période, sans que le droit de l'urbanisme ne soit pour autant stabilisé.

Sur le plan institutionnel	Sur le plan des instruments juridiques
C'est la décentralisation de certaines compétences en matière d'urbanisme qui marque le début des années 80 (en fait il s'agit d'une nouvelle distribution des rôles entre l'État et les collectivités). Cf. infra, section 6	Les documents de planification urbaine font l'objet d'adaptations successives, jusqu'à leur refonte complète par la loi SRU du 13 décembre 2000 (création des SCOT, des PLU et des cartes communales). Les autorisations d'urbanisme sont également réformées, dans un souci de simplification et d'amélioration de la sécurité juridique. • L'ordonnance du 8 décembre 2005 regroupe les différents régimes de déclaration et d'autorisation existants en trois permis (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir), et une déclaration préalable. • La loi ENL du 13 juillet 2006 s'inscrit dans une même logique, en sécurisant les constructeurs et les constructions. • Enfin, le régime des opérations d'aménagement connaît lui aussi des adaptations successives (notamment avec la loi du 18 juillet 1985 sur l'aménagement), mais aussi plus récemment (avec l'ordonnance précitée de 2005 qui redéfinit et réforme le régime du lotissement, modifié de nouveau par l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011).

Reste que le droit de l'urbanisme est loin d'avoir relevé l'ensemble des défis auxquels il est encore confronté, notamment celui de la cohérence, de la sécurité juridique ou encore de la participation du public.

Au lendemain du Grenelle de l'environnement, une importante réforme du droit de l'urbanisme a de nouveau été annoncée, dans le but notamment de favoriser un "urbanisme de projet". Ainsi l'[article 25 de la loi Grenelle](#)

Il du 12 juillet 2010 a autorisé le gouvernement, par voie d'ordonnances, à procéder d'une part à une nouvelle rédaction (à droit constant) du Code de l'urbanisme et à apporter d'autre part des corrections au régime des permis et des autorisations d'urbanisme mais aussi des modifications procédurales concernant les documents de planification. Ces ordonnances ont été publiées fin 2011 et début 2012 (réforme de la surface de plancher, des établissements fonciers, du régime du lotissement et, enfin, des modalités d'évolution des documents d'urbanisme). En 2014, une nouvelle loi réformant l'urbanisme a été adoptée : il s'agit de la loi n° [2014-366](#) du 24 mars 2014 ou loi « Duflot », dite aussi loi « ALUR » (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO du 26 mars 2014). Le 24 septembre 2015 a été publiée une nouvelle ordonnance (n° 2015-1174 du 23 septembre 2015), qui procède à une réécriture du Livre 1 du Code de l'urbanisme, complétée par le décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015. Ces deux derniers textes entraînent (notamment) une renumérotation de l'ensemble du Livre I. Enfin, le droit de l'urbanisme a de nouveau évolué avec l'intervention de la loi n° [2018-1021](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN » (JO du 24 novembre 2018).

Remarque

On soulignera que l'un des nouveaux enjeux du droit de l'urbanisme consiste à lutter contre l'artificialisation des sols. A cette fin, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JO du 24 août 2021) ajoute à la liste des objectifs de l'article [L. 101-2](#) du C. urb. « *La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* » (v. infra).

Section 3. Les sources du droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme est essentiellement le fruit de sources internes. Mais à l'image des autres branches du droit, il subit de plus en plus, depuis les années 70, l'influence de sources externes, qu'elles soient internationales ou européennes.

§1. Des sources essentiellement nationales

A. La Constitution et son préambule

Si la Constitution ne fait pas explicitement référence à l'urbanisme, certaines dispositions le concernent, plus ou moins directement.

