

2022 | 2023

DALLOZ
ACTION

DROIT DE L'URBANISME

RÈGLES NATIONALES D'URBANISME
ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET PATRIMONIAUX
LITTORAL, MONTAGNE, AÉRODROMES
SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE
PLAN LOCAL D'URBANISME
CARTE COMMUNALE
SCHÉMAS RÉGIONAUX
PERMIS DE CONSTRUIRE, DÉCLARATION PRÉALABLE
CONSTRUCTION, AMÉNAGEMENT, DÉMOLITION
LOTISSEMENT
PRÉEMPTIONS, PRIORITÉ, DÉLAISSEMENT
AMÉNAGEMENT FONCIER, RÉSERVES FONCIÈRES
FISCALITÉ, TAXE D'AMÉNAGEMENT,
PARTICIPATIONS D'URBANISME
URBANISME COMMERCIAL
CONTENTIEUX DE L'URBANISME

OLIVIER LE BOT

DALLOZ

CHAPITRE

012. Caractéristiques du droit de l'urbanisme

SECTION 0 ORIENTEUR

012.00 Sommaire du chapitre.

- Sect. 1 Caractéristiques liées à son objet
 - § 1 Limitation du droit de propriété
 - § 2 Caractère discriminatoire
 - § 3 Application sur le terrain
- Sect. 2 Caractéristiques contingentes
 - § 1 Complexité
 - § 2 Instabilité
 - § 3 Insécurité

012.03 Bibliographie indicative.

> **Monographie.** S. Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique, Urbanisme, propriété, libertés*, Defrénois 2004.

> **Articles.** J.-B. Auby, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *RDI* 1995. 39 – J. Bernasconi, « Réflexions sur le zonage », *JCP* 1982. I. 3084 – É. Carpentier, « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », in V. Legrand (dir.), *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, « Droit public », Mare et Martin, 2014, p. 19 – É. Carpentier, « La sanction de la règle d'urbanisme (Réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », *RFDA* 2016. 877 – R. Noguellou, « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *RDI* 2016. 237 – F. Priet, « Urbanisme et discrimination », *CRDF*, nov. 2016, n° 14, p. 11.

012.05 Caractéristiques inhérentes et contingentes. Certaines caractéristiques du droit de l'urbanisme résultent directement de son objet. D'autres, que l'on peut considérer comme négatives, résultent essentiellement de la façon dont il est actuellement organisé.

SECTION 1 CARACTÉRISTIQUES LIÉES À SON OBJET

012.11 Deux caractéristiques inhérentes. Par son objet même, le droit de l'urbanisme vient limiter

le droit de propriété, présente un caractère discriminatoire et s'applique sur le terrain.

§ 1

Limitation du droit de propriété

012.21 Limitation. Parce qu'il vient (pour l'essentiel) encadrer l'acte de construire, il est de l'essence même du droit de l'urbanisme d'apporter des limitations aux droits du propriétaire.

L'existence même de ce droit signifie que le propriétaire d'un terrain n'est pas libre d'y construire comme il l'entend, ses prérogatives se trouvant restreintes, dans l'intérêt général, par la réglementation qui en résulte.

012.22 Évolution. L'existence d'intérêts opposés (intérêts du propriétaire d'une part, intérêt de la société d'autre part) implique d'assurer une conciliation entre les exigences en présence.

Pendant longtemps, la balance a nettement penché en faveur du droit de propriété. Il est vrai que celui-ci bénéficiait d'une conception absolue : l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le qualifie de « droit inviolable et sacré » ; le code civil prolonge et conforte cette vision en affirmant que la propriété est « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue »¹ et que le propriétaire peut faire sur son terrain « toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos »². Les limitations apportées au droit de propriété étant difficilement admises dans un tel contexte, le droit de l'urbanisme se caractérisait par un laissez-faire.

Le curseur s'est déplacé avec la montée en puissance de considérations d'intérêt général qui ont

1. C. civ., art. 544.

2. C. civ., art. 552.

favorisé l'émergence puis la consolidation d'un véritable droit de l'urbanisme. Il a été admis que pour permettre aux collectivités publiques d'assurer un aménagement de l'espace profitant à tous, un encadrement plus strict des possibilités de construire devait être assuré. À mesure que ces exigences d'intérêt général se sont développées (salubrité et esthétisme, préservation du patrimoine, développement du parc de logements...), les restrictions apportées au droit de propriété se sont renforcées¹.

§ 2

Caractère discriminatoire

012.31 Différenciation des espaces. Parce qu'il utilise les techniques du zonage et de la territorialisation, le droit de l'urbanisme ne traite pas toutes les propriétés de façon identique. Bien au contraire, il soumet des espaces différenciés à des règles propres à chacun d'eux et présente donc, par nature, un caractère discriminatoire.

012.32 Le zonage. Le zonage introduit des différenciations à l'échelle d'un territoire. Il consiste, par une opération d'ordre cartographique, à distinguer différents espaces parmi ceux couverts par un document d'urbanisme et à prévoir des règles spécifiques à chacun de ces espaces (constructible pour l'un, non-constructible pour l'autre, etc.). Il en résulte des différences très importantes entre propriétaires quant à l'étendue du droit de construire et, par suite, la valeur de leur terrain en fonction de la zone dont il relève.

012.33 La territorialisation. Si le zonage établit des différenciations au sein d'un territoire, la territorialisation crée pour sa part des différenciations entre territoires.

Cette territorialisation est une conséquence du principe selon lequel les règles régissant l'utilisation du sol sont définies au niveau local (par les communes et groupement de communes) dans le respect d'un cadre défini au niveau national.

Il en résulte que pour le citoyen, le droit de l'urbanisme est avant tout un droit local.

§ 3

Application sur le terrain

012.41 Droit s'appliquant à une réalité matérielle. Nombreuses sont les branches du droit qui saisissent des réalités immatérielles : la justice (pour

1. Pour une critique de cette évolution et l'affirmation du caractère excessif des atteintes apportées : S. Pérignon, *Le nouvel ordre urbanistique, Urbanisme, propriété, libertés, Défrénois*, 2004.

le droit processuel), des relations (pour le droit du travail ou le droit de la famille), la sécurité (pour le droit de la sécurité).

Le droit de l'urbanisme, lui, a pour objet de régir une réalité matérielle : le foncier, la terre. Il présente en cela un point commun avec le droit des mines ou le droit de la mer : il s'applique à un espace et agit directement sur celui-ci, d'une manière concrète et visible (création d'une construction, d'un lotissement, d'une ZAC...).

