

*Fondée par Michel Prieur,
Professeur émérite
de l'Université de Limoges
et Jacqueline Morand-Deville,
Professeur émérite de l'Université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

THÈSES
BIBLIOTHÈQUE
DE DROIT
DE L'URBANISME
ET DE
L'ENVIRONNEMENT
TOME 22

*Dirigée par
Jacqueline Morand-Deville,
Professeur émérite
de l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne*

RECHERCHE SUR L'EFFECTIVITÉ DES PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME

Frédéric Balaguer

*Préface de
Grégory Kalflèche*

LGDJ un savoir-faire de
Lextenso

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	7
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	11
INTRODUCTION	17
Section 1. Un objet à définir, les principes	18
§ 1. <i>Un usage abusif</i>	18
§ 2. <i>La recherche de principes juridiques de l'urbanisme</i>	19
§ 3. <i>La distinction des principes et des règles</i>	22
Section 2. Des principes à identifier	24
§ 1. <i>Des démarches antérieures</i>	24
A. Hors du droit de l'urbanisme	24
B. En droit de l'urbanisme	25
§ 2. <i>Une démarche renouvelée</i>	26
A. Les principes retenus	26
1. Les articles L. 101-1 et L. 101-2	26
2. La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme	30
B. Les normes non considérées comme des principes	30
1. Le rejet de principes suggérés par le titre préliminaire du Code de l'urbanisme	30
2. Le rejet de principes suggérés par la doctrine	31
a) <i>Le rejet de certains principes identifiés comme tels par la doctrine</i>	31
b) <i>Le rejet du principe d'indépendance des législations</i>	32
C. Typologie des principes	32
Section 3. Le contenu des principes du droit de l'urbanisme	32
§ 1. <i>La signification de la patrimonialisation du territoire</i>	33
A. Le fondement théorique de la limitation du droit de propriété par le droit de l'urbanisme	33
1. Une rupture avec la théorie civiliste du patrimoine	33
2. Filiation et inspiration du concept	35
a) <i>Une filiation, la conception féodale du droit de propriété.</i>	35
b) <i>Une inspiration, la doctrine solidariste</i>	36

3. Les fonctions du concept : affirmer une solidarité spatiale et transgénérationnelle.....	37
B. Le fondement théorique du principe de partage de la compétence	39
1. Le principe du partage de la compétence entre personnes publiques	39
2. Le principe du partage de la compétence avec le public	40
§ 2. <i>L'évolution des principes de fond : de la ville fonctionnelle à la ville compacte</i>	41
A. De l'apogée à la remise en cause de la ville fonctionnelle.....	42
1. Le rôle moteur de la révolution industrielle dans l'apparition de la ville fonctionnelle	42
2. La subséquente opposition doctrinale sur la production de la ville	43
3. Le triomphe du progressisme	44
4. La remise en cause du progressisme et de la doctrine fonctionnaliste	46
a) <i>La critique de la ville fonctionnelle et des faibles densités</i>	46
b) <i>L'absence de « Charte d'Athènes » de l'urbanisme durable</i>	48
B. Le progressif rejet de la ville fonctionnelle par les principes	49
1. La consécration du principe d'équilibre aménagement/ protection par la loi du 7 janvier 1983	49
2. L'évolution des principes jusqu'à la loi SRU	50
C. Des principes réorientés sur la ville compacte par la loi SRU ...	51
1. L'intégration du développement durable au sein des principes	51
a) <i>Un concept consacré par le droit positif</i>	51
b) <i>Un accueil ambivalent en doctrine</i>	52
2. La déclinaison du développement durable par les principes ...	53
a) <i>La densification et le renouvellement urbain au cœur du principe d'équilibre</i>	54
b) <i>L'introduction expresse des principes de diversité fonctionnelle et de mixité sociale</i>	56
c) <i>L'ajout d'objectifs proprement environnementaux</i>	57
Section 4. Quelle effectivité pour ces principes ?	59
§ 1. <i>La question de l'effectivité des principes du droit de l'urbanisme</i>	59
§ 2. <i>Une effectivité juridique limitée</i>	60
A. Le constat de la faible effectivité des principes.....	60
B. Les raisons de la faible effectivité des principes	62

