



**HAL**  
open science

## Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme. L'œuvre législative de Vichy d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s), Dalloz, pp. 199-227, 2017, Thèmes et Commentaires, 978-2-247-16281-9. hal-01670396

**HAL Id: hal-01670396**

**<https://hal.univ-smb.fr/hal-01670396>**

Submitted on 14 Aug 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme

Jean-François Joye

Professeur de droit public à l'Université Savoie-Mont-Blanc

Version Auteur

Le régime de Vichy a édicté de nombreux textes de droit de l'urbanisme, au titre des affaires ordinaires qu'il géra de manière pragmatique. L'urbanisme, au sens large, fut d'ailleurs l'une de ses premières préoccupations avec la reconstruction des villes sinistrées, politique objectivement nécessaire bien qu'elle servît aussi à assurer la crédibilité du régime vis-à-vis de la population par la production de résultats rapides. Par la suite, c'est à la réforme complète du droit de l'urbanisme que le régime s'attela, comme le fit du reste le régime fasciste de Mussolini avec la loi n° 1150 du 17 août 1942<sup>1</sup>. La réforme que mit en place le régime de Vichy résulte cependant plus d'un travail souterrain et de longue haleine d'une administration désinhibée, qui a pu disposer des coudées franches, que d'un ardent désir du régime d'appliquer un pan de son programme de Révolution nationale. Même si l'idéologie vichyste n'a pas eu de difficultés à s'approprier des objectifs permettant de renforcer l'État, les textes d'urbanisme de cette époque sont plus à rattacher au droit *sous* Vichy qu'au droit *de* Vichy<sup>2</sup>. Il n'empêche, ce régime a fait franchir un palier à l'urbanisme par la mise en place d'une puissante administration et la mise en œuvre d'un système cohérent et unifié de contrôle de l'utilisation des sols. C'est l'une des étapes les plus importantes de l'histoire de ce segment de l'action publique. Non pas qu'il n'y ait eu aucune action publique auparavant, l'urbanisme sous Vichy s'inscrivant dans la continuité des réformes de l'entre-deux-guerres, mais rien ne fut fait de cette envergure. N'étant pas frappée du sceau de l'infamie, l'œuvre législative de Vichy en la matière a ensuite perduré dans un certain consensus sous le régime républicain. Moyennant quoi, s'agissant d'une période complexe et amère de notre histoire, cette étude conduit à reconnaître au régime de Vichy certaines réussites. Toutefois, un « détricotage » du système d'urbanisme échafaudé par Vichy a été progressivement réalisé : il a été dicté par une volonté de modernisation du pays et non pas par la volonté de liquider l'héritage de Vichy.

En matière de droit de l'urbanisme, notre analyse va surtout se focaliser sur le texte majeur qu'est la loi du 15 juin 1943<sup>3</sup>. Cette loi s'est inscrite dans la lignée d'un grand nombre de textes que l'on peut relier à l'urbanisme, lesquels, sans être négligeables, sont de moindre envergure. En dehors des

---

<sup>1</sup>Comme en France, ce droit va perdre progressivement de son influence, v. *Le droit de l'urbanisme en Italie : principaux textes*, *Les Cahiers du Gridauh* 1999, n° 4 ; E. Boscolo, « Le droit de l'urbanisme en Italie », *DAUH* 2011, n° 15, p. 565, *DAUH*, 2015 n° 19, p. 635.

<sup>2</sup>J.-P. Le Crom, « Droit de Vichy ou droit sous Vichy ? », *Histoire@politique* 2009, n° 9 ; J.-P. Le Crom, « L'avenir des lois de Vichy », in J.-P. Le Crom, B. Durand, A. Somma (dir.), *Le droit sous Vichy*, Francfort, Klostermann, 2006, p. 453 s.

<sup>3</sup>*JO* 24 juin 1943.

<sup>4</sup>Par ex. loi du 27 sept. 1941 *portant réglementation des fouilles archéologiques* (*JO* 15 oct.), lois du 27 août 1941 et du

textes propres aux territoires coloniaux, le régime de Vichy a par exemple agi en matière de protection du patrimoine — toujours en continuité d'un processus préexistant — et même plutôt efficacement<sup>4</sup>. *Idem* du développement des jardins ouvriers<sup>5</sup>, de la construction des immeubles le long des voies publiques<sup>6</sup> ou encore en matière de ravalement des immeubles, d'expropriation ou de financement de la reconstruction<sup>7</sup>. Enfin, cette étude ne traitera pas non plus de l'émergence de la politique d'aménagement du territoire, le régime de Vichy ayant jeté les bases d'une planification qui prendra par la suite un essor remarquable avec la création du Commissariat général au plan (décret du 3 janvier 1946) puis de la DATAR (décret du 14 mars 1963<sup>8</sup>). Nous allons tout d'abord montrer comment la loi du 15 juin 1943 a permis d'affirmer une politique nationale d'urbanisme (I). Puis nous verrons ce qu'il en reste tant du point de vue des textes, de l'appareil administratif d'État que de la « philosophie » des politiques urbaines (II).

