

OUVERTURE

Notre période d'étude coïncide avec l'émergence progressive de l'urbanisme moderne, cet urbanisme que J.C. Harouel a appelé « l'urbanisme progressiste ». Il fait l'objet maintenant d'une riche bibliographie, due à des auteurs de plusieurs disciplines (architectes, historiens, sociologues, géographes, etc.). Cet urbanisme s'est depuis 1919 doté d'outils juridiques spécifiques et ceux-ci ont fait l'objet de débats parlementaires dès 1909. On peut donc dire que le droit de l'urbanisme, tel que nous le connaissons et le pratiquons, est bien présent sur toute la durée du XXe siècle tel que les historiens maintenant le comptent, à savoir la période qui va de 1914 à la chute du Mur de Berlin en 1989.

Ce droit, dont la spécificité s'est rapidement affirmée, a certes connu des débuts modestes, en terme de visibilité et d'intérêt. En témoignent les 10 années de gestation qui se sont révélés nécessaires pour aboutir à la loi dite « Cornudet », la relative faiblesse de la production doctrinale et le caractère rare et espacé des occurrences du terme « urbanisme » dans les revues juridiques jusque dans les années 1950.

Pour autant, nous avons la chance de disposer avec lui d'un objet d'études bien cerné. Les toutes premières occurrences du terme désignent bien les décisions de jurisprudence intervenues en application des lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 et le lien entre ces décisions et ce qu'a représenté, au cours du XXe siècle le projet et l'ambition de l'urbanisme moderne a été rapidement perçu : le droit qui s'est construit à partir des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, s'est défini, dès 1925, non pas comme un droit de la voirie, des communes, de l'alignement, de l'expropriation ou de la construction mais comme un droit touchant à un objet nouveau, à savoir l'urbanisme.

L'intérêt qu'il y a, pour un objet tel que le droit de l'urbanisme, à s'attacher à la période du XXe siècle est donc, en premier lieu, de nature épistémologique. Il consiste à suivre, sur une période suffisamment longue, pour que l'évolution en soit significative, le processus de constitution d'une branche du droit autonome et à en marquer précisément les étapes historiques : identification sous un même terme, dans les revues, manuels et répertoires, des textes et des jurisprudences se rattachant au droit de l'urbanisme, importance sur chaque année de la production doctrinale, spécialisation des auteurs, apparition de notions et de concepts propres au droit de l'urbanisme (caractère organique et solidaire des plans et projets, utilisation de la pratique dite du zonage, effets juridiques des documents graphiques, principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, application de la notion d'opération complexe, etc). Il peut être intéressant, également, de déterminer le terme exact de cette genèse, l'aboutissement de ce processus de constitution : est-il législatif (élaboration du code de l'urbanisme) ? doctrinal (rédaction du 1er manuel de droit de l'urbanisme, création de la 1^{ère} chaire de la droit de l'urbanisme) ? jurisprudentiel (première application à une décision d'urbanisme du principe d'indépendance des législations) ?

La recherche historique peut conduire, à cet égard, à des résultats totalement différents selon les notions prises en compte. Certaines d'entre elles, sous une apparente identité terminologique, peuvent avoir subi, au fil des ans, une évolution et une transformation de leur contenu telle que ce sont sur cette transformation elles-mêmes que devra se porter l'attention de l'analyste. L'étude se fera alors diachronique et historique au sens traditionnel du terme. En disant cela, je pense précisément aux techniques de la planification et de la police des sols qui n'ont cessé, sous une même référence aux notions générales de « schémas » et de « plans », de se complexifier et de se brouiller toujours davantage jusqu'à perdre la quasi-totalité de leurs acceptions et de leurs objectifs originels.