PARTIE I
UNE EFFECTIVITÉ POTENTIELLEMENT ALTÉRÉE
PAR LA PERMISSIVITÉ DES RÈGLES DE FOND

TITRE I : DE LA PERMISSIVITÉ DE L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE	67
Chapitre 1. Une planification urbaine peu contrainte.....	69
Section 1. Une contrainte quantitativement importante.....	69
§ 1. <i>L'accroissement continu de la hiérarchie des normes d'urbanisme</i>	<i>70</i>
A. Un accroissement nourri par l'enrichissement du contenu des principes	70
B. Une évolution à l'origine du verdissement des contraintes régies par le Code de l'urbanisme	73
1. Les règles d'application territoriales limitées.....	73
2. Les autres normes étatiques.....	74
§ 2. <i>Un accroissement nourri par le recul continu du principe d'indépendance des législations</i>	<i>77</i>
A. Un recul nourri par la voie constitutionnelle.....	77
1. L'obstacle initial du principe de l'indépendance des législations à l'intégration des principes du droit de l'environnement en droit de l'urbanisme.....	78
2. Un principe doublement écarté	78
a) <i>Un principe écarté par la voie constitutionnelle</i>	<i>79</i>
b) <i>Un principe inutilement écarté par le pouvoir réglementaire par la voie de l'article R. 111-26 du Code de l'urbanisme</i>	<i>80</i>
B. Un recul nourri par l'établissement de rapport de compatibilité ou de prise en compte	81
1. Normes établies en application du Code de l'environnement.	82
2. Norme établie en application du Code de la construction et de l'habitation : le programme local de l'habitat (PLH).....	85
3. Norme établie en application du Code des transports : le plan de déplacement urbain (PDU).....	86
4. Norme établie en application du Code général des collectivités territoriales : le SRADDET	87
C. Un recul nourri par l'opposabilité concurrente des servitudes d'utilités publiques	87
Section 2. Une contrainte qualitativement ambivalente	89
§ 1. <i>En raison du contenu des normes</i>	<i>90</i>
A. Une effectivité des principes altérée par des normes peu prescriptives	90
1. Le verdissement trompeur des DTADD	90

2. La contrainte limitée des normes extérieures au Code de l'urbanisme	92
B. L'effectivité des principes altérée par des normes dérogeables ..	93
1. Un principe d'équilibre marqué par la prépondérance de l'impératif d'aménagement en zone de montagne.....	94
a) <i>Une conséquence de l'assouplissement de la règle d'urbanisation en continuité</i>	96
b) <i>Une conséquence de l'assouplissement des règles complémentaires de protection</i>	99
c) <i>Une conséquence du caractère peu protecteur des unités touristiques nouvelles</i>	102
2. Un principe d'équilibre marqué par la prépondérance de l'impératif de protection en zone littorale	104
a) <i>Une règle d'urbanisation en continuité plus restrictive.....</i>	106
b) <i>La protection des espaces proches du rivage.....</i>	110
c) <i>La protection rigoureuse des espaces situés près de la limite haute du rivage</i>	112
§ 2. <i>En raison du contrôle opéré par le juge</i>	113
A. Du rapport de compatibilité	114
1. Dans le contrôle direct des principes de fond	114
a) <i>L'étendue du contrôle</i>	114
b) <i>La teneur du contrôle.....</i>	116
i) <i>La sanction du principe d'équilibre</i>	116
ii) <i>La sanction des autres composantes des principes..</i>	119
2. Dans le contrôle indirect des principes de fond	120
a) <i>Dans les rapports entre normes urbanistiques.....</i>	121
b) <i>Entre un document de planification urbain et des normes non urbanistiques.....</i>	124
i) <i>L'exemple des chartes des parcs naturels régionaux</i>	124
ii) <i>L'exemple des autorisations d'exploitation commerciale</i>	126
B. Du rapport de prise en compte.....	129
C. Du principe de précaution	131
1. Un principe initialement circonscrit à la police spéciale de l'urbanisme.....	132
a) <i>Un concours de police.....</i>	132
b) <i>L'éviction de la police générale locale</i>	133
i) <i>L'exclusivité de la police spéciale des ondes.....</i>	133
ii) <i>La vaine invocation du principe de précaution</i>	134
2. De l'usage du principe de précaution par la police spéciale de l'urbanisme.....	134
a) <i>Un principe neutralisé par le juge administratif au profit du développement des communications électroniques.....</i>	134
i) <i>L'exigence d'éléments circonstanciés</i>	135
ii) <i>Une exigence paralysante.....</i>	135