Du point de vue de la répartition des compétences	Du point de vue du fond
L'article 34 confère au législateur le soin de fixer les principes fondamentaux du régime de la propriété, ce droit étant nécessairement affecté par les règles d'urbanisme. On peut aussi citer l'article 72, qui consacre la libre administration des collectivités territoriales, ces dernières étant des acteurs essentiels de la mise en oeuvre du droit de l'urbanisme.	L'article 17 de la DDHC de 1789 consacre le droit de propriété, ce qui constitue une garantie contre les atteintes excessives qui pourraient éventuellement lui être portées (art. 17 : « <i>La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité</i> »). Le Conseil constitutionnel admet que des servitudes limitant l'utilisation d'un patrimoine immobilier soient instituées dans l'intérêt général, à condition que l'atteinte au droit de propriété n'en dénature pas le sens et la portée (DC n° 85-198 13 décembre 1985, Rec. p. 78). Or, les servitudes d'urbanisme ne sont en principe pas indemnisées, ce qui ne méconnaît ni le droit de propriété ni le principe d'égalité devant les charges publiques (DC n° 2000-436 du 7 décembre 2000 relative à la loi «SRU »). En outre, la Charte de l'environnement, intégrée dans le Préambule depuis le 1^{er} mars 2005, contient des principes dont certains (comme le principe de précaution) ont désormais vocation à s'imposer en droit de l'urbanisme (cf. la décision précitée du Conseil d'Etat du 19 juillet 2010 Association du quartier les Hauts de Choiseul).

En savoir plus : Le principe de précaution

Jusqu'à présent, les juridictions administratives considéraient que le principe de précaution, relevant du droit de l'environnement (art. L. 110-1 du C. env.), n'était pas opposable en matière d'urbanisme (c'est le principe dit de « l'indépendance des législations »). En vertu de ce principe, la précaution ne pouvait être invoquée concernant un permis de construire une éolienne (CAA Douai, 15 décembre 2005, Société d'exploitation du parc éolien mont d'Hezecques), ou encore en matière d'implantation de pylônes et d'antennes de radiotéléphonie (CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécoms). Mais avec l'adoption de la Charte de l'environnement, le principe d'indépendance des législations ne devait plus jouer (cf. conclusions Yann AGUILA sous l'arrêt du CE précité, AJDA 2005, n° 21, p. 1191 et CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687).

B. La loi

Il s'agit d'une source essentielle du droit de l'urbanisme. Le législateur pose parfois lui-même les règles de fond (par ex. loi Montagne de 1985 ou loi « littoral » de 1986). Le plus souvent, il invite le pouvoir réglementaire à le faire, en lui indiquant les principes et procédures à respecter. Sur le fond, l'évolution législative est marquée par plusieurs étapes ou tendances, que l'on peut schématiquement présenter comme suit :

- Les années 60-70 : le droit de l'urbanisme est orienté vers des préoccupations plutôt foncières, sous l'influence d'un droit de l'environnement émergent (lois de 1965, 1976).
- Il s'agit ensuite d'encadrer davantage l'aménagement (1976, 1985, 2005).
- La décentralisation de l'urbanisme et le développement urbain sont amorcés en 1982 et approfondis par la suite.
- Plus récemment (loi SRU de 2000 notamment), le droit de l'urbanisme se veut davantage prospectif, concerté et orienté vers une cohérence sociale et territoriale. La loi Grenelle 1 confirme ces ambitions (loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, article 7).

C. Le règlement

Le droit de l'urbanisme est marqué par l'importance des sources réglementaires locales, qui s'ajoutent aux sources réglementaires générales.

- La décentralisation, essentiellement au profit des communes et des EPCI, est assez approfondie en matière d'urbanisme, ce qui explique l'abondance des sources réglementaires locales. Les règlements d'urbanisme locaux (ex. : PLU) se présentent sous une forme originale (une partie réglementaire proprement dite et une partie graphique qui précise le champ d'application des règles sur le terrain).
- Les règlements peuvent être édictés au niveau national, sur le fondement d'une habilitation législative ou de l'art. 37 de la Constitution. On peut citer le règlement national d'urbanisme (ou RNU), dont la vocation est de combler les insuffisances éventuelles des règles locales.

Remarque

NB : les sources administratives (circulaires, directives ...) ont occupé une place majeure en droit de l'urbanisme mais tendent, avec la décentralisation, à diminuer.

D. La jurisprudence

Le contentieux de l'urbanisme est abondant, du fait notamment de la décentralisation, de sa complexité intrinsèque, ou encore du caractère imprécis de certaines notions. Pour autant, les créations jurisprudentielles sont rapidement relayées par le législateur, que celui-ci intègre ou rejette les solutions dégagées par le juge.