D'autres notions peuvent au contraire n'avoir subi que des changements peu significatifs et s'être maintenus jusqu'à nos jours, posant ainsi aux juristes et aux praticiens de 2004 les mêmes problèmes que ceux qu'elles posaient à leurs confrères de 1928 ou de 1964. Nous aurons dans ce cas à mener une analyse synchronique, peu différente de celle que les juristes ont l'habitude de mener en droit positif. Mais nous saurons, en abordant l'analyse de ces notions, que nous sommes à même de disposer d'un corpus particulièrement étendu, avec un éventail d'exemples jurisprudentiels, de techniques juridiques et d'analyses doctrinales bien plus ample et varié que celui que l'actualité nous fournit, sans que cela cesse de présenter une certaine pertinence pratique. C'est le cas, à mon avis, de l'urbanisme opérationnel qui, sur le plan juridique tout du moins, se caractérise par une remarquable continuité dans les procédés, les contraintes et les objectifs. Cette permanence dans la manière de poser les problèmes peut s'observer notamment à travers l'exemple de l'opération de rénovation du quartier de la Marine à Alger, envisagée dès 1837, arrêté par le conseil municipal d'Alger en 1931 et qui donne lieu en 1935 à l'arrêt « de Lara » du Conseil d'Etat, lequel pose, pour les grandes opérations d'aménagement, un principe jurisprudentiel d'unité de direction que nous verrons de nouveau prôné en 2000-2001 pour les opérations de renouvellement urbain (*CE, 4 janvier 1935, de Lara ; RD publ. 1935, p. 98, concl. Rivet*). C'est sur une période de temps bien plus vaste que celle du dernier siècle que l'analyse diachronique de la notion d'opération d'urbanisme pourrait d'ailleurs présenter un intérêt, tant il est aisé d'en trouver des exemples et des transpositions dans des époques et des contextes juridiques très éloignés des nôtres (on peut remonter au Moyen-Age...).

Au delà du marquage des grandes étapes chronologiques, il y a lieu d'apporter des éclairages ponctuels sur les hommes, les institutions, les contextes et les événements qui, au fil des années, ont créé ou modifié le droit positif mais dont la mémoire n'a jamais cherché à conserver la trace, recouverts ou dissimulés qu'ils sont habituellement par le voile d'abstraction qu'empruntent habituellement les chercheurs lorsqu'ils étudient les sources du droit (législation, doctrine, jurisprudence).

I. La législation

Nous avons la chance, avec les débats préparatoires aux lois d'urbanisme, qui se sont succédés au cours du XXe siècle, de disposer d'une masse documentaire extrêmement riche, grâce à laquelle revit jusqu'à nous, avec toute sa vie et sa diversité, la manière dont des préoccupations concrètes et quotidiennes d'urbanisme se sont transformées ou cristallisées en droit. Les débats parlementaires ne passionnent pas toujours leur public au moment même où ils ont lieu mais, dès que quelques décennies se sont écoulées, ils révèlent la richesse et la saveur d'un vieux Paris-Match ou d'un documentaire des années 20. Ils sont à l'image de nos centres urbains : « sans caractère particulier » voire insalubres ou promis à la démolition quand ils nous sont contemporains, follement pittoresques et pleins de charme dès que nous les percevons comme étant d'une autre époque.

Or l'accès à cette documentation n'est pas toujours si facile. Il est peu de bibliothèques qui disposent d'une collection complète du Journal officiel dans sa partie débats et lorsque cela est le cas, ils sont ou bien transcrits sous une forme de micro-fiches qui fait de leur lecture cursive un exercice assez pénible ou bien ils dorment dans des caves, sous une couche plus ou moins épaisse de poussière.

Il serait donc utile, grâce à une collaboration entre le GRIDAUH et les Journaux officiels, de les rendre de nouveau accessibles au public sous une forme maniable se prêtant à la lecture critique. Cela concernerait plus particulièrement les grandes lois d'urbanisme du XXe siècle que sont la loi du 14 mars 1919, dite « loi Cornudet » et la loi du 19 juillet 1924 relative aux lotissements, la loi du 25 juin 1938 et celle du 15 juin 1943, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 modifiée par la loi du 31 décembre 1976, la loi du 18 juillet 1985, dite « loi Méhaignerie », la loi du 9 février 1994, dite « loi Bosson ». Il peut être également envisagé, mais dans un objectif plus « praticien », de faire de même avec des textes plus récents et d'application actuelle tels que la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, dite « loi SRU » du 13 décembre 2000 et la loi dite « Urbanisme et habitat » du 3 juillet 2003.