	569
b) <i>L'audace neutralisée du juge judiciaire</i>	137
i) <i>Un principe implicitement mobilisé</i>	137
ii) <i>Une audace consécutivement neutralisée par le Tribunal des conflits</i>	138
Conclusion Chapitre 1.....	139
Chapitre 2. Une planification urbaine optionnelle	143
Section 1. Une planification suggérée.....	144
§ 1. <i>Une absence de planification stratégique contrainte par la règle de l'urbanisation limitée</i>	145
A. <i>L'évolution restrictive du champ d'application de la règle</i>	145
1. <i>Le champ d'application matériel</i>	145
2. <i>L'extension continue du champ d'application territoriale de la règle</i>	147
B. <i>Une urbanisation extensive timidement gelée</i>	147
1. <i>L'extension des interdictions de principe</i>	147
a) <i>À l'égard des documents d'urbanisme réglementaire</i>	148
b) <i>À l'égard des communes soumises à la règle de la constructibilité limitée</i>	148
c) <i>À l'égard de l'urbanisme commercial</i>	148
2. <i>La persistance de dérogations</i>	149
§ 2. <i>Une absence de planification réglementaire contrainte par la règle de la constructibilité limitée</i>	150
A. <i>La permissivité de la règle de la constructibilité limitée</i>	150
1. <i>Des parties actuellement urbanisées souplement appréciées ...</i>	151
a) <i>Une interdiction introduite par le législateur</i>	151
b) <i>Une interdiction interprétée souplement par le juge administratif</i>	152
i) <i>La définition jurisprudentielle</i>	152
ii) <i>L'admission d'un urbanisme extensif</i>	153
2. <i>Une effectivité affectée par la multiplication des exceptions..</i>	155
a) <i>Par la multiplication des exceptions par nature</i>	156
b) <i>Par la dérogation fondée sur l'« intérêt communal »</i>	159
B. <i>Une effectivité altérée par la permissivité du RNU</i>	161
1. <i>La prédominance de règles permissives</i>	161
a) <i>La teneur des règles permissives</i>	162
b) <i>Un contrôle juridictionnel asymétrique défavorable à l'effectivité du volet environnemental des principes</i>	164
2. <i>La présence limitée de règles impératives</i>	164
Section 2. Une planification sophistiquée.....	165

§ 1. Une sophistication de la motivation de la règle planifiée	165
A. Du rapport de présentation.....	165
1. De droit commun.....	166
2. Soumis à évaluation environnementale	168
B. Le PADD, un document de territorialisation des principes	168
1. Un contenu élargi.....	169
2. Un contenu prescriptif.....	170
§ 2. Une sophistication optionnelle du DOO	170
A. Un renforcement du pouvoir normateur du DOO favorable à l'effectivité des principes	170
1. La prédominance initiale de normes non impératives défavorable à l'effectivité des principes	171
2. Le renforcement subséquent du pouvoir normateur du DOO.	172
B. Une effectivité des principes compromise par le caractère facultatif de nombreuses habilitations impératives	175
1. Des dispositions obligatoires principalement permissives	175
2. Des dispositions impératives principalement facultatives	176
§ 3. Une sophistication optionnelle du règlement du PLU	178
A. Le contenu des règles.....	178
1. L'affectation des sols	178
a) Une refonte inaboutie du zonage général.....	179
b) La refonte des règles d'affectation des constructions	181
i) Les règles favorables à la diversification fonctionnelle du tissu urbain.....	182
ii) Les règles favorables à la diversification du parc de logement	184
2. L'occupation des sols	185
a) La suppression de règles contraires aux principes	185
i) La suppression de la règle de surface minimale des terrains constructibles.....	185
ii) La suppression du COS.....	187
iii) La temporaire subsistance de ces règles dans les POS.....	189
b) Les nouvelles modalités de fixation des densités	189
c) Le maintien des règles favorisant l'acceptation de la densification	190
3. L'équipement des sols	191
a) La desserte des constructions	191
b) Le plafonnement des espaces dédiés au stationnement.....	192
B. L'expression des règles	193
1. Un recours massif à la règle quantitative dénoncé	193
2. Une règle en conséquence assouplie	195
a) L'assouplissement de la règle par la mise à l'écart du règlement.....	195
b) L'assouplissement de la règle contenue dans le règlement	196

i) <i>Des règles principalement facultatives</i>	196
ii) <i>La fin de l'impérialisme de la règle quantitative écrite</i>	199
Section 3. Une planification écartée	199
§ 1. <i>Par la modification de la règle planifiée</i>	200
A. La diversification des procédures d'évolution de droit commun	201
B. L'institutionnalisation de procédures d'évolution dérogatoires...	202
1. Un premier coup porté à la démarche planificatrice par les déclarations de projet	202
2. Un deuxième coup porté à la démarche planificatrice par la PIL	203
§ 2. <i>Par la dérogation à la règle planifiée</i>	204
A. La permanence des bonifications de densité	204
1. Un dispositif de bonification éphémère, la majoration des droits à construire	205
2. Des dispositifs de bonification pérennes	206
B. La réintroduction de procédés dérogatoires <i>stricto sensu</i>	208
1. Le contenu de la dérogation	208
2. Les effets de la dérogation	210
Conclusion Chapitre 2	211
Conclusion Titre I	213
TITRE II : DE LA PERMISSIVITÉ DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL	215
Chapitre 1. Un financement pusillanime	217
Section 1. Une fiscalité de l'urbanisme peu incitative	218
§ 1. <i>Des constructeurs peu contraints</i>	219
A. La réforme inaboutie de la fiscalité de rendement	219
1. Une taxe réformée : de la taxe locale d'équipement à la taxe d'aménagement	219
a) <i>La réforme de l'assiette de la TA</i>	220
b) <i>La possible modulation des taux</i>	222
2. La refonte des participations et contributions alternatives et additionnelles	223
a) <i>De l'usage du PUP dans la mise en œuvre des principes</i> .	223
b) <i>Des participations additionnelles largement supprimées</i> ...	226
B. La réforme inaboutie de la fiscalité d'incitation	228
1. La suppression du plafond légal de densité	228
a) <i>Un outil fiscal d'incitation à la dédensification urbaine</i> ...	228
b) <i>Un outil fiscal devenu contradictoire avec le principe de gestion économe des sols</i>	228