§2. L'influence croissante des sources externes

A. Le droit international

Même s'il existe, depuis les années 70, des conférences et programmes des Nations Unies portant sur la ville et les établissements humains et pouvant inspirer le droit national (ex : agendas 21 locaux), le droit international ne constitue pas encore une source directe et importante du droit de l'urbanisme.

B. Le droit de l'Union européenne

Conformément au principe de subsidiarité (art. 5 du TCE, 2 et 4 du TFUE), l'Union européenne peut être amenée à intervenir (plus ou moins directement) dans le domaine de l'urbanisme. En fait, c'est plutôt par l'intermédiaire de ses compétences en matière d'environnement que l'action de l'Union influe sur le droit de l'urbanisme. En vertu du principe d'intégration notamment (art. 6 du TCE, art. 11 du TFUE), l'environnement doit être intégré dans les autres politiques de l'Union (transports, agriculture, etc.). La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 dite « directive plans et programmes » constitue à cet égard un exemple significatif de l'influence directe du droit de l'environnement de l'Union sur le droit de l'urbanisme.

En savoir plus : Extraits du TCE : Articles 5 et 6

VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

- **Article 5**

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

- **Article 6**

Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

Pour voir le texte complet du TCE

Désormais, en application du droit de l'Union (dir. 2001/42/CE) certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement (art. [L. 104-1](#) et [s. du Code de l'urb.](#)).

C. Le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme

En consacrant le droit au respect des biens (art. 1 du premier protocole), le texte de la Convention intéresse directement le droit de l'urbanisme.

Sous l'influence de la Cour de Strasbourg, le Conseil d'État a ainsi infléchi sa jurisprudence en matière de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, en admettant une exception au principe posé par l'art. L. 105-1 du Code de l'urb. (CE, 3 juillet 1998, M. Bitouzet). D'autres dispositions sont susceptibles d'influer sur le droit de l'urbanisme, telles que l'article 6 § 1 sur le droit à un procès équitable, qui permet notamment d'encadrer la pratique des validations législatives.

Section 4. Les principes

Au sein des normes d'urbanisme, on peut distinguer les véritables principes directeurs des orientations et des règles. Ces dernières trouvent en effet leur place plutôt dans les documents locaux de planification, tandis que les principes ont été posés par le législateur ou le pouvoir réglementaire au niveau national. Ces principes sont particulièrement importants dans la mesure où le droit de l'urbanisme fait intervenir de nombreux acteurs et doit s'articuler avec d'autres politiques publiques. On analysera le contenu de ces principes avant d'en déterminer la portée.

§1. Contenu

Ce sont les articles [L. 101-1](#) et [L. 101-2](#) du Code de l'urb. qui posent les principes généraux applicables en matière d'urbanisme. Ils ont été largement réécrits par l'ordonnance 2015-1174 du 23 septembre 2015. Alors que l'ex-art. L. 110 fixait des principes généraux, l'art. L. 121-1 fixait les principes applicables aux documents de planification. Désormais, tous les objectifs ont été regroupés dans l'art. L. 101-2, tandis que l'article L. 101-1 reprend (en partie seulement) l'ex article L. 110.

A. Les objectifs généraux de l'art. L. 101-1

Reprenant en partie l'ancien art. L. 110, le nouvel article L. 101-1, après avoir affirmé que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* », rappelle que les collectivités publiques en sont « *les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences* » et leur impose, en vue de la réalisation des objectifs définis à l'art. L. 101-2 « *d'harmoniser, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

B. Le contenu des objectifs généraux: l'art. L. 101-2

Alors que l'ancien art. L. 121-1 visait explicitement les SCOT, les PLU et les cartes communales, qui devaient « *déterminer les conditions permettant d'assurer* » un certain nombre d'objectifs, le nouvel art. [L. 101-2](#) énonce que :

« *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

1° *L'équilibre entre :*

- a) *Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*
- b) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, "la lutte contre l'étalement urbain" (ajout de la loi du 23 nov. 2018) ;*
- c) *Une 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 ;*
- d) *La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*
- e) *Les besoins en matière de mobilité.*

2° *La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville (alinéa spécifique créé par la loi ALUR de 2014).*

3° *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant 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.

4° La sécurité et la salubrité publiques.

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme.

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales. »

On retrouve, comme auparavant et malgré une présentation formelle très différente, les principes d'équilibre, de diversité et de protection de l'environnement.