SECTION 2

CARACTÉRISTIQUES CONTINGENTES

012.51 Deux caractéristiques contingentes. Le droit de l'urbanisme se présente depuis de nombreuses années comme un droit complexe et instable, générant une insécurité juridique. Il s'agit toutefois de caractéristiques contingentes ou, plus exactement, non directement liées à sa nature ; de ce fait, elles pourraient être amenées à évoluer.

§ 1

Complexité

012.61 Les raisons de la complexité. Le droit de l'urbanisme se caractérise par une complexité relevée tant par la doctrine que le Conseil d'État² et des rapports d'information parlementaires³. Il présente la réputation, qui est exacte, de ne pas se laisser facilement et immédiatement appréhender. À cela plusieurs raisons.

D'abord il connaît de techniques propres et d'un vocabulaire spécifique. C'est, il est vrai, le lot de toute branche du droit mais ce trait est vraisemblablement accentué pour ce qui le concerne.

Ensuite, les textes qui le régissent manquent parfois de cohérence ou de lisibilité. Cela est vrai pour le code de l'urbanisme rassemblant, dans un plan complexe, « des textes souvent amphigouriques »⁴. Le phénomène est plus marqué encore au niveau local : il n'est pas rare qu'au sein d'un

2. Conseil d'État, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 25 : « Ce droit a toujours été plutôt complexe et, au fil des ans, de nombreux raffinements juridiques ont été introduits qui ne facilitent pas la compréhension des règles ».
3. Sénat, *Rapport d'information de C. Belot sur « La maladie de la norme »*, n° 317, 16 févr. 2011, p. 13 : qualifiant ses règles de « pléthoriques, incohérentes et complexes » – ÉGALEMENT : Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols*, n° 720, 23 juin 2016, t. I.
4. J. Morand-Deville et S. Ferrari, *Droit de l'urbanisme*, 10^e éd., « Mémentos », Dalloz, 2018, p. 11.

document d'urbanisme, une disposition en contredise une autre (serait-ce parce que la loi impose aux autorités locales de poursuivre dans leurs documents d'urbanisme des objectifs difficilement conciliables¹) ou présente un énoncé difficilement compréhensible même pour un juriste chevronné.

La troisième difficulté résulte de la juxtaposition des règles (communales, intercommunales, nationales), certaines réellement prescriptives, d'autres fixant des orientations et, qui plus est, se superposant selon des rapports variés (conformité, compatibilité, prise en compte).

Enfin, revers de la sophistication et de la souplesse de ce droit, il est fréquent que les textes aménagent des possibilités de dérogations, envisagent des alternatives ou emploient des formules ouvertes qui réservent, de ce fait, un important pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de son application. Jusqu'à l'adoption par celles-ci d'une décision, le particulier demeure dans l'incertitude sur l'étendue de ses droits².

Comme l'indiquait la rapporteure publique Aurélie Bretonneau : « S'il fallait rattacher le droit de l'urbanisme à un style architectural, on sait qu'il tiendrait plus des édifices baroques que de la simplicité des chapelles romanes, tant s'y côtoient des normes de référence de portée différente, émanant d'autorités distinctes, et dont le nombre le dispute à la variété de leurs règles de superposition ou de juxtaposition »³.

012.62 Vers une simplification ? Divers groupes de travail se sont penchés sur la question d'une simplification du droit de l'urbanisme⁴.

On note toutefois, chez les parlementaires, une tendance à regarder la simplification du droit de l'urbanisme comme passant par un allègement des conditions posées pour la mise en œuvre des opérations (suppression de l'obligation de réaliser une étude d'impact⁵, pilotage de l'urbanisme local par les objectifs plutôt que par les normes⁶) et une restriction des possibilités d'accès au juge⁷ davan-

tage que par une écriture plus sobre des énoncés normatifs.

En outre, la simplification s'avère une démarche difficile dont il n'est pas rare qu'elle conduise au résultat inverse à celui recherché. Le Conseil d'État l'avait bien relevé dans son rapport de 1992, à propos du passage du permis de construire unique à plusieurs régimes de permis⁸.

§ 2 Instabilité

012.71 Au niveau national. Au niveau national, le caractère changeant du droit de l'urbanisme se manifeste par la succession des réformes votées à un rythme très rapide. Comme le relevait un rapport parlementaire : « Le rythme et l'importance des évolutions du droit dans le champ de l'urbanisme et de la construction ont été vertigineux au cours de la dernière décennie. Le nombre annuel de lois, ordonnances ou décrets ayant un impact sur le code de l'urbanisme, soit qu'ils modifient directement ce code, soit qu'ils modifient des législations connexes (environnementales, par exemple), mais avec un effet en retour sur les règles d'urbanisme, a connu une forte inflation, avec un pic de trente-quatre textes en 2014. En dix ans, on a compté soixante-quatre lois, vingt-deux ordonnances et cent-quatre décrets qui ont modifié le régime des plans locaux d'urbanisme, qui est le document central de l'urbanisme communal ou intercommunal »⁹.

Ces changements s'expliquent par les alternances politiques (chaque majorité voulant coucher dans la loi sa vision du droit de l'urbanisme) et par l'échec des lois précédentes (aux défauts desquels les nouvelles cherchent à remédier)¹⁰.

1. Sur ce point, v. s⁵ n^{os} 032.21 s.

2. É. Carpentier, « La sanction de la règle d'urbanisme (Réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », *RFDA* 2016. 877.

3. A. Bretonneau, concl. sur CE, sect., 31 mars 2017, *Sarl Savoie Lac Investissements*, req. n^o 392186, *BJDU* 2017. 217.

4. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I – Sénat, *Rapport d'information de L. Althapé*, « Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme », n^o 265, 15 mars 2000.

5. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I, p. 47.

6. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I, p. 48.

7. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I, p. 45.

8. Conseil d'État, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 25 : « Même lorsque ces ajouts ont eu pour justification la simplification du droit, ils sont rarement arrivés à atteindre cet objectif. Un exemple résume bien ce dernier écueil. Il s'agit de la réforme du régime du permis de construire entreprise en 1986. Au motif qu'une procédure unique de permis applicable à tous les projets, quelle que soit leur importance, pénalisait les promoteurs de réalisations d'ampleur modeste, le régime du permis a été scindé en diverses branches, chacune d'entre elles correspondant à des projets d'importance variable. Cette apparente simplification a conduit en réalité à une très grande incertitude sur la nature de la procédure applicable à chaque projet particulier ».

9. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I, p. 38.

10. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis*, op. cit., t. I, p. 39, soulignant que ce sont « souvent les mêmes questions qui sont traitées dans les lois qui se succèdent, parfois pour compléter un aspect du problème qu'une analyse préalable insuffisante avait conduit à ignorer, parfois pour opérer un revirement complet de politique ».