2. L'institution subséquente du versement pour sous-densité	229
a) <i>Un outil fiscal d'incitation à la densification urbaine</i> <i>conforme au principe d'équilibre</i>	230
b) <i>Les faiblesses du dispositif</i>	230
§ 2. <i>Des propriétaires épargnés</i>	231
A. Le développement embryonnaire de la taxation des plus-values	231
1. L'intérêt d'une taxation des plus-values issues des décisions d'urbanisme	232
a) <i>Le financement du coût de l'urbanisation</i>	232
b) <i>Le « rééquilibrage » du principe d'équilibre au profit</i> <i>de la protection des espaces agricoles et naturels</i>	233
2. La timide taxe forfaitaire sur les cessions de terrains devenus constructibles	235
B. Un renforcement susceptible d'éroder le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ?	237
1. Le contenu et les justifications actuelles du principe	237
2. La critique doctrinale d'un principe vu comme un frein à l'effectivité du principe d'équilibre	238
a) <i>De l'intérêt d'assouplir le principe</i>	238
b) <i>Le rejet d'un assouplissement du principe</i>	240
Section 2. Un financement public défaillant	241
§ 1. <i>Les incitations financières au renouvellement urbain régies</i> <i>par des législations indépendantes</i>	242
A. Un dispositif dédié aux politiques de la ville, le PNRU	243
1. La complémentarité du PNRU et du NPNRU avec les principes de l'article L. 101-2	243
2. Les faiblesses du PNRU et du NPNRU dans la mise en œuvre des principes	244
B. Un dispositif ancien, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat	246
1. Les intérêts de l'OPAH	246
2. Les limites de l'OPAH	247
C. Un dispositif novateur, les opérations de revitalisation du territoire (ORT)	248
§ 2. <i>La relance mitigée des opérations de réhabilitation de l'immobilier</i> <i>de loisir (ORIL)</i>	249
A. Le faible usage des ORIL « SRU »	251
1. L'économie initiale du dispositif institué	251
2. Un dispositif trop rigide et peu efficace	252
B. La tentative de relance des ORIL par la loi Montagne II	253
1. L'assouplissement du dispositif	253
2. Des difficultés persistantes appelant des réformes	255
a) <i>Les faiblesses intrinsèques du dispositif</i>	256
b) <i>Une incitation financière incomplète</i>	257

Conclusion Chapitre 1	258
Chapitre 2. Des procédures inadéquates	261
Section 1. Des outils de maîtrise foncière inusités ou insuffisants.....	262
§ 1. <i>La diversification des finalités du droit de préemption</i>	262
A. Le droit de préemption sur des biens immeubles	263
1. Le droit de préemption dans un but d'aménagement.....	263
a) <i>Une police de l'usage des sols</i>	263
b) <i>Une police du prix du sol</i>	266
2. Le droit de préemption dans un but de protection.....	267
a) <i>La protection de l'environnement par l'appropriation publique</i>	268
b) <i>Dans un but de protection des espaces naturels.....</i>	269
c) <i>Dans un but de protection des espaces agricoles et naturels périurbains</i>	272
B. L'extension du droit de préemption à des biens meubles	274
1. L'institution d'un droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet d'un aménagement commercial .	274
a) <i>Un objectif, assurer l'effectivité du principe de diversité fonctionnelle</i>	274
b) <i>Un dispositif à cet effet novateur</i>	275
2. Un droit de préemption peu efficace pour remédier à l'appauvrissement de la diversité fonctionnelle	276
a) <i>Les difficultés entourant l'usage de ce droit de préemption</i>	276
i) <i>Un dispositif certes amendé</i>	276
ii) <i>Un dispositif à amender.....</i>	277
b) <i>Un outil à lui seul insuffisant pour assurer l'effectivité du principe de diversité fonctionnelle.....</i>	278
§ 2. <i>L'institution d'opérateurs dédiés : les établissements publics fonciers .</i>	280
Section 2. Des opérations d'aménagement marquées par le fonctionnalisme	281
§ 1. <i>Des opérations d'aménagement privées restrictives.....</i>	283
A. Une planification et des principes court-circuités par les documents propres aux lotissements.....	283
1. Une volonté de suppression affirmée	284
a) <i>L'élargissement du champ d'application de la caducité des documents du lotissement</i>	285
b) <i>Le renforcement des procédures de suppression volontaires des règles demeurant en vigueur</i>	287
i) <i>La suppression demandée ou acceptée.....</i>	287
ii) <i>La suppression imposée</i>	289
2. Une effectivité doublement altérée	290
a) <i>Une volonté législative contrariée</i>	290