Remarque

Le 6° bis a été ajouté par la loi n° [2021-1104](#) du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JO du 24 août 2021).

§2. Portée

Avant l'intervention de l'ordonnance précitée de septembre 2015, l'article [L. 110](#) du Code de l'urbanisme, malgré une formulation assez générale, avait un caractère normatif et était opposable aux documents d'urbanisme qui devaient être compatibles avec les objectifs qu'il énonçait. D'ailleurs, le législateur lui-même le précisait, sous d'autres articles du Code de l'urbanisme. Ainsi les SCOT « *[devaient] fixer, dans le respect des équilibres énoncés aux art. L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace* » (ex article [L. 122-1](#) du Code de l'urb.). Il en allait de même des cartes communales (ancien article L. 124-2). Le juge avait également confirmé la portée normative de l'article L. 110, en estimant qu'ayant valeur législative, « *il s'imposait au zonage retenu par un plan d'urbanisme* » (CE, 21 oct. 1994, Commune de Bennwihr)

Quant à l'ancien art. L. 121-1, il était (et reste) opposable aux documents d'urbanisme qu'il visait explicitement (SCOT, PLU et PSMV, cartes communales), selon un rapport de compatibilité. En effet, ces documents de planification devaient être **compatibles** avec l'ancien art. L. 121-1, comme l'avait jugé le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi SRU de 2000 : « *il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par les dits documents et les dispositions de l'art. L. 121-1, et non de conformité* » (DC 2000-436 du 7 décembre 2000). Il faut préciser à cet égard que le juge administratif exerce un contrôle normal, et non limité à une incompatibilité qui serait « *manifeste* » ou non. Soit il y a compatibilité, soit il y a incompatibilité

Exemple

Pour un exemple d'application, CE, 10 février 1997, Ass. Pour la défense des sites de Théoule.

Avec l'intervention de l'ordonnance du 23 septembre 2015, le degré d'opposabilité des objectifs généraux contenus à l'article [L. 101-2](#) change. En effet, le nouvel article se contente d'énoncer que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme "vise à atteindre" les objectifs qu'il liste. Surtout, les documents

de planification ne sont plus explicitement visés par l'art. L. 101-2. Enfin, l'exigence de compatibilité entre de tels documents et les objectifs généraux du droit de l'urbanisme disparaît. Ainsi, le nouvel article [L. 141-1](#) énonce que le SCOT **respecte** les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3, la formulation étant identique s'agissant des PLU (art. [L. 151-1](#)) et des cartes communales (art. [L. 161-3](#)).

Il faut souligner que cette nouvelle obligation de "respect" est évidemment moins contraignante que l'exigence, bien connue, de compatibilité.

A cet égard, le foisonnement des normes en matière d'urbanisme conduit à préciser selon quelles grandes modalités elles s'articulent, le législateur ayant en effet établi, dans un souci de cohérence, une hiérarchie des normes adaptée.

L'articulation générale entre les différentes normes est établie par les articles [L. 131-1 à L. 131-7](#) du Code de l'urb. (remplaçant l'article L. 111-1-1).

Mais il faut compléter cette articulation générale en précisant que 4 grands types de rapports existent entre les normes :

La conformité	La compatibilité	La prise en compte	Le respect
c'est le rapport le plus exigeant. La norme inférieure doit strictement respecter la norme supérieure. Ex : le permis de construire est délivré conformément au règlement du PLU.	c'est le rapport le plus courant en droit de l'urbanisme. Il ne doit pas y avoir de contrariété entre les règles inférieures et les règles supérieures. C'est un rapport plus souple que la conformité, qui permet concrètement aux autorités locales d'adapter éventuellement les règles compte tenu de leurs contraintes spécifiques, sans pour autant remettre en cause les orientations fondamentales contenues dans les règles supérieures. Ex : les PLU doivent être compatibles avec les SCOT (art. L. 131-4).	c'est un rapport moins contraignant que la compatibilité. Il s'agit d'une référence aux normes supérieures. Ex : les SCOT prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologiques (art. L. 131-2 du Code de l'urb.). Enfin, la notion de cohérence est également utilisée par le législateur. Exemple Ex : les PLU comportent certaines orientations d'aménagement fixées, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable (art. L. 123-1 du Code de l'urb.).	Rapport sans doute plus souple encore que la prise en compte, l'obligation de respect pénètre peu à peu le droit de l'urbanisme. Ainsi les PLU sont-ils désormais tenus de respecter les objectifs généraux du droit de l'urbanisme (art. L. 151-1 du Code de l'urb.).