Il en résulte une certaine volatilité du droit de l'urbanisme¹, qui se traduit de surcroît par une inflation de celui-ci, les réformes se faisant davantage par l'ajout de nouvelles dispositions que par la modification de celles déjà existantes.

012.72 Au niveau local. Le caractère « mouvant »² du droit de l'urbanisme est encore plus marqué au niveau local. Et ce pour une raison simple : l'évolution régulière des documents d'urbanisme est inhérente à leur nature³.

Premièrement, il est prévu par le code de l'urbanisme que ces documents sont arrêtés pour une durée donnée. En conséquence, ceux-ci doivent être réexaminés et le cas échéant modifiés au terme de celle-ci.

Deuxièmement, le contenu des documents d'urbanisme est défini au regard d'une situation économique et démographique donnée, plus exactement l'anticipation de ce que sera cette situation à moyen terme. Les projections sont souvent démenties par les faits, obligeant à remettre le travail à l'ouvrage pour adapter le document local à la situation nouvelle ou permettre la réalisation d'une opération importante qui n'avait pu être anticipée.

Troisièmement, comme au niveau national (mais, il est vrai, de manière moins marquée qu'à celui-ci), les alternances politiques peuvent conduire les élus à vouloir modifier la réglementation locale pour la rendre davantage conforme à leur projet d'organisation du territoire.

Quatrièmement, des révisions doivent régulièrement intervenir pour tenir compte de l'évolution des règles législatives régissant les documents d'urbanisme et les répercuter sur ceux-ci.

§ 3

Insécurité

012.81 Une insécurité liée à l'instabilité normative. Le changement perpétuel des règles d'urbanisme⁴ « a pour effet de désorganiser complètement les repères et les pratiques professionnelles des acteurs »⁵ et « entretient une très forte insécurité juridique pour les autorisations individuelles et pour les documents d'urbanisme. La norme évolue en

effet désormais selon une temporalité de court terme, de l'ordre de quelques mois, alors que l'élaboration des projets de construction et d'aménagement, ainsi que l'adoption des documents de planification, se déploient en général sur un horizon de plusieurs années »⁶.

Conséquence : « il n'est pas rare qu'un projet de planification ou d'aménagement conséquent, commence sous un régime juridique donné et qu'il se termine avec un autre – quand il n'a pas, entre son commencement et son terme, dut intégrer aussi plusieurs évolutions juridiques intermédiaires ! Dans ce contexte mouvant, les dispositions transitoires se multiplient et se superposent. La jurisprudence n'a pas le temps de se stabiliser que les dispositions qu'elle est censée clarifier sont déjà abrogées »⁷.

012.82 Une insécurité liée aux possibilités de recours. Il est affirmé à longueur de rapports que l'insécurité du droit de l'urbanisme résulterait pour une part importante des risques contentieux auxquels se trouvent exposés les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme.

Il n'est pas douteux que l'exercice d'un recours est susceptible d'emporter annulation d'une décision illégale, et qu'il retardera souvent une opération – serait-elle parfaitement légale – tant que l'affaire n'a pas été jugée.

Pour autant, ne sont propres au droit de l'urbanisme ni le risque d'annulation d'une décision en raison de son illégalité, ni celui de retarder un projet du fait de l'introduction d'un recours à son encontre.

En outre et surtout, l'exercice d'un recours contre un acte en vue qu'un tribunal s'assure de sa légalité constitue un droit fondamental, un moyen de protection contre l'arbitraire administratif et une garantie de soumission de l'autorité publique au respect du droit.

Si l'on estime que le contentieux de l'urbanisme est plus sensible que d'autres à l'écoulement du temps, c'est au niveau des délais de jugement qu'il y a lieu d'intervenir – pas au niveau de l'accès au juge ni à celui des moyens invocables.

012.83 Recherche de sécurité. La préoccupation de sécurité juridique, de plus en plus prégnante dans notre droit, est particulièrement marquée dans le

1. EXEMPLE du régime des STECAL : Sénat, *Rapport d'information F. Calvet et M. Daunis, op. cit.*, n° 720, 23 juin 2016, t. I, p. 40.
2. H. Jacquot, F. Priet et S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, 8^e éd., « Précis », Dalloz, 2020, n° 19.
3. S. Marie, « Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme », *Constr.-Urb.* 2015, ét. 13.
4. V. s^o n° 012.71 s.
5. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis, op. cit.*, t. I, p. 40.

6. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis, op. cit.*, t. I, p. 40.
7. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis, op. cit.*, t. I, p. 41 – ÉGALEMENT les résultats d'une consultation menée par le groupe de travail (p. 52 s.) : plus de 10 000 observations reçues, dont il ressort que la première préoccupation porte sur la connaissance et l'accès au droit. SUR CETTE QUESTION : É. Carpentier, « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », in V. Legrand (dir.), *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, Mare et Martin, « Droit public », 2014, p. 19.

domaine de l'urbanisme en raison des intérêts en jeu (intérêts économiques, protection de la propriété, accès au logement). Aussi le législateur s'est-il efforcé de remédier à l'insécurité qui caractérise ce droit en explorant différentes voies :

- stabiliser les droits à construire (certificat d'urbanisme) ;
- limiter et encadrer les possibilités de dérogations individuelles pouvant confiner à l'arbitraire ;

- informer davantage sur les projets de construction (plus grande publicité des décisions d'urbanisme) ;

- rendre le droit plus clair¹ ;
- restreindre l'accès au juge administratif et développer ses pouvoirs de régularisation ;
- garantir les droits des propriétaires de terrains situés dans le périmètre d'une opération d'urbanisme.

1. NOT. par la réécriture du livre 1^{er} du code de l'urbanisme : v. s⁵ n^o 031.32.

CHAPITRE

032. Objectifs et principes du droit de l'urbanisme

SECTION 0
ORIENTEUR

032.00 Sommaire du chapitre.

- Sect. 1 Objectifs du code de l'urbanisme
- § 1 Consécration d'objectifs
- § 2 Liste des objectifs d'urbanisme
- A. Objectifs à respecter
- B. Objectifs à atteindre
- 1° Objectif d'équilibre
- 2° Objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère
- 3° Objectif de diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité de l'habitat
- 4° Objectif de sécurité et salubrité publiques
- 5° Objectif de prévention des risques, des pollutions et des nuisances
- 6° Objectif de préservation des milieux et de l'écosystème
- 7° Objectif de lutte contre l'artificialisation des sols
- a) Formulation des objectifs
- b) Notion d'artificialisation
- c) Enjeux
- d) Moyens d'atteindre les objectifs
- e) Déclinaison des objectifs dans les documents d'urbanisme
- f) Trois décennies pour atteindre le zéro artificialisation
- 8° Objectif de lutte contre le changement climatique et d'utilisation sobre des ressources
- 9° Objectif de conception universelle pour une société inclusive
- § 3 Portée des objectifs énoncés à l'article L. 101-2
- Sect. 2 Principes du code de l'urbanisme
- § 1 Droit de l'urbanisme, une compétence partagée
- § 2 Définition du droit de l'urbanisme

032.01 Textes applicables.

- **C. urb.**, art. L. 101-1 s. [Objectifs et principes généraux].