i) Une volonté contrariée par la Cour de cassation s'agissant de la caducité des cahiers des charges	290
ii) Un possible obstacle constitutionnel	293
b) Une volonté législative carencée.....	295
i) Une densification des lotissements potentiellement contraire à l'article L. 101-2	295
ii) Pour l'introduction d'une référence directe à l'article L. 101-2	297
B. Une planification et des principes utilement relayés par les associations foncières urbaines de projet	297
1. Une densification possible des dents creuses	298
2. Une densification conditionnée des dents creuses	299
§ 2. Des opérations d'aménagement publiques permissives	299
A. La responsabilité des ZUP et des ZAC dans la production d'un urbanisme de séparation.....	300
1. De l'usage des ZUP dans la production d'un urbanisme de séparation	300
2. De l'usage de la ZAC dans la production d'un urbanisme de séparation	302
B. De l'usage potentiel de la ZAC dans la production d'un urbanisme de rénovation et de mixité	305
1. Un objet en partielle adéquation avec les principes	306
2. La fin du caractère dérogatoire des ZAC	308
§ 3. Des interventions sur le tissu urbain existant limitées	309
A. Des polices spéciales extérieures au Code de l'urbanisme	309
1. Des polices spéciales multiples	310
2. Une police spéciale utile : la résorption de l'habitat insalubre (RHI)	311
a) Une procédure potentiellement efficace	311
b) Une procédure toutefois peu utilisée.....	313
B. Des polices régies par le Code de l'urbanisme	313
1. Le cas des opérations de restauration immobilière	313
2. Le cas des zones urbaines sensibles	315
Conclusion Chapitre 2	316
Conclusion Titre II	317
Conclusion Partie I	318

PARTIE II

UNE EFFECTIVITÉ MALMENÉE PAR LES RÈGLES DE GOUVERNANCE

TITRE I : UNE EFFECTIVITÉ MALMENÉE PAR LES MODALITÉS DE PRODUCTION DE LA RÈGLE D'URBANISME.....	323
Chapitre 1. Une subsidiarisation inaboutie	325
Section 1. La longue prééminence communale	325
§ 1. <i>Une consécration ancienne</i>	326
A. La commune, périmètre initial d'exercice des compétences étatiques.....	326
1. Le choix fondateur de la loi Cornudet	326
a) <i>Le contenu de la réforme</i>	326
b) <i>Les limites de la réforme.....</i>	327
2. Un choix pérennisé jusqu'à la réforme décentralisatrice.....	328
B. La commune, un échelon subséquentement bénéficiaire de transfert de compétences	329
1. Le contenu des compétences transférées	329
2. Les raisons du choix opéré par le législateur	330
a) <i>Les raisons de la décentralisation</i>	330
b) <i>Les raisons du choix de l'échelon communal.....</i>	331
§ 2. <i>Une consécration problématique</i>	332
A. Le problème du périmètre	332
1. Le dépassement des limites communales par le fait urbain ...	332
a) <i>L'explosion de la ville traditionnelle</i>	332
b) <i>L'avènement de la notion d'aire urbaine.....</i>	332
2. L'absence problématique de corrélation entre la commune et l'aire urbaine	333
a) <i>L'absence de réforme des structures communales</i>	333
b) <i>Un transfert malvenu de compétences</i>	334
c) <i>Une inadéquation renforcée par la réforme des principes.</i>	334
B. Le problème des moyens	336
1. Pour la planification urbaine	336
2. Pour l'instruction des autorisations d'urbanisme	337
Section 2. Le dépassement nécessaire de l'échelon communal.....	338
§ 1. <i>L'avènement difficile d'un échelon intercommunal</i>	338
A. Un transfert progressif de compétences	339
1. L'émergence d'une planification à l'échelle intercommunale sous l'égide de l'État	339

