

*Le Régime Juridique des Plans d'Urbanisme en France**

Le droit français, depuis la Révolution, fait de la propriété un «droit inviolable et sacré» (article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789), confirmé par le Code Civil en son article 544: «la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue». Le droit pour un propriétaire d'utiliser son terrain – et donc de construire – semble total.

Pourtant, la nécessité pour la puissance publique de réglementer l'utilisation des sols s'est également imposée, sans entrer en conflit avec le droit de propriété: le roi Henri IV en 1607 avait voulu protéger le domaine public en édictant la règle d'alignement des maisons par rapport aux voies publiques; en 1852, le baron Haussmann, préfet du département de la Seine, obligea, à Paris, les constructeurs à demander une autorisation de bâtir. Peu à peu vont se multiplier les règles d'urbanisme, élaborées par le Parlement (lois), le gouvernement (décrets), ou les collectivités locales (délibérations du conseil municipal, arrêtés du maire). Ces règles nombreuses, quelquefois enchevêtrées, ne sont pas identiques sur tout le territoire, car les politiques d'aménagement sont différentes: les 36 600 communes n'ont pas toutes la même taille, le même nombre d'habitants, les mêmes budgets, les mêmes options politiques. De son côté, l'État ne peut être indifférent à ces politiques, car «le territoire français est le patrimoine commun de la nation» (article L 110 du Code de l'Urbanisme). Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, les communes ont un rôle majeur en matière d'urbanisme: le maire et le conseil municipal sont des acteurs importants du développement urbain. Mais ils doivent respecter les règles qui leur sont imposées (I) et ils peuvent eux-mêmes choisir d'élaborer des règles (II).

I — Les Règles Imposées aux Communes

De nombreuses règles doivent être respectées par les communes, qu'elles aient ou non un plan. On peut les classer en cinq catégories.

1. Les prescriptions nationales

Citons quelques exemples:

- La loi sur la montagne: elle a pour objet de préserver les terres agricoles, pastorales et forestières des Alpes, du Massif central, des Pyrénées et des Vosges;
- La loi sur le littoral: elle s'applique aux communes riveraines des mers, des océans et des grands plans d'eau. Elle interdit la construction de nouvelles routes à moins de 2 000 mètres du rivage, elle interdit les constructions d'immeubles le long de la bande littorale;
- La loi sur les zones voisines des aéroports: elle interdit, à proximité des aérodromes, les constructions autres que celles réservées à l'activité aéronautique;
- La loi sur l'air: elle vise à éviter les constructions polluantes.

* Conferência proferida no âmbito do curso do CEDOUA, em 23 de Outubro de 1998.

2. Les prescriptions fixées à quelques régions

— Les schémas: en raison de l'importance de la région parisienne (20% des Français y habitent), l'État élabore, après consultation des collectivités locales, un schéma régional approuvé par décret: le schéma directeur de la région Ile-de-France (s.d.r.i.f.). Les régions insulaires (Corse, Guadeloupe, Martinique, Réunion) possèdent aussi un schéma présentant leurs perspectives d'aménagement;

— Les directives territoriales d'aménagement: l'État, depuis 1995, peut indiquer aux collectivités locales ses volontés d'aménagement. C'est le cas des directives d'aménagement de la Basse-Seine ou du secteur de la Loire, entre Nantes et Saint-Nazaire, en cours d'élaboration.

3. Les projets d'intérêt général

L'État, les grands établissements publics ou entreprises publiques (EDF, SNCF) peuvent imposer aux communes une opération d'aménagement ou d'équipement présentant un réel intérêt public: le gouvernement a ainsi imposé un projet d'intérêt général aux communes de l'Est de Paris, l'implantation d'Eurodisneyland à Marne-la-Vallée. Les communes ne peuvent s'opposer à un projet d'intérêt général (p.i.g.).

4. Certaines règles nationales d'urbanisme

Le règlement national d'urbanisme contient quelques règles, imposées à toutes les communes, permettant d'interdire des constructions ou de ne les autoriser qu'à des conditions très strictes. Ainsi, un projet de construction ne peut porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique (article R. 111-2 du Code de l'Urbanisme), ne peut se faire sur un terrain exposé à un risque d'inondation ou d'avalanche (R. 111-3), ne peut être mal desservi par les voies publiques (R. 111-4),...