A noter que la loi "ELAN" du 23 novembre 2018 (article 46) autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du

domaine de la loi propre à limiter et simplifier (à compter du 1^{er} avril 2021) les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme. C'est ainsi que l'ordonnance n° [2020-745](#) du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme a été publiée au JO le 18 juin 2020. Ses dispositions sont applicables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales dont l'élaboration ou la révision a été engagée à compter du 1^{er} avril 2021.

Section 5. Les techniques du droit de l'urbanisme : les servitudes d'urbanisme

Il n'est pas question, au stade d'une introduction, d'aborder l'ensemble des techniques du droit de l'urbanisme. On analysera seulement l'une des caractéristiques essentielles de ce droit, qui consiste à poser des règles appelées « servitudes d'urbanisme ». Il faut analyser cette notion, avant d'aborder le principe de leur non-indemnisation.

§1. La notion de servitude d'urbanisme

Les servitudes d'urbanisme sont instaurées dans un but d'urbanisme et en application du Code de l'urbanisme. Il s'agit d'un « *ensemble de restrictions administratives spécifiques à l'urbanisme, imposées par les autorités publiques compétentes, sans contrepartie, pour toute utilisation du sol ou de l'espace, dans un but d'intérêt général* » (B. Drobenko, *Droit de l'urbanisme*).

Contrairement aux servitudes de droit privé, elles imposent une charge à un terrain (fonds), non au profit d'un autre fonds, mais dans l'intérêt général. Les servitudes d'urbanisme s'imposent aussi bien aux particuliers qu'à l'administration. Il ne faut pas les confondre avec les servitudes d'utilité publique, qui sont certes instituées dans l'intérêt général (comme les servitudes d'urbanisme) mais qui ne trouvent pas leur fondement dans le Code de l'urbanisme. Elles proviennent généralement de législations sectorielles (comme par ex. la protection du patrimoine).

Les servitudes d'urbanisme ont pour objet de fixer des conditions particulières à l'utilisation des sols ou de l'espace. L'article [L. 105-1](#) du Code de l'urbanisme retient une formulation large, puisqu'elles peuvent être instituées « en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets » et concerner, « notamment », « l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties (...), l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones ».

On distingue généralement, au sein des servitudes d'urbanisme :

- Les servitudes non *aedificandi*, ayant pour objet l'interdiction de construire.
- Les servitudes non *altius tollendi*, ayant pour objet de subordonner l'utilisation du sol ou de l'espace au respect de certaines prescriptions (par ex. interdiction d'élever les constructions au-delà d'une certaine hauteur).
- Les servitudes in *faciendo*, qui sont des servitudes actives (par ex. imposer de réaliser des plantations, d'adopter telle couleur pour la réalisation d'un bâtiment, etc).

La nécessité d'une harmonisation entre le patrimoine bâti et naturel (photo ci-dessous) passe par l'institution de servitudes dans les documents de planification de l'urbanisme.

Exemple

- La Hauteur des constructions.

Une telle servitude permet d'accentuer ou adoucir un relief, de modeler ou préserver un paysage, de conserver un point de vue, de maintenir une homogénéité du bâti...Seules des hauteurs maximales peuvent être fixées. Cette règle doit en outre être déterminée avec précision notamment en indiquant les points de référence : point haut (égout du toit, faîtage, sommet de l'acrotère ...) point bas (sol naturel avant travaux au milieu de la construction, en bordure de la rue, etc...). Cette hauteur peut ensuite s'exprimer en mètres, en nombre d'étages, ou de manière relative par rapport aux constructions avoisinantes.

§2. La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme

L'article [L. 105-1](#) du Code de l'urbanisme pose à la fois le principe de la non-indemnisation et ses exceptions.