2. Une intercommunalité subséquemment appréhendée comme une personne morale compétente	340
a) <i>La rupture opérée par la réforme décentralisatrice</i>	340
b) <i>Le renforcement consécutif des structures intercommunales</i>	342
B. Une corrélation limitée des périmètres intercommunaux avec l'aire urbaine	344
1. L'absence de correspondance des EPCI-FP avec l'aire urbaine	344
a) <i>Le constat initial</i>	345
b) <i>La faiblesse du préfet pour imposer l'aire urbaine</i>	345
c) <i>L'optimisation subséquente des périmètres via les SDCI ...</i>	347
d) <i>Les évolutions potentielles</i>	347
2. L'absence de correspondance des SCOT avec l'aire urbaine ..	348
a) <i>Le constat</i>	348
b) <i>Les procédures de détermination des périmètres</i>	349
c) <i>Les évolutions possibles afin d'optimiser les périmètres</i>	351
3. L'absence de correspondance des PLUi avec l'aire urbaine ...	352
a) <i>Un transfert poussif</i>	352
b) <i>Un transfert opéré sous couvert de concessions en direction des communes</i>	354
§ 2. <i>Le dépassement envisagé du couple commune/intercommunalité</i>	355
A. La distribution actuelle des compétences	355
1. Un échelon départemental peu favorable à l'effectivité des principes	356
a) <i>L'usage de la compétence voirie au bénéfice de la périurbanisation</i>	356
b) <i>Une institution peu favorable au déploiement d'EPCI sur l'aire urbaine</i>	357
2. L'avènement progressif de l'échelon régional	357
a) <i>Un pouvoir en partie affirmé dans les régions à statuts particuliers</i>	357
b) <i>Des SRADT aux SRADDET, un pouvoir régional nationalement renforcé potentiellement favorable à l'effectivité des principes</i>	358
B. Une redistribution potentielle des compétences.....	360
1. La redistribution des compétences SCOT/PLU aux régions et départements	360
2. La fusion des SCOT et PLU couplée au renforcement du pouvoir régional.....	361
Conclusion Chapitre 1	362
Chapitre 2. Un partenariat déséquilibré	365
Section 1. Les modalités d'organisation du partenariat.....	366

§ 1. <i>Un partenariat hiérarchique</i>	366
A. Un partenariat organisé autour de rapports normatifs originaux	367
1. L'établissement de rapports de compatibilité	367
a) <i>Entre les normes étatiques et les normes locales</i>	367
b) <i>Entre les normes locales</i>	370
c) <i>L'inadaptation du rapport de conformité dans la mise en œuvre du principe d'harmonisation</i>	371
2. L'établissement de rapport de prise en compte.....	372
B. Une autonomie garantie lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme	373
§ 2. <i>Un partenariat procédural</i>	374
A. Les acteurs du partenariat.....	374
1. Des acteurs diversement et singulièrement impliqués	375
a) <i>La distinction entre l'association et la consultation</i>	375
b) <i>L'intérêt de l'élaboration associée : concilier autonomie locale et respect des intérêts supra-communaux</i>	375
2. L'élaboration partenariale des normes locales.....	376
a) <i>L'État, un associé prééminent</i>	376
b) <i>Les autres personnes publiques associées ou consultées</i> ...	377
3. L'élaboration partenariale des normes supra-locales	378
B. Les modes non contentieux de régulation des conflits	378
1. L'inefficacité chronique de la commission de conciliation dans la mise en œuvre du principe d'harmonisation.....	379
2. L'harmonisation par l'intervention étatique	380
§ 3. <i>Un partenariat contractuel</i>	381
A. Les modalités d'organisation contractuelle des compétences entre personnes publiques	381
1. Une contractualisation limitée avant la loi ELAN	381
2. Une contractualisation développée par la loi ELAN	382
B. Le rejet d'une contractualisation de la règle d'urbanisme avec les personnes privées	384
1. L'interdiction de contractualiser la règle d'urbanisme avec une personne privée	384
2. Une interdiction remise en cause	385
3. Une interdiction à remettre en cause pour renforcer l'effectivité des principes ?	386
a) <i>Pour assurer l'effectivité de l'objectif de développement urbain</i>	387
b) <i>Pour assurer l'effectivité des objectifs environnementaux</i> .	387
Section 2. Un partenariat déséquilibré par l'emprise communale des institutions intercommunales	388

§ 1. Une concrétisation des principes malmenée par la domination communale des intercommunalités.....	389
A. Une cause, le déficit de légitimité politique des EPCI	389
1. Un déficit chronique avant la loi RCT	389
a) L'influence de la légitimité politique d'une institution sur sa production normative	389
b) Le SUI, cause de la faible autorité politique de l'intercommunalité	389
2. L'instauration insuffisante de l'élection des conseillers communautaires au SUD	390
a) Le contenu et les intérêts de la réforme.....	391
b) Les limites de la réforme.....	392
B. Une conséquence, un pouvoir communal encore co-décisionnaire	393
1. Un principe d'exclusivité implicitement remis en cause.....	394
2. Un principe d'exclusivité explicitement remis en cause pour les PLUi	395
3. Une emprise communale manifeste sur les outils d'aménagement	395
§ 2. Une situation insatisfaisante appelant une prochaine intervention législative.....	398
A. Le renforcement possible de l'intercommunalité à fiscalité propre	398
1. Les pistes de réforme envisageables.....	398
a) La transformation des EPCI en collectivités territoriales..	398
b) Le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI..	400
2. Des pistes potentiellement bloquées par le lobbying communal	401
a) Les acteurs de l'opposition	401
b) L'efficacité de l'opposition : l'exemple de la loi NOTRe....	402
B. La redistribution des compétences	403
1. La recentralisation de la compétence	403
2. Le changement d'échelon.....	404
Section 3. Un partenariat déséquilibré par la participation contenue du public..	405
§ 1. L'avènement du principe	405
A. Les obstacles à l'avènement du principe surmontés.....	406
1. L'unilatéralité de l'action administrative	406
2. La prétention à la scientificité du fonctionnalisme	408
a) Une prétention inhérente aux modèles culturalistes et progressistes	408
b) Une prétention remise en cause par le dépassement du fonctionnalisme.....	410