Seraient ainsi publiés, outre les discussions parlementaires proprement dits tels que nous les ont transmis le Journal officiel de l'époque considérée, les annexes, les rapports et les propositions de loi inabouties, le tout accompagné d'un appareil de notes et de commentaires les rendant accessibles à un lecteur de 2004.

Cet appareil comprendra enfin une préface ou une étude générale résumant l'acquis doctrinal des séminaires qui pourront être organisés par le GRIDAUH relativement au texte en question, des notes en base de page apportant, sur des points devenus maintenant obscurs ou oubliés, l'éclairage historique ou juridique jugé indispensable, un relevé chronologique des événements administratifs ou urbanistiques majeurs intervenus au cours de la durée d'application de la loi, enfin un index biographique des parlementaires ayant participé aux débats. Dans ce cadre de cette publication, la direction des Journaux officiels se verrait confier l'établissement du texte des lois, des règlements et des débats parlementaires ainsi que la distribution des ouvrages, le GRIDAUH la rédaction de l'appareil critique.

Enfin, ainsi que l'a rappelé Jean-Claude Gaudin, il ne faut pas négliger, dans la genèse des textes ni les projets et propositions de loi inaboutis. Ces textes avortés, qui n'ont pas donné lieu à discussion, ont influé sur la production législative ultérieure, soit qu'ils l'aient nourrie et fait mûrir la réflexion, soit qu'au contraire, par la force de leur échec, ils en aient retardé l'émergence. C'est là un humus important. Rappelons que la loi Cornudet a été précédée entre 1909 et 1915 par 3 propositions de loi et 6 rapports parlementaires.

II. Le pouvoir réglementaire et la doctrine

Les textes réglementaires ont autant marqué le devenir de l'urbanisme moderne que les lois d'urbanisme que nous venons d'évoquer. Nous pensons notamment au décret-loi du 25 juillet 1935, aux décrets du 31 octobre 1958, aux décrets du 30 novembre 1961 et du 7 juillet 1977 instituant « le règlement national d'urbanisme ». Ils devraient eux aussi être systématiquement recensés et publiés dans leurs variantes successives.

La doctrine a, elle aussi, contribué, de manière essentielle, à la construction même de notre objet d'étude puisqu'elle s'est employée, d'une part, à en souligner les spécificités par rapport à d'autres branches voisines du droit et à en assurer la visibilité, encourageant ainsi les praticiens à l'innovation. D'autre part, du fait de la dominante publiciste qu'elle a assez rapidement revêtue, elle a fait du droit de l'urbanisme un département du droit administratif, confortant ainsi une évolution qui aurait été prise en tout état de cause, eu égard au modèle fortement dirigiste qui a été celui de l'aménagement des villes dans la première moitié du XXe siècle.

Autre conséquence de cette importance du fait administratif dans les origines du droit de l'urbanisme : la production doctrinale est autant le fait d'administrateurs que d'universitaires. C'est là l'occasion de souligner que l'un des axes de la recherche ne devra pas seulement être le relevé ou la collecte des publications doctrinales relevant du droit de l'urbanisme, non plus que l'analyse de leur contenu, mais également l'identification et la biographie des auteurs. Ainsi que l'a exprimé A. Givaudan, dans une note qu'il m'a fait parvenir hier, « tous les textes ont une origine. Les uns sont issus de la cervelle d'un ou plusieurs individus, d'autres n'ont vraiment vu le jour que sous l'influence d'un groupe, généralement une minorité active qui en a été le vecteur à défaut d'en être le générateur originel ».

S'agissant notamment des administrateurs, notamment des membres des directions concernées au ministère de l'intérieur, au MRU puis au ministère de l'équipement, il importera de préciser leur place dans les organigrammes et les équipes ministérielles ainsi que leur rôle dans l'élaboration et l'interprétation de la norme (quelle a été, par exemple, pour la période la plus ancienne, le rôle et la carrière de Gaston Monsarrat, qui se présente, dans ses articles, comme « directeur honoraire au ministère de l'intérieur » et qui a rédigé en 1933 un « code de l'urbanisme » ?).