032.03 Bibliographie indicative.

> **Thèse.** F. Balaguer, *Recherche sur l'effectivité des principes du droit de l'urbanisme*, thèse Toulouse I, 2018.

> **Contributions.** J.-B. Auby, « Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme », *Mél. Jacquot*, PU Orléans, 2006, p. 31 – Y. Jégouzo, « Les principes du droit de l'urbanisme », *Mél. Fatôme*, Dalloz, 2011, p. 179 – I. Savarit-Bourgeois, « Remarques sur quelques dérives du droit de l'urbanisme », *Mél. Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 940.

> **Articles.**

• **Articles généraux.** É. Carpentier, « Les objectifs des documents d'urbanisme », *RDI* 2011. 68 – H. Jacquot, « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », *DAUH* 2001. 38 – H. Jacquot, « Où va le droit de l'urbanisme ? », *Constr.-Urb.* 2007, ét. 20 – I. Savarit, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA* 1998. 305 – C. Groulier, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 2005. 1034.

• **Artificialisation des sols.** É. Carpentier, « Documents d'urbanisme et lutte contre l'artificialisation des sols », *JCP N* 2021, n° 1310 – M. Desrousseaux, « Objectif ZAN : la feuille de route de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme », *AJCT* 2022. 12 – J.-F. Giacuzzo et M. Poumarède, « Le droit immobilier de demain : l'imagination doit prendre le pouvoir ! », *RDI* 2022. 193, trib. – P. Soler-Couteaux et J.-Ph Strebler, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme », *RDI* 2021. 512.

032.04 Question essentielle.

> **Quelle est l'opposabilité des objectifs d'urbanisme ?**

* V. s^s n° 032.192

032.05 Objectifs et principes. Le chapitre du code de l'urbanisme intitulé « objectifs généraux » consacre :

- d'une part, des objectifs ;
- et, d'autre part, des principes.

SECTION 1

OBJECTIFS DU CODE DE L'URBANISME

032.10 Plan. Institués par la loi SRU, les objectifs généraux d'urbanisme n'ont eu de cesse de s'enrichir avec le temps. Ils concernent au premier chef les documents d'urbanisme en fixant des orientations qui leur sont directement opposables.

§ 1

Consécration d'objectifs

032.21 Lois SRU et Grenelle. Dans l'objectif de redonner une plus grande cohérence à la réglementation d'urbanisme, la loi SRU a gravé à l'article L. 121-1 ancien du code de l'urbanisme les objectifs vers lesquels doit tendre l'action des collectivités publiques en la matière.

La loi du 3 août 2009¹ de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a ajouté d'autres objectifs mentionnés pour leur part à l'article L. 110 ancien du code.

032.22 Recodification. À la suite de la réécriture du Livre I^{er} du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015², les objectifs mentionnés aux anciens articles L. 121-1 et L. 110 ont été transférés à un article L. 101-2 nouveau.

032.23 Ajouts de nouveaux objectifs. La liste des objectifs à atteindre s'enrichit à chaque réforme législative.

§ 2

Liste des objectifs d'urbanisme

A.

Objectifs à respecter

032.31 Développement durable. L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit s'exercer « dans le respect des objectifs du développement durable »³. L'exercice des compétences d'urbanisme se trouve ainsi placé sous le signe de cette exigence.

1. L. n° 2009-967, 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO 5 août, n° 2.
2. Ord. n° 2015-1174, 23 sept. 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, JO 24 sept., n° 23.
3. C. urb., art. L. 101-2, al. 1^{er}.

B.

Objectifs à atteindre

032.41 Neuf catégories. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme liste neuf catégories d'objectifs que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre, dans le respect des objectifs du développement durable. Les préoccupations environnementales y occupent une place de premier choix.

1°

Objectif d'équilibre

032.51 Principe d'équilibre. Le premier objectif vise à atteindre « l'équilibre » entre⁴ :

- « les populations résidant dans les zones urbaines et rurales » (a) ;
- « le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain » (b) ;
- « 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 » (c) ;
- « la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel » (d) ;
- « les besoins en matière de mobilité » (e).

Ce « principe d'équilibre » (autrefois appelé « article d'équilibre ») impose aux autorités publiques non seulement de prendre en compte, lors de la définition de leur politique d'urbanisme, les multiples exigences mentionnées, mais aussi et surtout de les concilier sans en négliger aucune.

2°

Objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère

032.61 Formulation. Le deuxième objectif correspond à la « qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville »⁵.

3°

Objectif de diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité de l'habitat

032.71 Formulation. Le troisième objectif vers lequel doit tendre l'action des collectivités publiques dans le domaine de l'urbanisme tient à la « diversité

4. C. urb., art. L. 101-2, 1°.

5. C. urb., art. L. 101-2, 2°.

des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat »¹ :

– « 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 ».

032.72 Deux objectifs principalement. Deux objectifs sont principalement mentionnés ici.

Le premier correspond à la mixité sociale. Faire coexister les différents milieux sociaux (à l'image des immeubles haussmanniens au moment de leur création) permet d'éviter la concentration des personnes défavorisées dans certains quartiers et les difficultés qui en résultent.

Le second objectif correspond à la mixité de la ville. Jusque dans les années 1990, l'organisation urbaine séparait les espaces : un espace pour les habitations, un espace pour les commerces, un autre pour les bureaux, etc. Il en a résulté des cités-dortoirs désertes en journée, des quartiers de bureaux vides le week-end, des zones commerciales disgracieuses et des temps de trajets très longs entre ces différents espaces. Faire coexister ces différentes fonctions dans les mêmes quartiers et dans les immeubles² permet d'éviter ces inconvénients tout en améliorant la qualité de vie des habitants. Cet objectif prend corps avec le concept de « ville du quart d'heure », selon lequel les différents lieux de vie d'une personne (son logement, son travail, les commerces, la crèche de ses enfants, les écoles, etc.) doivent se trouver à quinze minutes les uns des autres à pied et cinq minutes à vélo³.

