

# L'aménagement urbain – Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique

**Audrey Dameron**

DANS **DROIT ET VILLE 2018/1 N° 85**, PAGES 157 À 161

ÉDITIONS **INSTITUT DES ÉTUDES JURIDIQUES DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENVIRONNEMENT**

ISSN 0396-4841

ISBN 9791097143039

DOI 10.3917/dv.085.0157

Date de mise en ligne : 01/01/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-droit-et-ville-2018-1-page-157?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# L'aménagement urbain – Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique<sup>1</sup>

Audrey DAMERON

Docteur en droit public

Membre associé au Centre de Recherche Juridique

(Université de La Réunion) EA 14

## INTÉRÊT DU SUJET

Alors que l'urbanisme opérationnel a longtemps été lié aux quartiers désœuvrés et aux cités-dortoirs dénuées de tout lieu de vie, l'*anthropopolis*, ville entièrement dédiée à l'homme et à son bien-être, continue quant à elle de représenter la cité idéale du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour atteindre cet idéal nécessairement pluridisciplinaire et territorialisé, l'aménagement urbain constitue un vecteur juridique adapté. Il n'est pourtant pas défini : son emploi est multiple et son régime est éclaté. Cette thèse se propose d'y remédier en définissant l'aménagement urbain et en lui associant un régime juridique de droit commun garantissant un cadre de vie de qualité. En ce sens, elle propose une traduction juridique de la quête d'égalité et de bonheur des citoyens qui est poursuivie par le droit à la ville, lequel n'est pour l'heure qu'une éthique non contraignante.

L'utilité d'une telle étude a pu être interrogée dès lors que d'une part, l'ensemble des procédures identifiées comme relevant de l'aménagement urbain ne présentent que peu de points communs et d'autre part, chaque procédure dispose déjà d'un régime particulier, relativement bien connu des praticiens. Pour autant, la recherche

---

1. Prix de thèse du GRIDAUH 2017.

d'une cohérence du droit de l'urbanisme commande une mise à plat et un effort de clarification. L'essence même de tout travail doctrinal consiste précisément à élaborer une dogmatique en vue de la classification de diverses solutions (législatives, réglementaires ou jurisprudentielles) pour en retirer un système. En outre, d'un point de vue plus pragmatique, la notion d'opération d'aménagement, telle que définie par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, sert de justification à l'usage de prérogatives de puissance publique, telles que le droit de préemption urbain. Il nous est donc apparu pertinent de clarifier les contours de cette notion et d'en proposer un régime.

## MÉTHODOLOGIE

Pour ce faire, la première étape a consisté à définir *l'aménagement*, terme polymorphe, susceptible de désigner une multitude de situations : tantôt opération tantôt résultat de l'opération, tantôt travaux d'ampleur tantôt menus travaux. En effet, *l'aménagement* n'est pas une notion indéfinissable : ce n'est ni un standard ni une notion fonctionnelle. Il est donc apparu possible de la définir.

Le prisme essentiel a été celui du livre III du Code de l'urbanisme, intitulé *Aménagement foncier*. La démarche a ensuite consisté à rationaliser cette notion galvaudée par les innombrables usages dont elle fait l'objet, en langue courante comme dans les diverses branches du droit, y compris par le Code de l'urbanisme lui-même. La mise en cohérence de cette multitude de procédures et d'opérations disparates s'est effectuée en les mettant en perspective avec divers outils, tels que la loi du 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement* et ses débats parlementaires, la loi *d'orientation pour la ville*, la loi *relative à la mise en œuvre d'un pacte de relance pour la ville*, ou encore la loi de *programmation pour la ville et la cohérence urbaine*. La jurisprudence s'est également avérée fondamentale pour comprendre *in vivo* le cheminement emprunté pour identifier une opération d'aménagement urbain. Les contentieux relatifs au recours à la concession d'aménagement (article L. 300-4 du Code de l'urbanisme) et surtout, à la légalité d'une décision de préemption (article L. 210-1 du Code de l'urbanisme) ont été particulièrement utiles. La pertinence de ce dernier choix a dû être vérifiée car la formulation de l'article L. 210-1 ne vise que les opérations d'aménagement urbain répondant aux objets de l'article L. 300-1, sous-

entendant ainsi que d'autres opérations d'aménagement seraient envisageables en dehors de ces objets. Certains considèrent que le droit de préemption connaît de trop nombreuses mutations pour pouvoir être aujourd'hui rattaché clairement et exclusivement à l'étude des opérations d'aménagement. Ainsi, étudier le droit de préemption pour comprendre la notion d'aménagement constituerait un raisonnement biaisé. Cette thèse ne donne pas crédit à ces interprétations. Si le droit de préemption multiplie en effet les finalités, il le fait en vertu d'autres articles (L. 210-2 ; L. 214-1 ; L. 216-1 du Code de l'urbanisme ; L. 515-6 et L. 541-29 du Code de l'environnement). Sa vision purement urbanistique, assise sur l'article L. 210-1, est nécessairement attachée aux opérations d'aménagement urbain de l'article L. 300-1. D'ailleurs, il a été créé en 1985 comme un outil au service de l'aménagement urbain. Il peut à ce titre fournir une base fiable d'analyse.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude propose d'élaguer et de mettre en cohérence afin de faire émerger le cœur de l'aménagement urbain : la création d'un cadre de vie de qualité. Le droit positif constitue la matière première, laquelle est évaluée au regard de l'esprit du législateur et des enjeux modernes du développement durable et du droit à la ville.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