S'agissant des universitaires, dont le cas est plus simple, il faut ainsi partir à la collecte d'informations orales (puisque c'est encore possible) permettant de déterminer précisément quant et comment le droit de l'urbanisme s'est introduit dans l'institution universitaire (l'ESTP a confié, en

1928, un cours d'urbanisme à René Danger, qu'en a-t-il été des aspects juridiques ?). S'agissant, enfin, de ceux qui ont eu un rôle de décideur, on aimerait s'intéresser à ce que furent leurs origines intellectuelles. Etaient-ils plutôt des juristes ? des administrateurs ? des ingénieurs ? On entend souvent, pour expliquer la faible qualité littéraire ou juridique des règlements d'urbanisme, avancer l'idée qu'ils ont été écrits par des ingénieurs des Ponts. La recherche empirique peut-elle le confirmer ?

Au demeurant, ce qui a été étonnant, à mes yeux, dans l'urbanisme d'après-guerre, notamment dans ses aspects brutaux ou démesurés, n'est pas tant qu'il ait été conçu par des architectes et des ingénieurs mégalomanes ou rêveurs - car quelle est l'époque qui n'a pas connu de semblables architectes ? - mais plutôt que ces créateurs visionnaires aient trouvé, à une certaine époque de l'histoire administrative française, chez des préfets, des directeurs d'administration centrale et des magistrats administratifs, des oreilles complaisantes ou attentives ? Que trouve-t-on à l'origine de cette complaisance ? le planisme des années 30, un marxisme ou un theilhardisme délavés, la foi dans la toute-puissance de la technique, l'émotion ressentie aux discours que tenait déjà l'Abbé Pierre à l'époque ?

Quoiqu'il en soit, les sources de cette conviction selon laquelle il fallait construire audacieusement et sans s'embarrasser d'arguties touchant au droit privé ou à la protection de sites et des monuments, n'est pas sans intérêt pour comprendre ce double visage qu'a pris le droit de l'urbanisme pendant la période dite des « trente glorieuses » : d'une part une pratique administrative déterminée et fouguese, empruntant pour s'exprimer un pathos volontariste, d'autre part, une prose juridique et une jurisprudence humbles et effacées, les juristes se cantonnant dans une fonction instrumentale, s'excusant presque de devoir exister et employant toute leur science à ne pas gêner l'action des constructeurs (*TA Marseille, 12 novembre 1958, Sté immobilière marseillaise ; AJDA 1958, p. 484, concl. Guérin* – Voir aussi : « La jurisprudence ne veut pas obliger l'administration à une sévérité d'une rigueur absolue qui, en dépassant son but, découragerait la construction qu'il s'agit au contraire de favoriser, en permettant qu'elle puisse se développer dans un cadre harmonieux », note anonyme sous : *CE, 28 novembre 1952, Diebold, AJDA 1953, p. 31*).

III. La jurisprudence.

Un aspect de la recherche devra porter, comme cela est traditionnel, en matière d'études juridiques, sur les apports jurisprudentiels qui ont contribué à la construction du droit aujourd'hui applicable. Sont concernées à cet égard les grandes décisions ou « les grands arrêts », ceux-ci étant sélectionnés à raison de leur intérêt juridique : c'est notamment le cas des arrêts d'assemblée du Conseil d'Etat du 23 février 1934 Lainé (sur les servitudes d'urbanisme et le zonage), du 4 janvier 1934 de Lara (urbanisme opérationnel), du 30 mars 1973 Schwetsoff (opérations sur le domaine public maritime et planification urbaine), l'arrêt de la Cour de cassation du 9 novembre 1994 Abitan (infraction directe aux règles d'urbanisme). C'est le cas également d'arrêts davantage passés inaperçus à leur époque mais dont il sera fait par la suite une application massive et ininterrompue (Gomel, 1914 - Cne de Bouchemaine, 1979 – Mme Bonnaire, 1982). A ce propos, la différence d'appréciation d'une époque à l'autre entre ce qui apparaît juridiquement important et ce qui apparaît secondaire, l'écho plus ou moins retentissant d'une décision, rapporté à sa fortune ultérieure, sont, tout comme la totale caducité d'une jurisprudence, des phénomènes dont l'étude revêt par elle-même un intérêt pour l'épistémologie du droit car ils peuvent révéler soit l'existence d'une erreur d'analyse universellement partagée à l'époque, soit celle d'une croyance que nous ne partageons plus, soit encore un préjugé nouveau dont nous n'arrivons plus à nous défaire et qui s'est incorporé, sans que nous nous en soyons aperçus, dans la conscience juridique .