4°

Objectif de sécurité et salubrité publiques

032.81 Formulation et prise en compte. Le quatrième objectif correspond à « la sécurité et la salubrité publiques »⁴.

1. C. urb., art. L. 101-2, 3°.

2. PAR EX. : rez-de-chaussée pour les commerces, premier étage pour les bureaux, étages suivants pour les habitations.

3. C. Moreno, *Droit de cité, de la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »*, éd. de L'Observatoire, 2020.

Il justifie par exemple la mise en place d'études de sécurité publique préalablement à la réalisation de certaines opérations⁵.

5°

Objectif de prévention des risques, des pollutions et des nuisances

032.91 Prévention. Le cinquième objectif vers lequel doit tendre l'action des collectivités publiques dans le domaine de l'urbanisme tient à « la prévention »⁶ :

– « des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques » ;

– « des pollutions » ;

– « et des nuisances de toute nature ».

6°

Objectif de préservation des milieux et de l'écosystème

032.101 Préservation et protection. Le sixième objectif correspond à⁷ :

– « 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 ».

7°

Objectif de lutte contre l'artificialisation des sols

a)

Formulation des objectifs

032.111 Deux objectifs. Issu de la loi Climat et énergie, le septième objectif vers lequel doit tendre l'action des collectivités publiques dans le domaine de l'urbanisme correspond à « la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme »⁸.

Deux objectifs sont ainsi posés :

– d'une part, à court terme, la lutte contre l'artificialisation (en limitant immédiatement le phénomène) ;

4. C. urb., art. L. 101-2, 4°.

5. V. s⁵ n^{os} 512.21 s.

6. C. urb., art. L. 101-2, 5°.

7. C. urb., art. L. 101-2, 6°.

8. C. urb., art. L. 101-2, 6° bis, créé par L. n^o 2021-1104, 22 août 2021 ; – Sur cette loi, le dossier spécial à la *RDI* 2021. 512 et s. ; L. Santoni, « Extension du domaine de la lutte : l'avènement de l'objectif ZAN », *Constr.-urb.* 2021, ét. 10.

– d'autre part, à moyen et long terme, le zéro artificialisation net ou ZAN (en mettant fin au phénomène à l'horizon 2050).

b)

Notion d'artificialisation

032.121 Artificialisation. L'artificialisation consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...).

La loi définit l'artificialisation comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage »¹.

032.122 Artificialisation nette. L'artificialisation nette des sols est définie comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés »².

032.123 Surface artificialisée et non artificialisée (documents d'urbanisme). Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, les objectifs précités sont fixés et évalués en considérant comme :

– *artificialisée* : « une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites »³ ;

– *non artificialisée* : « une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures »⁴.

032.124 Mesure de l'artificialisation. Créés par décret du 20 avril 2022⁵, l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme et son annexe fournissent les critères de mesure de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

1. C. urb., art. L. 101-2-1, al. 9, créé par L. n° 2021-1104, 22 août 2021.

2. C. urb., art. L. 101-2-1, al. 11.

3. C. urb., art. L. 101-2-1, a.

4. C. urb., art. L. 101-2-1, b.

5. Décr. n° 2022-763, 29 avr. 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, JO 30 avr., n° 62.

Premièrement, les objectifs portent sur « les surfaces terrestres » (et ce « jusqu'à la limite haute du rivage de la mer »)⁶.

Deuxièmement, les surfaces sont classées dans les catégories de la nomenclature annexée à cet article⁷. L'annexe liste huit catégories de surfaces⁸.

Sont regardées comme artificialisées les cinq catégories de surfaces suivantes :

– surfaces « dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations) » (1°) ;

– surfaces « dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles) » (2°) ;

– surfaces « partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux » (3°) ;

– surfaces « partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux) » (4°) ;

– surfaces « à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique », « dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon » (5°).

Le point 5° présente une grande importance : il conduit à regarder comme artificialisée tout ou partie d'un terrain sur lequel se trouve une maison d'habitation ou une activité économique même si seulement une partie de celui-ci se trouve effectivement artificialisé. Il conviendra d'apprécier, spécialement pour les grands terrains, la part affectée à cet usage. Si l'ensemble du terrain est à usage résidentiel ou économique, l'ensemble du terrain est considéré comme artificialisé. Si une partie seulement du terrain est affectée à cet usage, seule cette partie est considérée comme artificialisée.

L'annexe à l'article R. 101-1 regarde comme non artificialisées les trois catégories de surfaces suivantes :

– « surfaces naturelles » qui sont « soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) », « soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace » (6°) ;

– « surfaces à usage de cultures », qui sont « végétalisées (agriculture, sylviculture) » ou « en eau (pêche, aquaculture, saliculture) » (7°) ;

6. C. urb., art. R. 101-1, I.

7. C. urb., art. R. 101-1, II, al. 1^{er}.

8. C. urb., art. R. 101-1, annexe.

– « surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel », qui « n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7° » (8°).

Troisièmement, le classement des surfaces par les documents de planification et d'urbanisme est effectué selon « l'occupation effective du sol observée », et non selon les zones ou secteurs délimités par ces documents¹. Ainsi, le classement doit s'attacher à la réalité de l'occupation du sol. Il revêt un caractère matériel et reconnaissable. Les zonages réalisés dans les documents d'urbanisme (zones U, N, etc.) ne sont pas pris en compte.

Il est précisé que l'occupation effective « est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence » précisés par arrêté ministériel².

Quatrièmement, le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées « est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature »³.

c)
Enjeux

032.131 Proportion du territoire artificialisé.

La part du territoire qui a été artificialisé se situe entre 9 et 10 %⁴. L'artificialisation des sols a fortement augmenté au cours des quarante dernières années, passant de 5,2 % en 1982 à 9 % en 2018⁵.

032.132 Impact de l'artificialisation. La réduction des espaces naturels, agricoles et forestiers est préjudiciable à la biodiversité, au climat et à la vie terrestre en général. Elle génère notamment :

- une accélération de la perte de biodiversité (en modifiant ou faisant disparaître l'habitat des espèces animale ou végétale) ;
- un accroissement du réchauffement climatique (un sol artificialisé n'absorbant plus le CO²) ;
- une amplification des risques d'inondations (un sol imperméabilisé n'absorbant pas l'eau de pluie) ;
- une réduction de la capacité des terres agricoles à nous nourrir.

d)
Moyens d'atteindre les objectifs

032.141 Moyens d'atteindre les deux objectifs. Le code détermine les moyens d'atteindre les objec-

tifs de lutte contre l'artificialisation des sols puis de zéro artificialisation. Il indique que : « L'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 résulte de l'équilibre entre »⁶ :

- « la maîtrise de l'étalement urbain » (1°) ;
- « le renouvellement urbain » (2°) ;
- « l'optimisation de la densité des espaces urbanisés » (3°) ;
- « la qualité urbaine » (4°) ;
- « la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville » (5°) ;
- « la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers » (6°) ;
- « la renaturation des sols artificialisés » (7°).