B. Une participation du public favorable à l'effectivité des principes	411
1. Un facteur de légitimation de la norme	411
2. Un facteur d'équilibre des trois piliers du développement durable consacrés par les principes.....	413
C. Un principe désormais consacré par le droit positif	414
1. Un droit fondamental	414
2. Un principe législatif non directement consacré par le Code de l'urbanisme.....	415
§ 2. La concrétisation du principe	415
A. Des procédures participatives peu contraignantes.....	416
1. Un champ d'application élargie.....	416
a) <i>L'extension du champ d'application de la concertation préalable</i>	416
b) <i>L'extension du champ d'application de l'enquête publique</i>	417
c) <i>L'institution d'une procédure générique de participation du public</i>	417
2. Un déroulement des procédures peu favorable à la prise en compte de l'avis du public	418
a) <i>Une concertation préalable « marginale »</i>	419
b) <i>Le déroulement d'une enquête publique « légitimante »</i>	421
B. Une portée contentieuse maîtrisée.....	423
1. La limitation législative de la portée contentieuse des procédures participatives	424
a) <i>La portée contentieuse limitée de la concertation préalable</i>	424
b) <i>La portée contentieuse limitée de l'enquête publique</i>	425
2. La limitation jurisprudentielle de la portée des procédures participatives.....	426
C. Un public peu impliqué	429
Conclusion Chapitre 2	430
Conclusion Titre I.....	432
TITRE II : UNE EFFECTIVITÉ MALMENÉE PAR LES MODALITÉS DE CONTRÔLE DE LA RÈGLE D'URBANISME	435
Chapitre 1. Une effectivité malmenée par le contrôle administratif	437
Section 1. Le contrôle direct des principes.....	437

§ 1. Les modalités d'organisation du contrôle de légalité.....	438
A. Des principes contrôlés dans le cadre du contrôle de légalité de droit commun.....	438
1. Le champ d'application du contrôle de légalité de droit commun	438
2. Les insuffisances juridiques du contrôle de légalité de droit commun	438
B. Des principes contrôlés dans le cadre de procédés de tutelles....	439
1. Le contenu des tutelles.....	440
a) <i>Un pouvoir d'approbation préalable mis au service des principes</i>	440
b) <i>Un pouvoir de substitution mis au service du principe d'harmonisation</i>	440
2. La critique des tutelles	441
§ 2. L'inefficacité du contrôle de légalité	442
A. Les causes de l'inefficacité	443
1. Un pouvoir discrétionnaire	443
2. Un régime de responsabilité fondé sur la faute lourde	443
3. L'ambiguë position du préfet	444
B. La refondation nécessaire	446
1. Sur l'opportunité de créer une AAI	447
2. Les évolutions spécifiques à apporter au contrôle des principes	447
a) <i>Un fondement permissif favorable au respect de l'autonomie locale</i>	448
b) <i>Simplifier les motifs justifiant le contrôle de légalité</i>	448
c) <i>Renforcer les pouvoirs de contrôle du préfet</i>	449
Section 2. Le contrôle indirect des principes	449
§ 1. Le contrôle administratif a priori	450
A. Le champ d'application du contrôle	450
1. Les évolutions favorables à l'effectivité des principes	451
a) <i>Une hausse du seuil de recours au permis de construire favorable au principe d'équilibre</i>	451
b) <i>Un renforcement du contrôle des changements de destinations favorable au principe de diversité fonctionnelle</i>	452
c) <i>L'influence du régime d'autorisation des lotissements sur la production de terrains à bâtir viables</i>	455
i) <i>Le lotissement, garantie historique des principes de sécurité et de salubrité publique</i>	455
ii) <i>La refonte du champ d'application des PA/DP au service de la salubrité publique</i>	456
iii) <i>L'élargissement de la définition du lotissement : frein ou simplification à la production de terrain à bâtir ?</i>	457