En complément à cette études des grandes décisions, qui est une sorte de rappel généalogique de nos jurisprudences actuelles, il y'a également lieu, à mon sens, de sélectionner et d'étudier certaines décisions ou les actions contentieuses choisies moins sur leur apport jurisprudentiel que sur les effets

concrets qu'elles ont pu avoir sur des opérations d'urbanisme importantes, soit en les infléchissant, soit en les faisant capoter définitivement.

Les actions contentieuses exercées par des particuliers ou des associations sont traditionnellement présentées par les constructeurs et les administrations comme une cause de paralysie ou d'échec des opérations d'urbanisme et de constructions. Cette assertion a besoin d'être vérifiée sur une longue période. La Tour Apogée, le lotissement de Verneuil-Vernouillet, la ZAC de Maillot-Champerret, le Centre de conférences internationales ont effectivement suscité d'après batailles contentieuses qui se sont conclues par la victoire des associations requérantes et l'abandon par le maître d'ouvrage du projet litigieux. Effectuer un retour en arrière sur ces affaires peut être l'occasion de préciser, d'une part, la part prise proprement par le droit dans les échecs opérationnels auxquelles elles ont abouti (inadaptation des textes, erreurs difficilement évitables de procédure, défaut de conception du projet, impréparation des équipes à mener des opérations juridiquement complexes, etc.), d'autre part les causes – juridiques, économiques, ou autres - qui, une fois le procès terminé, ont fait obstacle à la régularisation des procédures et à la reprise des opérations.

N'oublions pas, enfin, les victoires contentieuses remportées par l'administration, les défaites purement procédurales qui se sont révélées sans incidence aucune sur le sort de la construction (l'Unité d'habitation de Marseille) et les opérations conflictuelles qui ont durablement marqué l'histoire de l'urbanisme français mais qui, pour des raisons qu'il faudrait éclaircir n'ont pas donné lieu à des procès administratifs (l'opération des Halles).

De manière générale, une histoire du contentieux de l'urbanisme recèle d'intéressantes permanences au niveau des acteurs et de la dramaturgie. Le contentieux de l'urbanisme présente des acteurs fortement typés et parfois pittoresques, des événements et des anecdotes, des décors et des paysages que l'histoire a marqués, des évolutions et des retournements, de sorte qu'il se prête bien au mode narratif et à la recension historique. La construction de l'Unité d'habitation par Le Corbusier et le MRU, par exemple, a donné lieu à un procès très caractéristique de tous ceux qui suivront : association fortement mobilisée contre le projet pour des raisons de principe, architecte célèbre et ignorant du droit, administration empêtrée dans ses missions contradictoires, juridictions civiles et administratives fermement décidées à éviter tout débat d'ordre autre que purement procédural et, pour finir, le fait accompli d'une construction contestée et illégale mais vouée à devenir par la suite un monument historique (*CE, 14 décembre 1951, Sté d'esthétique générale de la France ; AJDA 1952, p. 29*).

Historiser et contextualiser le contentieux et la formation des décisions de jurisprudence peut fournir également l'occasion d'éclaircir les rapports entre le sens de telle ou telle jurisprudence et la date à laquelle elle est intervenue. Cet aspect de l'histoire du droit est encore peu connu pour la période moderne. On perçoit bien, sur un plan de théorie générale, ce qui est susceptible de faire obstacle à une évolution jurisprudentielle régulière (les échos artificiellement prolongés dans le temps de jurisprudences prenant appui sur des textes abrogés, le décalage permanent dans lequel vit le juge administratif par rapport à l'époque à laquelle il statue, le conservatisme naturel des hautes hiérarchies judiciaires) et ce qui suscite tout d'un coup de revirements et des révolutions (le changement de générations à l'intérieur d'une juridiction, l'effet d'entraînement d'une disposition légale à la fois récente et innovante, la pression exercée par un mouvement d'opinion suffisamment net pour être répercuté par une partie du personnel judiciaire). En revanche, on saisit mal la combinaison et l'interaction de ces critères sur une époque déterminée, tout simplement parce que cela n'a jamais été étudié en tant que tel.