5. Les servitudes administratives

De même qu'il existe des servitudes civiles, il existe des servitudes publiques — et donc des restrictions au droit de construire — imposées par l'administration. Les servitudes peuvent résulter par exemple de l'existence d'une zone sensible aux incendies de forêt, d'une mine, des nécessités de la défense nationale, de la présence d'un monument historique: lorsqu'une construction est située à moins de 500 mètres de visibilité d'un monument historique, l'Architecte des Bâtiments de France doit donner son accord au projet (article R. 421-38-4 du Code de l'Urbanisme).

II — Les Règles Choisies par les Communes

Depuis la loi de décentralisation de 1983, les communes ont une option à prendre en matière d'aménagement: ou bien elles font un plan d'occupation des sols (p.o.s.) ou bien elles n'en font pas. En France, la moitié des communes a un p.o.s..

1. L'élaboration du p.o.s.

Pour qu'une commune puisse se doter d'un plan d'occupation des sols, il faut qu'elle ait, préalablement, réfléchi avec les communes environnantes aux orientations fondamentales de l'aménagement du territoire concerné, à la destination générale des sols et au tracé des grands équipements de transports: cette réflexion, qui doit prendre en compte les règles imposées par l'État, aboutit à un *schéma directeur* (article L. 122 du Code de l'Urbanisme).

Dans le cadre des orientations du schéma directeur qui la concernent, la commune peut prendre la décision de faire un plan d'occupation des sols (p.o.s.). Cette décision de prescrire l'élaboration d'un p.o.s. est prise, sur la proposition du maire, par le conseil municipal. Le conseil municipal peut décider soit de faire un p.o.s. pour la totalité du territoire de la commune soit de faire un p.o.s. pour une partie du territoire seulement (article L. 123 du Code de l'Urbanisme).

1.1. Le p.o.s. est préparé par un groupe de travail, présidé par le maire, où sont présents des conseillers municipaux, des fonctionnaires municipaux, des représentants de l'État, de la région, du département, des représentants des milieux économiques (entreprises, commerçants, artisans, agriculteurs) et des personnalités appelées par le maire en fonction de leur expérience. Ce groupe prépare un projet que le maire présente au conseil municipal puis adresse aux communes environnantes et à l'État. Si le projet ne recueille pas d'opposition, une enquête publique est organisée: pendant au moins un mois, les habitants peuvent prendre connaissance du projet, écrire leurs observations sur un registre et s'entretenir avec un commissaire-enquêteur, nommé par le président du tribunal administratif. Lorsque l'enquête est terminée, le commissaire-enquêteur écrit un rapport et indique si, compte tenu de l'enquête, il est favorable ou défavorable au projet. Après lecture de ce rapport, le conseil municipal peut – éventuellement après avoir modifié le projet de p.o.s. – approuver le plan d'occupation des sols.

1.2. Le p.o.s. contient quatre catégories de documents:

1.2.1. Un rapport de présentation qui:

- Expose les perspectives d'évolution de la commune: évolution démographique, économique, sociale, projets d'activités, modes d'habitat, équipements collectifs;
- Montre quels choix d'urbanisme ont été faits;
- Justifie que le p.o.s. respecte les règles imposées aux communes (cf. supra, I) et est compatible avec le schéma directeur élaboré avec les communes environnantes.

1.2.2. Des cartes qui font apparaître les voies de circulations, les quartiers ou monuments historiques et surtout qui divisent la commune en plusieurs zones et secteurs;

- Zone U: zone où l'on peut construire. Le p.o.s. peut la diviser en secteurs ($U_A, U_B, U_C, \dots$ ou $U_1, U_2, U_3, \dots$ ou $U_{Aa}, U_{Bb}, U_{Cc}, \dots$);
- Zone NA: zone d'urbanisation future. Il sera possible d'y construire plus tard, soit par une modification du plan d'occupation des sols, soit par une opération d'aménagement (zone d'activité concertée, lotissement,...);
- Zone NB: zone déjà construite où l'on ne prévoit pas de nouvelles constructions;
- Zone NC: zone à protéger en raison des richesses naturelles (agricoles ou minières);
- Zone ND: zone que la commune veut protéger en raison de la qualité des sites.

1.2.3. Un règlement qui indique, pour chaque zone et chaque secteur de zone, les possibilités de construction: le permis de construire un immeuble dans l'une des zones ne pourra être délivré que si la construction projetée respecte effectivement le règlement de la zone où elle est située.