L'aménagement au sens du livre III du Code de l'urbanisme doit être distingué de l'aménagement du territoire et de l'aménagement rural, avec lesquels il partage pourtant un lien de parenté à travers la volonté d'organiser les activités humaines de façon rationnelle et cohérente sur un espace déterminé. Néanmoins, il faut entendre l'aménagement du territoire comme l'expression géographique de la solidarité nationale et désignant l'ensemble des politiques publiques visant à lutter contre les inégalités entre les territoires et à assurer la meilleure répartition des activités et des services publics. L'aménagement rural, quant à lui, vise la réorganisation du foncier dans le but d'optimiser le rendement des exploitations agricoles. L'aménagement au sens du livre III du Code de l'urbanisme ne répond pas à ces enjeux. Dans un souci de clarté, la présente étude propose de le nommer *aménagement urbain*, non seulement parce qu'il provient précisément du droit de l'urbanisme mais aussi parce qu'il porte sur le milieu urbain.

Ainsi a pu être dégagée une notion juridique d'*aménagement urbain*, notion pivot de l'urbanisme opérationnel.

Contrairement à une large part de la doctrine, il est défendu qu'il n'existe aucune différence de nature entre l'aménagement urbain et l'opération d'aménagement urbain car la seconde n'est qu'un moyen d'individualiser la réalisation du premier : l'aménagement urbain se matérialise par des opérations d'aménagement urbain.

La notion d'aménagement urbain se révèle délestée de trois critères. Le premier est le critère organique : la nature publique ou privée de la personne à l'initiative de l'opération n'a pas d'impact sur l'identification de l'aménagement urbain. Le deuxième est procédural : l'aménagement urbain peut exister en dehors d'une procédure telle que la zone d'aménagement concerté ou le lotissement. Le troisième est économique : bien qu'il s'agisse d'une caractéristique récurrente, toutes les opérations d'aménagement urbain ne sont pas rentables, surtout en cas de traitement de zone insalubre ou de logements sociaux. En revanche, il y a toujours création d'une valeur économique. Elle n'est simplement parfois pas suffisante pour compenser les investissements.

Développée dans la première partie de la thèse, la notion d'aménagement urbain ne s'identifie en effet que par des critères matériels. Elle est générale en ce qu'elle englobe plusieurs procédures disparates, et restreinte en ce qu'elle exclut des opérations qui auraient pu, *a priori*, passer pour de l'aménagement urbain.

Tout d'abord, il faut une opération comportant des travaux immobiliers à la fois d'équipement et de construction. Une opération purement intellectuelle ou juridique ne suffit donc pas, il en est ainsi par exemple du lotissement simplement soumis à déclaration préalable. Elle doit ensuite refléter un projet urbain d'intérêt général portant sur l'habitat, les activités économiques ou les loisirs et le tourisme. Il est ainsi proposé de resserrer les trop nombreux objets proposés par l'article L. 300-1. Enfin, elle doit porter sur un quartier ou du moins sur un lieu de vie. Ce dernier critère est le plus délicat à remplir car il est subjectif mais c'est bien là l'esprit même de l'aménagement urbain. Plusieurs indices permettent de le vérifier. Il est proposé que l'ensemble de ces critères recentrés figurent clairement à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme afin que l'identification des opérations d'aménagement urbain soit simplifiée.

Une fois identifiée – et là réside tout l'intérêt de prouver l'unité de la notion d'aménagement urbain, pourtant parfois nié en doctrine –, l'opération d'aménagement urbain se trouve soumise à un régime commun à tout l'aménagement urbain, dépassant les procédures disparates. Et puisque l'aménagement urbain constitue un vecteur approprié de l'accès au droit à la ville, le régime déjà existant doit être façonné en ce sens et ce, qu'il s'agisse de la phase de conception ou de celle d'exécution. Il est présenté en seconde partie. La phase de conception répond à deux enjeux : l'aménagement urbain doit être durable et conforme. Il doit être durable par une soumission aux évaluations environnementales et aux procédures d'association du public. Il doit être conforme aux normes locales d'urbanisme mais il justifie que l'unilatéralité de la hiérarchie des normes d'urbanisme puisse être nuancée par les procédures d'adaptation au projet et la dynamique d'urbanisme de projet. La phase d'exécution est quant à elle balancée entre le contrat et le contrôle. L'aménagement urbain est en effet contractualisé, selon des formes similaires pour les opérations publiques et pour les opérations privées. Pour finir, il demeure contrôlé par la puissance publique. Ce contrôle devrait même être accru en vue d'assurer la qualité de l'aménagement urbain, notamment en matière de diversité fonctionnelle.

Par conséquent, l'aménagement urbain se fonde, tant dans sa notion que dans son régime, au sein d'un post-modernisme juridique où les frontières entre public et privé sont de plus en plus poreuses et la complexité des enjeux à maîtriser toujours croissante.

La reconnaissance de cette notion d'aménagement urbain ouvre ainsi une brèche vers la juridicité d'une garantie locale du droit à la ville. Ces propositions peuvent paraître contraignantes, elles ont au néanmois pour avantage de replacer l'homme au centre des préoccupations urbanistiques en vue d'un cadre de vie de qualité.