Aucune hiérarchie n'est formellement établie entre ces différents outils. Ceux-ci sont conçus comme devant être mis en œuvre de façon complémentaire.

Concernant le moyen n° 7 (la renaturation d'un sol, ou désartificialisation), celui-ci « consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »⁷.

e)
Déclinaison des objectifs dans les documents d'urbanisme

032.151 Déclinaison en cascade. Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, le législateur a prévu l'intégration de ceux-ci dans les schémas régionaux puis les documents d'urbanisme. Les objectifs sont ainsi « appliqués de manière différenciée et territorialisée »⁸. Cela signifie que l'effort demandé ne sera pas exactement le même partout. Il est adapté au contexte local, notamment aux dynamiques démographiques ou économiques, au besoin de revitalisation ou de désenclavement, ainsi qu'aux gisements fonciers artificialisés mobilisables. Il s'agit en effet de concilier les objectifs des diverses politiques publiques dont celle du logement.

La loi a prévu que la déclinaison des objectifs se fasse en cascade, des schémas régionaux vers les documents d'urbanisme.

1. C. urb., art. R. 101-1, II, al. 1^{er}.

2. C. urb., art. R. 101-1, II, al. 2.

3. C. urb., art. R. 101-1, II, al. 3.

4. Insee, « Statistiques et études. Artificialisation des sols », déc. 2021 [en ligne : <https://www.insee.fr/>].

5. Insee, « Statistiques et études. Artificialisation des sols », déc. 2021 [en ligne : <https://www.insee.fr/>].

6. C. urb., art. L. 101-2-1, al. 1^{er} à 8.

7. C. urb., art. L. 101-2-1, al. 10.

8. L. n° 2021-1104, 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JO 24 août, n° 1, art. 191, al. 2 ; – Circ. n° 6323-SG, 7 janv. 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle de la loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, NOR : PRMX2206047C.

Dans un premier temps, les régions doivent modifier leurs schémas régionaux d'aménagement et d'urbanisme (SRADDET, PADDUC, SAR et SDRIF) afin d'y fixer une trajectoire et un rythme de réduction de l'artificialisation. La procédure doit être engagée avant le 22 août 2022 et l'approbation intervenir avant le 22 février 2024. La procédure de modification simplifiée peut être utilisée¹.

Dans un second temps, les SCOT ou, en leur absence, les PLU, les documents en tenant lieu ou les cartes communales doivent être modifiés ou révisés pour prendre en compte les objectifs fixés dans le schéma régional applicable. Cette mise en compatibilité avec les objectifs fixés par le schéma régional doit intervenir à l'occasion de la première modification ou révision qui suit la modification ou la révision de celui-ci². Les évolutions du SCOT ou du PLU réalisées à cette fin peuvent l'être selon la procédure de modification simplifiée³. La mise en compatibilité doit intervenir :

- avant le 22 août 2026 pour les SCOT⁴, à défaut de quoi « les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme sont suspendues » jusqu'à l'entrée en vigueur du SCOT révisé ou modifié⁵ ;

- et avant le 22 août 2027 pour les PLU et les cartes communales⁶, à défaut de quoi « aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée », dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale modifiée ou révisé⁷.

La loi Climat et résilience envisage l'hypothèse dans laquelle le schéma régional applicable n'aurait pas été modifié ou révisé dans les délais (c'est-à-dire avant le 22 février 2024). Si un tel cas de figure survient, et afin de ne pas retarder la mise en œuvre de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, le SCOT ou, en l'absence de SCOT, le PLU ou la carte communale « engageant l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la présente loi » (soit pour la période 2021-2031), « de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes »⁸. Toutefois, si le document d'urbanisme (SCOT, PLU ou carte communale)

intégrait déjà un objectif de diminution de la consommation foncière (de l'ordre d'un tiers), il est possible d'attendre l'adoption du nouveau schéma régional pour, une fois celui-ci adopté, se mettre en compatibilité avec lui⁹.

f)

Trois décennies pour atteindre le zéro artificialisation

032.161 Calendrier. La trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols est progressive. Trois périodes de dix ans vont se succéder jusqu'en 2050 :

- 2021-2031 (réduction de la consommation d'espace de moitié par rapport à la décennie précédente) ;

- 2031-2041 (objectif non encore défini) ;

- 2041-2050 (objectif non encore défini).

Cette réduction progressive vise à « atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 »¹⁰.

032.162 Période 2021-2031. La période 2021-2031¹¹ est pour l'instant la seule pour laquelle l'objectif de réduction est fixé par la loi. La loi Climat et résilience prévoit que « le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date »¹².

S'agissant des modalités de calcul au cours de cette première tranche de dix années :

- le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport « à la consommation réelle » de ces espaces observée au cours des dix années précédentes¹³ ;

1. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 1° à 4°, mod. par L. n° 2022-217, 21 févr. 2022, art. 114.

2. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 5°.

3. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 5°, al. 3 et 7°, al. 2.

4. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 6°.

5. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 9°, al. 1^{er}.

6. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 7° al. 1^{er} et 8°.

7. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 9°, al. 2.

8. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 5°, al. 2.

9. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, IV, 10° : « À une échéance maximale de dix ans après la promulgation de la présente loi, le deuxième alinéa du 5° du présent IV n'est pas applicable au schéma de cohérence territoriale, au plan local d'urbanisme, au document en tenant lieu ou à la carte communale approuvés depuis moins de dix ans à la date de la promulgation de la présente loi et dont les dispositions prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision ».

10. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 191, al. 1^{er}.

11. Plus exactement 22 août 2021-22 août 2031 ; - L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, III, 1°, indiquant que « La première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi ».

12. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 191, al. 1^{er} ; art. 194, III, 3°.

13. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, III, 2°.

– la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers « est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »¹.

En outre, pour cette première tranche, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque « n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » dès lors² :

– que les modalités de cette installation permettent qu'elle « n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol », en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ;

– et, le cas échéant, que l'installation n'est « pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale » sur le terrain sur lequel elle est implantée.

Concernant la procédure, la loi a prévu que la conférence des SCOT est associée à la fixation et à la déclinaison des objectifs dans le schéma régional, cela afin de tenir compte des périmètres des SCOT existant sur leur territoire et de la réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisée³.

8°

Objectif de lutte contre le changement climatique et d'utilisation sobre des ressources

032.171 Formulation. Le huitième objectif correspond à⁴ :

– « 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 ».