Le règlement prévoit ainsi des dispositions concernant: les types de constructions interdites, le type de constructions soumises à conditions, les règles d'accès de l'immeuble et de desserte par les réseaux (eau, assainissement, électricité), les règles d'implantation par rapport à la voie publique ou aux propriétés voisines, les règlements concernant la hauteur, l'aspect extérieur, le nombre de places de stationnement, la surface des plantations, ... Le règlement peut fixer, pour chaque zone ou secteur, un coefficient d'occupation des sols (c.o.s.): si le c.o.s. est de 1, cela signifie que le propriétaire d'un terrain de 1 000 m² peut construire un immeuble de 1 000 m² de surface; si le c.o.s. est de 2, sur un terrain de 800 m², il pourra construire un immeuble de 1 600 m², ...

1.2.4. Les documents annexes, qui rappellent notamment la liste des règles imposées à la commune (prescriptions nationales, servitudes, ...).

1.3. Le p.o.s. approuvé par le conseil municipal a deux conséquences essentielles:

1.3.1. Il donne au maire le droit de délivrer lui-même les autorisations d'urbanisme. Tout propriétaire qui veut demander un permis de démolir, un permis de construire, une autorisation de lotir un terrain, ... s'adresse à la mairie. Le maire fait instruire le dossier par ses services et délivre l'autorisation ou la refuse selon que le projet est ou n'est pas conforme au p.o.s. En faisant cela, le maire engage la responsabilité de la commune;

1.3.2. Il donne au conseil municipal la faculté d'instituer un droit de préemption urbain: celui-ci a pour conséquence que tout propriétaire qui veut vendre un bien ne pourra réaliser la vente que si son notaire en informe le maire de la commune et que si le maire renonce, dans les deux mois, à acheter ce bien. Si la commune achète ce bien, ce doit être en vue d'une opération de lutte contre l'insalubrité ou de développement de l'habitat social ou de la réalisation d'un équipement collectif (stade, école, théâtre municipal, résidence pour personnes âgées, ...).

1.4. Le p.o.s. peut être contesté devant le tribunal administratif.

Dans le délai de deux mois suivant la délibération approuvant le p.o.s., les habitants et propriétaires de la commune ainsi que le Préfet (représentant le Gouvernement) peuvent contester le p.o.s. devant le tribunal administratif et demander son annulation. Cette contestation doit être soutenue par la démonstration de l'illégalité du p.o.s. dans son élaboration ou dans son contenu.

1.5. Le p.o.s. peut par la suite évoluer.

Si le p.o.s. a, en général, une durée de vie de dix à vingt ans, il est loisible au maire de proposer de le changer:

- Soit il s'agit d'un changement modeste, et le maire utilise une procédure de modification (vote du conseil municipal et enquête publique);
- Soit il s'agit d'un changement important, et le maire utilise la procédure de révision: on recommence toute la procédure pour arriver à un nouveau p.o.s.

2. La volonté de ne pas avoir de p.o.s.

Une commune n'est pas obligée d'avoir un p.o.s. Quel est le régime juridique des communes sans plan d'occupation des sols? Il s'y applique trois règles:

2.1. La règle de constructibilité limitée (article L 111-1-2 du Code l'Urbanisme): à l'exception des parties de la commune déjà urbanisées, il est en principe interdit de construire dans une commune non dotée d'un p.o.s.;

2.2. Lorsqu'il y a construction d'un immeuble, dans la partie urbanisée de la commune, le projet doit respecter tout le règlement national d'urbanisme: règles de distance par rapport à la route, règles visant à garantir l'ensoleillement, règles concernant l'aspect ou la hauteur des constructions,...

2.3. La responsabilité des autorisations de construire appartient à l'État: ce sont les services de l'État qui instruisent le dossier et indiquent au maire s'il doit accorder ou refuser le permis de construire.

Au total, la décentralisation n'a pas comporté d'obligation en matière d'élaboration des plans d'urbanisme: les communes n'ont pas été obligées de prendre cette compétence, elles ont pu la laisser à l'État. Mais, dans le débat politique local, l'urbanisme, l'aménagement, la construction ont une importance considérable. Les maires des communes qui ont un p.o.s. ont plus de pouvoir que les maires des communes sans p.o.s.: mais ils ont aussi plus de responsabilités, juridiques et politiques.

Patrick Gérard

Professeur Agrégé des Facultés de Droit (CNAM - Paris)