## I. La loi du 15 juin 1943 et l'affirmation d'une politique nationale d'urbanisme

Bien que la loi du 15 juin 1943 s'inscrive dans le cadre d'une évolution engagée avant le régime de Vichy (A), il en résulte une réforme qui fera date (B) et dont nous rappellerons les principales dispositions (C).

### A. Vichy dans un processus continu d'affirmation d'une politique publique d'urbanisme

L'appel à l'État pour intervenir en matière d'urbanisme préexiste à la loi du 15 juin 1943. Pour autant, les textes d'urbanisme plus anciens (1) avaient le défaut d'être épars et de surcroît guère mis en pratique. Cette inertie était vivement critiquée par les urbanistes depuis les années 1920, dont une partie va intégrer les ministères sous Vichy (2). Enfin, il faut rappeler que si la réforme de l'urbanisme sous Vichy a pu se faire, c'est parce que son contenu technique va pleinement dans le sens de l'idéologie du moment (3).

#### 1. Une filiation avec des textes plus anciens

La législation d'urbanisme est apparue assez tardivement en France à la différence d'autres pays (Italie, Angleterre, Allemagne, Suisse<sup>9</sup>...). Mais, si sa gestation a été lente, elle a néanmoins été ininterrompue. Bien avant le régime de Vichy, les préoccupations de sécurité, d'hygiène ou d'ordre public ont justifié l'édiction de textes particuliers posant les jalons d'une approche qui deviendra plus tard globale. L'aménagement des voiries a par exemple été l'une des premières préoccupations des autorités dès l'Ancien Régime (la législation de l'alignement remonte à l'édit royal de Sully de 1607),

---

<sup>4</sup>Par ex. loi du 27 sept. 1941 *portant réglementation des fouilles archéologiques* (JO 15 oct.), lois du 27 août 1941 et du 25 févr. 1943 *sur les monuments historiques* (JO 4 mars) ; ces dispositions sont en partie d'actualité (v. C. patr.).

<sup>5</sup>Loi du 25 nov. 1940, JO 3 déc.

<sup>6</sup>Loi du 29 oct. 1940, JO 8 nov.

<sup>7</sup>V. différentes lois sur ces sujets : lois du 11 oct. 1940 (JO 25 oct.), du 9 févr. 1941 ou du 12 juill. 1941 (JO 16 août).

<sup>8</sup>Vichy produisit plusieurs rapports sur la décongestion des centres industriels à la demande en 1942 d'Henri Giraud, secrétaire d'État à l'Équipement national sous le gouvernement Darlan (rapports de la commission d'étude dirigée par l'ingénieur G. Dessus, 1943). V., P. Randet, *L'aménagement du territoire : genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, Doc. fr., 1994, p. 7, I. Couzon, « De la décentralisation industrielle à l'aménagement du territoire rural : P. Coutin, 1942-1965 », *Ruralia* [en ligne] 07 | 2000, consulté le 7 oct. 2015. URL : <http://ruralia.revues.org/176>.

<sup>9</sup>Pour les détails, v. H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015, p. 27 s. ; J.-P. Lebreton, J.-P. Demouveau, *La naissance du droit de l'urbanisme*, Paris, Éd. des JO/Gradauh, 2007, 477 p. ; *Urbanisme* 1943, n° 89-90.

ensuite sous le Premier Empire (plan d'alignement inventé en 1807<sup>10</sup>), puis avec Haussmann sous Louis Napoléon Bonaparte. Le point de départ de l'autorisation de construire peut être également fixé au décret du 26 mars 1852 imposant un permis de bâtir à Paris. Le souci de protéger le patrimoine a été également une préoccupation avec les lois du 30 mars 1887 et du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Il en va de même pour les sites à protéger avec les lois du 21 avril 1906 et du 2 mai 1930. Sans compter la préoccupation du logement social, la loi « Siegfried » du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché marquant les prémices d'une interrelation des politiques pour traiter les problèmes urbains : éducation, hygiène et logement. Jules Siegfried fit ensuite adopter la loi du 15 février 1902 fondant l'édiction de règlements sanitaires locaux opposables aux constructeurs.