- Le principe de la non-indemnisation :

Les servitudes d'urbanisme sont attachées au fonds qu'elles viennent grever en quelque main qu'il se trouve (quel que soit le propriétaire), et entraînent des restrictions importantes des droits des propriétaires. Elles peuvent évidemment avoir pour conséquence de diminuer la valeur des terrains. Pour autant, les lois qui se sont succédé en matière d'urbanisme ont toujours posé le principe de leur non-indemnisation.

- Les exceptions au principe :

Elles sont prévues par le législateur lui-même, l'art. L. 105-1 posant deux exceptions :

- la servitude entraîne une atteinte à des droits acquis. Il en est ainsi, par exemple, quand l'institution de la servitude interrompt la réalisation d'un lotissement régulièrement autorisé (CE Sect., 4 mars 1977, Min. de l'Équipement c/ SA Constructions Simottel, Rec., p. 122), ou quand un refus illégal de transfert de permis fait obstacle à la réalisation de la vente d'un terrain (CE, 8 nov. 1989, Degouy, Rec. p. 228). La loi elle-même peut venir préciser cette notion de droits acquis. La loi SRU de 2000 confère ainsi une garantie de 5 ans aux propriétaires ayant signé une convention avec la collectivité, par laquelle ils s'engagent à financer des équipements préalablement à la délivrance des autorisations. Cette convention est créatrice de droits (cf. art. [L. 332-11-2](#) du Code de l'urb.).
- L'article L. 105-1 prévoit également l'indemnisation de la servitude si celle-ci entraîne une modification à l'état antérieur des lieux. Mais cette exception ne connaît pas d'application concrète, puisque le juge administratif n'a jamais considéré qu'une servitude d'urbanisme soit de nature à entraîner directement une telle modification. Autant dire que cette exception n'est que textuelle et sans portée pratique.

Pour être indemnisée, la servitude doit de toute façon entraîner un préjudice direct, matériel et certain.

Enfin, à la lumière de la CEDH (art. 1^{er} du premier protocole consacrant le droit au respect de ses biens), le Conseil d'État a introduit une autre exception au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Il a ainsi estimé que : « *cet article ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en oeuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi* » (CE, 3 juillet 1998, M. Bitouzet, précité).

Toutefois, les conditions posées par cette jurisprudence sont extrêmement strictes. Comme l'attestent les applications auxquelles elle a donné lieu, le juge n'a jamais octroyé d'indemnisation (cf. H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, n° 971).

Par ailleurs, le Conseil d'État a récemment refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme alors applicable (devenu article L. 105-1), au motif que la question soulevée (disposition contraire au droit de propriété) n'était pas nouvelle et ne présentait pas un caractère sérieux (CE, 16 juillet 2010, SCI La Saulaie, n° [334665](#)).

Section 6. Les acteurs

Il y a à la fois profusion et diversité des acteurs amenés à intervenir dans le champ du droit de l'urbanisme. Il n'est pas possible de les évoquer tous ; il convient plutôt de proposer une classification simple des différents intervenants et de leurs rôles.

§1. L'État

De 1943 à 1983, l'urbanisme relevait essentiellement de la compétence de l'État. Ce sont les lois des 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985 qui ont, les premières, procédé à une décentralisation des compétences d'urbanisme au profit des communes et de leurs groupements. Mais ces lois opèrent davantage un « *nouveau partage du pouvoir* » (Robert Savy, La genèse du nouveau droit de l'urbanisme, in Le nouveau droit de l'urbanisme, n° spécial revue de droit immobilier, 1984, p. 3) qu'un véritable transfert de l'ensemble des compétences d'urbanisme au profit des communes.

La liberté des communes n'est donc pas totale, et l'art. [L. 101-1](#) du Code de l'urb. dispose bien que : « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation* ». « *Chaque collectivité publique en est (d'ailleurs) le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* ».

L'État conserve donc un rôle important :

FONCTIONS ETATQUES	INSTRUMENTS
L'État est le GARANT des intérêts supra-locaux, par l'édition de normes	• Le règlement national d'urbanisme (RNU) • Les servitudes d'utilité publique • Les projets d'intérêts général • Les opérations d'intérêt national
L'État PARTICIPE à l'exercice des compétences décentralisées et il a un rôle essentiel de CONTRÔLE	• Association possible de l'État à l'élaboration des documents locaux de planification • Contrôle de légalité • Pouvoir de substitution aux autorités locales
L'État EXERCE les compétences non décentralisées	• Édition par l'État de planifications spécifiques (ex : DTADD, PSMV, éventuellement les SMVM) • Délivrance au nom de l'État des autorisations d'occupation du sol dans les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU ou dotées d'une carte communale mais ayant renoncé au transfert de compétences • Délivrance par l'État de certaines autorisations d'occupation du sol (L. 422-2 du Code de l'urb.)