IV. Domaines transversaux

Les mêmes objectifs que nous avons énumérés à travers une présentation traditionnelle des sources du droit peuvent à l'évidence être poursuivis au moyen d'une série de monographies consacrées à des institutions (le MRU, la DATAR, la mission d'aménagement des Villes nouvelles), à des personnalités (G. Monsarrat, E. Claudius-Petit, R. Lopez, P. Delouvrier... pour P. Lamour, cela a déjà été fait), à des villes ou à des régions (Paris, la Défense, le Languedoc-Roussillon, Sophia-

Antipolis) voire à des associations de défense de l'environnement « habituées des prétoires » (Sté générale pour l'esthétique de la France, Assoc. de Saint-Palais-sur-mer, Cté de sauvegarde de Montpellier, ASSAUPAMAR...).

Des recherches thématiques peuvent être également consacrées à des problèmes particulièrement lancinants et récurrents, qui reviennent d'année en année sans que l'on conserve en mémoire les solutions successivement apportées (la limitation de l'urbanisme périphérique, la lutte « anti-mitage », la revitalisation des centres anciens, la qualité des architectures vernaculaires, le remembrement des parcelles, le financement privé des équipements publics, la recherche d'une échelle inter-communale, le ré-aménagement du tissu existant).

Certaines caractéristiques du droit de l'urbanisme, présentées comme des indices de pathologies, devraient faire, quant à eux, eux aussi l'objet d'une vérification empirique et statistique sur la longue distance : l'importance quantitative du contentieux notamment ainsi que la prolifération normative. Ce sont là des phénomènes vérifiables, à condition toutefois de veiller dès aujourd'hui à ce que les éléments d'archives, susceptibles d'appuyer cette vérification, soient conservés dans un état qui en permette l'exploitation.

Enfin, il faudrait prendre garde à ne pas oublier ce qui, au contraire, a disparu peu à peu des préoccupations et de l'horizon des juristes et qui définissait pourtant l'urbanisme du début du dernier siècle : à savoir ces deux déesses désormais déchuées ou ignorées que sont l'hygiénisme et l'esthétique. Rappelons en effet la manière dont le Dictionnaire de l'Académie définissait l'urbanisme en 1935 : « un art de construire, de transformer, d'aménager les villes au mieux de la commodité, suivant les règles de l'esthétique et de l'hygiène ».

Or les règles de l'hygiène occupent maintenant une part congrue dans le droit de l'urbanisme, du fait notamment du développement d'une politique sanitaire qui ne passe plus prioritairement par l'éradication de l'habitat insalubre ni par l'application des théories de la Charte d'Athènes. La démolition des hôtels du Marais ne passe plus pour un remède contre la tuberculose ! Le récit de cette passion hygiéniste est une des clés de l'histoire du XXe siècle, et pas seulement de son histoire urbaine.

Quant aux règles de l'esthétique, les fonctionnaires et les magistrats ont toujours refusé de se soumettre à leur pouvoir. Citons à ce propos les attendus très claires du Tribunal correctionnel de Marseille statuant en 1952 sur les dommages-intérêts que réclamait la Sté pour l'esthétique générale de la France pour prix de son procès gagné contre « la Maison radieuse » : « La SGFD, dont l'action comprend la réalisation des conditions d'esthétique les meilleures ne pouvait baser sa demande sur une notion aussi vague, changeante et variable que l'esthétique » (*Tr. corr. Marseille, 13 décembre 1952, Sté pour l'esthétique générale de la France ; AJ 1953, p. 29*). Ce refus est très anciennement observable et il serait intéressant d'en éclairer les origines intellectuelles. Pour paraphraser J. Morand-Deviller, on peut dire que « le débat esthétique », pourtant si central en matière d'architecture et d'urbanisme, n'a jamais eu lieu pour les juristes, qu'il n'a jamais troublé ni inspiré leur réflexion. On peut émettre le vœu qu'il n'en soit pas de même de la réflexion que nous entreprenons quant à nous de mener. Depuis ses origines, on note en effet une remarquable propension des juges de l'urbanisme à ne réserver leur énergie et leur sens de la précision qu'aux seuls problèmes qui n'intéressent pas les requérants !