2. Les évolutions défavorables à l'effectivité des principes	458
a) <i>Le régime exonératoire des constructions temporaires</i>	459
b) <i>Le régime exonératoire du permis précaire</i>	459
B. Les documents du contrôle	460
1. L'établissement des documents	460
a) <i>Le champ d'intervention limité des architectes, garant des principes à visée esthétique</i>	461
b) <i>L'intervention subsidiaire des CAUE limitant l'effectivité des principes à visée esthétique</i>	465
2. Le contenu des documents	466
C. Les acteurs du contrôle	468
1. L'émergence d'un partenariat public/privé	468
a) <i>L'acteur public idoine, l'intercommunalité</i>	468
b) <i>Le recours potentiel à un acteur privé</i>	469
2. La subsistance d'un partenariat entre personnes publiques	470
a) <i>La multiplication de tempéraments au principe d'indépendance des législations</i>	470
b) <i>L'influence d'une tierce autorité sur l'effectivité des principes : l'exemple de l'ABF</i>	472
c) <i>L'absence dommageable d'instruction conjointe pour la mise en œuvre du principe d'harmonisation</i>	474
§ 2. <i>Le recul du contrôle a posteriori</i>	474
A. Le déclin des contrôles administratifs	475
1. Par la privatisation du contrôle des travaux	475
2. Par le faible usage du refus de raccordement aux réseaux des constructions irrégulières	476
B. Le déclenchement limité du contrôle pénal	477
Conclusion Chapitre 1	478
Chapitre 2. Une effectivité malmenée par le contrôle juridictionnel	481
Section 1. Un contrôle limité par la restriction de l'accès au juge	484
§ 1. <i>La restriction par le resserrement des conditions de recevabilité des recours</i>	484
A. La restriction de l'intérêt pour agir	485
1. La restriction de l'intérêt pour agir des associations	485
2. La restriction de l'intérêt pour agir des personnes physiques et morales	488
B. La restriction temporelle et procédurale à l'accès au juge	490
1. La restriction temporelle de l'accès au juge	490
2. La restriction procédurale de l'accès au juge	491
§ 2. <i>La restriction par la dissuasion</i>	492
A. La dissuasion par la contrainte	492
B. La dissuasion par la transaction	493

§ 3. <i>La restriction par la réduction des voies de recours</i>	494
Section 2. Un contrôle limité par la restriction du débat contentieux	495
§ 1. <i>La circonscription du débat contentieux</i>	495
A. Sur le plan argumentatif	496
1. Une limitation temporelle.....	496
a) <i>Une limitation temporelle en vigueur; la cristallisation des moyens</i>	496
b) <i>Une limitation temporelle inconstitutionnelle, la caducité des recours</i>	497
2. Une limitation matérielle, l'exception d'illégalité.....	498
B. Sur le plan temporel.....	498
§ 2. <i>La neutralisation des conséquences du débat contentieux</i>	499
A. Des neutralisations législatives défavorables aux principes	500
1. La circonscription législative de l'action civile en démolition des ouvrages édifiés conformément à un permis de construire	500
2. L'annulation du refus illégal opposé à une demande d'autorisation	503
B. Des neutralisations prétoriennes défavorables aux principes	504
1. La circonscription prétorienne des actions en démolition.....	504
a) <i>Une action en démolition circonscrite par la Cour de cassation sur le fondement de l'article 8 de la CEDH..</i>	505
b) <i>Une action en démolition circonscrite pour les ouvrages publics par l'application de la théorie du bilan coûts-avantages</i>	505
2. Une circonscription prétorienne des conséquences de l'annulation d'un document d'urbanisme	507
Conclusion Chapitre 2	510
Conclusion Titre II	512
Conclusion Partie II	512
CONCLUSION GÉNÉRALE	515
PRINCIPALES JURISPRUDENCES CITÉES	523
BIBLIOGRAPHIE	529
INDEX	561

*Fondée par Michel Prieur,
Professeur émérite
de l'Université de Limoges
et Jacqueline Morand-Deville,
Professeur émérite de l'Université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

THÈSES
BIBLIOTHÈQUE
DE DROIT
DE L'URBANISME
ET DE
L'ENVIRONNEMENT
TOME 22

*Dirigée par
Jacqueline Morand-Deville,
Professeur émérite
de l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne*

La consécration des principes du droit de l'urbanisme date de la réforme décentralisatrice. Le législateur pose alors deux types de principes, des principes de gouvernance qui visent à rappeler aux communes que la compétence demeure partagée avec l'ensemble des autres collectivités publiques et le public, et des principes de fond fixant les objectifs à la réalisation desquels elles doivent concourir. Depuis le tournant opéré par la loi SRU, ces dernières doivent ainsi tendre à promouvoir un modèle de « ville compacte » économe en espace et réunissant en un même lieu habitat, bureaux et commerces afin de limiter les besoins en déplacement. Ce faisant, le législateur prenait le contrepied d'une politique urbanistique qui avait jusqu'alors consisté à dédensifier la ville, à la compartimenter en secteurs monofonctionnels, les uns affectés au commerce et à l'industrie, les autres à l'habitat, et à l'adapter à l'automobile. Tout l'objet de cette thèse est de montrer les raisons pour lesquelles l'effectivité de ce changement de paradigme est assez limitée.



ISBN 978-2-275-11801-7
www.lgdj-editions.fr

333,00