D'un point de vue structurel, l'État intervient au niveau central et déconcentré

- Au niveau central c'est aujourd'hui le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'énergie, qui exerce la plupart des compétences en matière d'urbanisme (Direction de l'aménagement, du logement et de la nature). Il existe également (gouvernement Valls), un ministère de la Ville (des droits des femmes, de la jeunesse et des sports). Enfin, il faut citer le ministère du logement et de l'égalité des territoires.

- Au niveau des services déconcentrés, les réformes tendent actuellement vers la création de « pôles de compétences », conduisant à des restructurations des services existants (par ex. fusion DDE/DDAF en une nouvelle Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture). Cette direction de l'équipement reste un acteur essentiel en matière d'urbanisme (instruction des demandes d'autorisation, élaboration des documents de planification, aides techniques aux collectivités, etc.).

§2. Les collectivités territoriales

Ce sont les communes et, de plus en plus, leurs groupements, qui occupent une place privilégiée pour élaborer et mettre en oeuvre les règles d'urbanisme. Les départements et les régions occupent une place résiduelle, même si les régions voient leur rôle renforcé en matière d'aménagement du territoire.

Leurs compétences peuvent être ainsi schématisées :

Les compétences des collectivités territoriales

COMMUNES et leurs GROUPEMENTS

Établissement des documents d'urbanisme

- décision d'élaborer un PLU (situation plus complexe pour les SCOT)
- conduite de la procédure d'élaboration
- approbation

Application des documents d'urbanisme

- délivrance des autorisations d'occupation du sol dans les communes dotées d'un PLU ou d'un POS (et d'une carte communale si volonté de transfert). Délégation possible à un EPCI
- Compétences en matière d'aménagement (ex : droit de préemption urbain, droit de priorité sur certaines acquisitions...) + ZAC, lotissements, restauration immobilière.

DEPARTEMENTS

- protection des espaces naturels sensibles
- compétence étendue en 2005 aux espaces agricoles et naturels péri-urbains
- association à leur demande à l'élaboration des documents d'urbanisme

REGIONS

- Initiative de l'élaboration d'une DTA (depuis 1999), mais conduite et approuvée par l'État. Pour les nouvelles DTADD, les régions sont seulement associées.
- Élaboration et révision (depuis 1995) par la région Île-de-France du SDRIF, mais approbation par décret en CE.
- association à leur demande à l'élaboration des documents d'urbanisme
- compétences en matière d'aménagement du territoire.

§3. Les organismes d'aménagement et d'intervention foncière

Ils sont trop nombreux pour être tous mentionnés. On se contentera de citer les principaux :

Les Sociétés d'Économie Mixte (SEM) locales	Les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA)	Les Établissements Publics	Les organismes HLM
Elles interviennent pour des missions d'aménagement confiées par les collectivités territoriales. Elles connaissent un grand succès auprès des collectivités locales en raison de la souplesse de leur gestion (soumission au droit privé). Le législateur a récemment modernisé le statut des SEM (Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002, JO du 3 janvier 2002).	Elles ont été créées par la loi ENL du 13 juillet 2006 (art. L. 327-1 du Code de l'urb.), à titre expérimental et pendant une durée de 5 ans. Cette disposition permet aux collectivités et à leurs groupements de prendre des participations dans des sociétés anonymes dont ils détiennent la totalité du capital social. Ce régime permet aux collectivités de confier aux SPLA des opérations d'aménagement sans passer par une mise en concurrence préalable (contrairement au régime des SEM).	Ils sont très divers, nationaux ou locaux. Ils ont le statut d'Établissements Publics Industriels et Commerciaux. Il existe des EP fonciers (L. 324-1 et s. du Code de l'urb.), des EP d'aménagement (L. 321-14 et s. du Code de l'urb.), ou encore des EP de rénovation urbaine (L. 326-1 et s. du Code de l'urb.).	Publics ou privés, ils interviennent pour la construction, la gestion, la promotion ou le financement d'habitations relevant de la législation des HLM. La mission de ces organismes s'est aujourd'hui diversifiée et ils contribuent, face aux nouveaux défis de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, aux politiques d'aménagement, de rénovation et de renouvellement urbains.