9°

Objectif de conception universelle pour une société inclusive

032.181 Société inclusive. Le neuvième et dernier objectif correspond à « 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 »⁵.

§ 3

Portée des objectifs énoncés à l'article L. 101-2

032.191 Des exigences nombreuses et à concilier. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme énonce un nombre très important d'objectifs, parfois divergents, qu'il revient aux collectivités publiques de prendre en compte et de concilier. Comme le soulignait un rapport parlementaire : « L'objectif de construire un équilibre délicat, sinon improbable, entre des exigences plurielles constitue aujourd'hui le principe fondamental qui structure tout le code de l'urbanisme. Il est exprimé à l'article L. 101-2, dont la lecture montre bien que l'urbanisme est un exercice d'équilibriste »⁶.

032.192 Opposabilité. Les objectifs énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme sont opposables aux documents d'urbanisme mais non aux autorisations individuelles d'urbanisme⁷. Ils s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité⁸. Le juge administratif censure par exemple une ouverture à l'urbanisation qui compromet la préservation des milieux naturels⁹ ou la préservation des espaces naturels et des paysages¹⁰.

5. C. urb., art. L. 101-2, 8°.

6. Sénat, *Rapport d'information de F. Calvet et M. Daunis sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols*, n° 720, 23 juin 2016, t. I, p. 35-36.

7. CAA Nancy, 17 janv. 2013, *Sender*, req. n° 12NC00809, NP.

8. Cons. const. 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, NON-CONFORMITÉ PARTIELLE, JO 14 déc., p. 19840, p¹. 13 : décision soulignant que les dispositions de l'article L. 101-2 « doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ».

9. CAA Marseille, 2 juill. 2020, *Oraison (C^{ne})*, req. n° 19MA01419, NP : annulation d'une OAP d'un PLU.

10. CE 9 nov. 2015, *Porto-Vecchio (C^{ne})*, req. n° 372531, *Lebon* 388 ; *LPA* 23 mai 2016, n° 102, p. 9, note P.-L. Niel ; *JCP Adm.* 2016, n° 2376, note M. Soussé – ÉGALEMENT : CAA Nantes, 14 mai 2012, *Boissy-les-Perche (C^{ne})*, req. n° 10NT02174, NP.

1. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, III, 5°.

2. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, III, 5°, al. 2 (alinéa dont les modalités doivent être précisées par un décret d'application).

3. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 194, III, 4° ; art. 194, V.

4. C. urb., art. L. 101-2, 7°.

SECTION 2
PRINCIPES DU CODE DE L'URBANISME§ 1
Droit de l'urbanisme, une compétence
partagée

032.201 Une compétence de toutes les collectivités. Le code proclame solennellement : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation »¹.

Et précise que les collectivités publiques « en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences »².

Il en résulte que la détermination des règles applicables à celui-ci constitue une responsabilité partagée³.

032.202 Harmonisation de leur exercice. « En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 », les collectivités publiques compétentes « harmonisent leurs prévisions et leurs décisions

d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie »⁴.

En d'autres termes, afin d'éviter la survenance d'incohérences ou de contradictions entre les règles édictées par les diverses autorités compétentes, une harmonisation de celles-ci doit être assurée. Cette harmonisation est principalement garantie :

– par l'État (qui assume une responsabilité spécifique en la matière, notamment par le porter à connaissance et le contrôle exercé sur les actes des autorités décentralisées)⁵ ;

– par l'existence d'une hiérarchie des normes et d'une répartition des compétences ;

– et par le contrôle du juge administratif (sanctionnant la méconnaissance de celles-ci).

§ 2
Définition du droit de l'urbanisme

032.210 Renvoi. L'article L. 101-3 du code de l'urbanisme donne une définition du droit de l'urbanisme⁶.

1. C. urb., art. L. 101-1, al. 1^{er}.

2. C. urb., art. L. 101-1, al. 2.

3. V. s^s n^o 023.21.

4. C. urb., art. L. 101-1, al. 3.

5. V. s^s n^{os} 041.11 s.

6. V. s^s n^o 011.12.

LIVRE

2. LES DOCUMENTS D'URBANISME ET LES SCHÉMAS RÉGIONAUX

SECTION 0
ORIENTEUR

2.00 Sommaire du livre.

- Titre 21 Les règles communes aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales)**
- Chap. 211 Hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme
- Chap. 212 Élaboration des documents d'urbanisme
- Chap. 213 Concertation et participation du public hors procédure particulière
- Chap. 214 Évaluation environnementale
- Chap. 215 Accès aux documents d'urbanisme
- Titre 22 Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)**
- Chap. 221 Contenu du SCOT
- Chap. 222 Effets du SCOT et place dans la hiérarchie des normes
- Chap. 223 Procédure d'élaboration du SCOT
- Chap. 224 Procédures d'évolution et d'évaluation du SCOT
- Titre 23 Le plan local d'urbanisme (PLU)**
- Chap. 231 Contenu du PLU
- Chap. 232 Effets du PLU et place dans la hiérarchie des normes
- Chap. 233 Procédure d'élaboration du PLU
- Chap. 234 Évaluation du PLU et débat sur la politique locale de l'urbanisme
- Chap. 235 Procédures d'évolution du PLU
- Titre 24 La carte communale**
- Chap. 241 Objet et contenu de la carte communale
- Chap. 242 Effets de la carte communale et place dans la hiérarchie des normes
- Chap. 243 Procédure d'élaboration, d'évaluation et d'évolution de la carte communale

Titre 25 Documents d'urbanisme des métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille (particularités)

- Chap. 251 Documents d'urbanisme de la métropole du Grand Paris
- Chap. 252 Documents d'urbanisme de la métropole de Lyon
- Chap. 253 Documents d'urbanisme de la métropole d'Aix-Marseille Provence

Titre 26 Les schémas régionaux

- Chap. 261 Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)
- Chap. 262 Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF)
- Chap. 263 Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC)
- Chap. 264 Le schéma d'aménagement régional (SAR) des régions d'outre-mer

2.03 Bibliographie indicative.

> **Thèses.** J.-F. Inserguet, *La spécificité du régime des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du plan d'occupation des sols*, th. droit, Limoges, 1997 – V. Le Coq, *Contribution à l'étude de la norme locale d'urbanisme*, PULIM, 2004.

> **Articles.**

• **Notion.** J.-P. Lebreton, « Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle », *AFDUH* 1998. 33 – E. Le Cornec, « Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique », *Dr. adm.* 1997, chron. 174 – S. Traoré, « Les documents d'urbanisme : plaidoyer pour une étude systématique de la notion », *RLCT* 2012. 2238.