§4. Les organismes d'étude, de conseil et de conciliation

Au titre des organismes d'étude, on peut citer les agences d'urbanisme (art. [L. 132-6](#) du Code de l'urb.). Elles ont pour mission de suivre l'évolution urbaine, de contribuer à la définition de l'aménagement et du développement et peuvent participer à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les SCOT). Elles sont créées à l'initiative des collectivités territoriales et associent l'État ou d'autres organismes et ont la forme d'associations de type loi de 1901 ou de groupements d'intérêt public.

Au titre des organismes de conseil, il faut évoquer les CAUE (Conseils départementaux d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement). Ils ont pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture et de l'environnement et conseillent aussi bien les collectivités que les particuliers. Ils ont également le statut d'une association type loi de 1901.

Enfin il existe, à l'échelon départemental, des commissions de conciliation en matière d'urbanisme, dont la composition et les missions sont fixées aux art. [R. 132-10 et s.](#) du Code de l'urb.. Leur rôle est de chercher des solutions aux conflits qui pourraient survenir entre personnes publiques concernant l'élaboration des documents d'urbanisme. La loi SRU a confirmé leur existence et élargi les possibilités de saisine, malgré le peu de succès qu'elles connaissent.

§5. La participation du public

Remarque

C'est essentiellement sous l'influence du droit de l'environnement (international, européen et national) que le droit de l'urbanisme s'oriente progressivement vers une meilleure information et une plus grande participation du public en matière d'urbanisme.

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la France en 2002, relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice a vocation à s'appliquer aux documents d'urbanisme. Le droit de l'Union joue également un rôle important, qu'il s'agisse de permettre la participation du public à l'élaboration des plans et programmes (directive 2003/35/CE du 26 mai 2003) ou de soumettre ces mêmes plans à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001). Enfin, l'article 7 de la Charte de l'environnement consacre le droit à l'information du public en matière d'environnement et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Plusieurs instruments contribuent aujourd'hui à une meilleure information et/ou participation du public dans le domaine de l'urbanisme, que l'on peut brièvement présenter :

- l'obligation d'évaluation des incidences de certains travaux et projets d'aménagement et de certains documents d'urbanisme renforce l'information voire la participation du public soit par le biais d'une simple mise à disposition soit par le biais d'une enquête publique ;
- l'enquête publique concerne plusieurs procédures d'urbanisme (documents d'urbanisme, mais aussi certains permis de construire et lotissements) et elle est généralement considérée comme la procédure la plus aboutie de la participation. Pourtant, elle présente l'inconvénient majeur d'intervenir assez tard dans le processus de décision, à un moment où il est difficile de remettre en cause les choix initiaux d'aménagement ;
- aussi, pour certains projets importants, une procédure de concertation préalable a été instituée (par une loi de 1985, puis par la loi SRU de 2000 qui en a élargi le champ d'application). Ce sont les articles [L. 103-2 et s.](#) du Code de l'urb. qui codifient cette procédure de concertation, en amont de l'établissement de certains documents d'urbanisme ou de certaines opérations d'aménagement. La portée de l'obligation de concertation est toutefois nuancée, puisque les vices susceptibles d'entacher la concertation n'entraînent pas à eux seuls l'illégalité du document ou de l'opération ;
- enfin, le public peut intervenir sous une forme collective. En matière d'environnement en général et d'urbanisme en particulier, les associations jouent ainsi un rôle important. Le Code de l'urbanisme reconnaît deux catégories d'associations ([L. 132-12](#) du Code de l'urb.) : les associations locales d'usagers agréées et les associations agréées d'environnement.

Malgré l'ensemble de ces dispositifs, on ne peut pas encore parler d'un véritable processus participatif en matière d'urbanisme, comme en témoignent l'hétérogénéité des termes utilisés (mise à disposition, information, consultation, concertation) mais aussi les limites posées ici ou là par le législateur, notamment en matière contentieuse).