• **Loi ÉLAN.** P. Soler-Couteaux et J.-P. Strebler, « La loi ÉLAN et les documents d'urbanisme : les modifications adoptées et les évolutions annoncées », *RDI* 2019. 132 – S. Traoré, « Les documents d'urbanisme après la loi ÉLAN », *AJCT* 2019. 8.

• **Loi Climat et résilience.** É. Carpentier, « Documents d'urbanisme et recul du trait de côte », *JCP N* 2021, n° 1317 – O. Herrenberger, « Encadrement des constructions et travaux dans les communes exposées au recul du trait de côte », *JCP N* 2021, n° 1318 – L. Santoni, « Extension du domaine de la lutte : l'avènement de l'objectif ZAN », *Constr.-urb.* 2021, ét. 10 – N. Sudres, « Loi Climat et résilience : quels outils pour les communes littorales confrontées au risque d'érosion côtière ? », *AJCT* 2022. 16 – V. Zalewski-Sicard, « Loi Climat et densification », *JCP N* 2021, n° 1311.

• **Évolution de la planification.** F. Bouyssou, « Plan d'urbanisme ou projet d'urbanisme ? La planification urbaine à bout de souffle », *AJDA* 2013. 1493 – F. Bouyssou, « Les cinq crises de la planification urbaine », *JCP N* 2014, n° 2199 – É. Fatôme, « À propos de l'urbanisme de projet », *BJDU* 2013. 167 – G. Godfrin, « Plans locaux d'urbanisme et projet », *BJDU* 2013. 3 – S. Pérignon, « L'hyper-planification », *Constr.-Urb.* 2012, repère 2.

2.05 Planification territoriale. Les documents d'urbanisme et les schémas régionaux constituent des instruments de planification territoriale. Comportant des dispositions écrites et des cartes, ils traduisent une vision politique dans un projet de territoire.

2.06 Échelle. Les documents d'urbanisme et les schémas régionaux s'appliquent à l'échelle d'un territoire :

- celui de la commune ou de l'intercommunalité (pour les PLU et les cartes communales) ;
- celui du bassin d'emploi (pour les SCOT) ;
- celui de la région (pour les schémas régionaux).

2.07 Contenu et portée. Les documents d'urbanisme et des schémas régionaux peuvent avoir deux vocations bien distinctes.

Certains ont pour objet de fixer des règles. C'est le cas des PLU et des cartes communales. Ces instruments déterminent les règles d'urbanisme applicables au niveau de la parcelle. Ils ont ainsi pour objet la réglementation de l'utilisation du sol. Leurs disposi-

tions sont, par conséquent, directement opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

Les autres (à savoir les schémas régionaux et le SCOT) définissent des objectifs et des orientations, qui sont ensuite déclinées dans les PLU et les cartes communales. Ces instruments jouent ainsi un rôle de planification stratégique. Du fait du contenu et de la vocation de ces instruments, les dispositions qu'ils comportent ne sont pas opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme (toutefois, par tempérament à ce principe, certains projets doivent les respecter dans un rapport de prise en compte, par exemple la création d'une ZAC ou l'implantation d'une grande surface). Pour le praticien, ces schémas n'ont pour l'essentiel d'intérêt que pour s'assurer que les documents qui y sont soumis les respectent (dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte) ; en cas de contrariété, ils peuvent demander au juge d'en écarter l'application par voie d'exception.

2.08 Typologie et plan. Les documents d'urbanisme et les schémas régionaux peuvent être distingués en fonction de leur vocation (stratégique ou réglementaire). Cette classification conduit à distinguer, d'un côté, le SCOT et les schémas régionaux et, d'un autre, les PLU et cartes communales.

Pour mieux épouser la structure du code de l'urbanisme (ainsi que les dispositions du CGCT¹) et la logique de leur articulation, une autre distinction sera privilégiée, opposant :

- d'un côté, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) ;
- d'un autre, les schémas régionaux.

Par suite, seront successivement présentées :

- les règles communes aux trois documents d'urbanisme (ainsi que l'articulation entre tous ces instruments) ;
- les règles propres à chaque document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) ;
- les règles relatives aux schémas régionaux.

1. Sur les quatre schémas régionaux, trois sont régis par le CGCT ; un seul (le SDRIF) est régi par le code de l'urbanisme.

2022 | 2023

DALLOZ
ACTION

DROIT DE L'URBANISME

Le droit de l'urbanisme a connu depuis le début des années 2000 de nombreuses et importantes réformes qui l'ont renouvelé en profondeur. Aux objectifs traditionnels de cette discipline (sécurité, salubrité, desserte par les réseaux, esthétisme) s'en sont ajoutés de nouveaux, au premier rang desquels figurent la construction de logements et la préservation de l'environnement. Tous les leviers ont été mobilisés à cette fin : les règles nationales, modifiées pour intégrer ces exigences ; les documents d'urbanisme, désormais soumis à évaluation environnementale et investis d'une mission de lutte contre l'artificialisation des sols et l'érosion côtière ; le droit

de préemption, dont les finalités d'utilisation se sont trouvées élargies ; les autorisations d'urbanisme, délivrées plus rapidement et sécurisées afin d'accélérer la production de logements ; l'aménagement, mis au service du développement durable. Il en a résulté une multiplication des normes, des procédures et des régimes, qui met la règle au service d'un projet et favorise une adaptation de celle-ci à la diversité des situations, mais génère dans le même temps une sophistication extrêmement poussée du droit de l'urbanisme et, par là-même, une réelle complexité de celui-ci.

L'ambition de cet ouvrage est de favoriser l'accès à ce droit et sa compréhension

en en faisant un outil directement opérationnel. Toutes les règles d'urbanisme y sont regroupées, y compris celles présentes dans d'autres codes, éclairées par les jurisprudences, circulaires et réponses ministérielles pertinentes. La règle est analysée dans son contenu, son fondement, sa portée et ses limites. De nombreux exemples et définitions sont mentionnés. À la recherche de sécurité juridique, le lecteur pourra accéder rapidement à une analyse fiable et se déterminer en fonction de celle-ci.

L'ouvrage intéressera tous les professionnels de l'immobilier, notamment les services juridiques et d'urbanisme des collectivités locales,

services centraux et déconcentrés de l'État, juges administratifs, avocats, notaires, organismes d'aménagement, sociétés de conseil, architectes, géomètres, agents immobiliers et constructeurs. Les associations, citoyens, enseignants-chercheurs et étudiants pourront également le consulter avec profit.

Agrégé des facultés de droit, Olivier Le Bot est professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille. Il y dirige le master 2 Droit et pratique des contentieux publics.