Mais, c'est véritablement dans l'entre-deux-guerres qu'une étape a été franchie en termes de production de textes d'urbanisme. Cependant, l'approche restait sectorielle, car ces textes étaient édictés dans des domaines distincts, chacun dans sa sphère posant les bases d'une évolution qui sera agrégée par la loi du 15 juin 1943. Il en va ainsi de la loi « Cornudet » du 14 mars 1919 qui établit les bases de la planification urbaine. Les villes de plus de 10 000 habitants ont été sollicitées pour mettre en œuvre un « projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension ». Puis, la loi du 19 juillet 1924 et la loi « Sarraut » du 15 mars 1928 améliorèrent sensiblement le fonctionnement des lotissements, tandis que la loi du 14 mai 1932 institua un plan d'aménagement pour la région parisienne (PARP) avant que n'intervienne la salve des décrets-lois de 1935 (notamment ceux du 25 juillet 1935 relatifs à l'aménagement de la région parisienne et à la création des projets régionaux d'urbanisme<sup>11</sup>). Il faut dire que ces actes, édictés par les gouvernements de la III<sup>e</sup> République dans le domaine de la loi après habilitation du Parlement, répondaient aux vertus de rapidité pour contourner l'inertie parlementaire que l'on critiquait déjà. Le droit de l'urbanisme était ainsi né, avec d'importantes innovations qui seront conservées par la suite (approche intercommunale de la planification, mesures de sauvegarde, non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, création des emplacements réservés<sup>12</sup>). Si les textes foisonnent à cette époque, il manque toutefois un cadre général et la ferme affirmation de principes naissants. La France avait encore du mal à s'écarter du libéralisme juridique civiliste pour entrer dans un dirigisme apte à faire prévaloir, par le droit public, l'intérêt général sur les intérêts privés<sup>13</sup>. Ce sont ces lacunes que la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 va corriger, sans que l'on puisse parler d'invention du régime de Vichy. Simplement, les projets de réforme étaient arrivés à maturité et le pouvoir en place les a repris à son compte. Il n'a pas renié non plus les textes d'urbanisme édictés avant lui. Au passage, l'étonnante filiation entre le contenu des textes existe aussi à propos des signataires des textes : les décrets-lois d'urbanisme de 1935 étaient signés par un certain Laval Pierre, alors président du Conseil, tandis que la loi du 15 juin 1943 était signée par le chef du gouvernement Pierre Laval. Cette dernière est même cosignée par Pierre Cathala, déjà ministre de l'Agriculture du gouvernement Laval de 1935 et qui était devenu en 1943 ministre secrétaire d'État à l'Équipement national. Le tissage du canevas normatif de l'urbanisme remonte donc à la III<sup>e</sup> République.

---

<sup>10</sup>Loi du 16 sept. 1807 confortée plus tard par la loi municipale du 5 avr. 1884 (plans d'alignement communaux).

<sup>11</sup>V. *Urbanisme* 1935, n° 40 (ex. R. Dautry, « L'urbanisme et les décrets-lois », p. 4, H. Puget, « L'urbanisme, l'aménagement de la région parisienne et les décrets-lois », p. 12).

<sup>12</sup>V. J.-P. Lebreton, J.-P. Demouveau, *La naissance du droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, not. p. 363.

<sup>13</sup>Forme de socialisation du droit alors dénoncée : H. Mazeaud, « Défense du droit privé », *D.* 1946. Chron. 17-18, J.-P. Lebreton, J.-P. Demouveau, *op. cit.*, p. 21 s.

## 2. L'influence d'une technocratie de l'urbanisme

La loi du 15 juin 1943 est le fruit d'un militantisme, un texte technique préparé de longue date par une « communauté » d'urbanistes, d'architectes ou d'ingénieurs proches de l'État revendiquant la mise en œuvre d'une politique nationale d'urbanisme selon des méthodes nouvelles, notamment la planification, et une approche interdisciplinaire de la ville. D'appartenance politique et religieuse variée mais assez marqués par le catholicisme social ou le protestantisme, beaucoup avaient gravité dans la mouvance du « Musée social » fondé dans un esprit philanthropique<sup>14</sup>. Des ramifications de ce réseau ont (notamment) émergé avec l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux en 1905<sup>15</sup>, la Société française des urbanistes (SFU) en 1911<sup>16</sup>, l'École des hautes études urbaines en 1919<sup>17</sup>, puis la revue *Urbanisme* en 1932<sup>18</sup>. Il se trouve que des membres influents de ces réseaux ont accédé à des postes clés de l'administration de Vichy (André Prothin, Pierre-Armand Thiébaud, Jean Royer, etc.), et ont ensuite travaillé à la rédaction de la loi d'urbanisme de 1943<sup>19</sup>. Celle-ci traduit la primauté de l'administration sur la politique, gage d'efficacité, ce qui allait pleinement dans le sens des principes d'action du régime de Vichy<sup>20</sup>. L'urbanisme est ainsi une autre manifestation du pouvoir des bureaux<sup>21</sup> et la guerre va permettre d'écarter les résistances au changement, en particulier l'individualisme des propriétaires dénoncé depuis longtemps, et d'en finir avec le « fétichisme de la propriété<sup>22</sup> ». On peut à cet égard citer Louis Lacroix, directeur de l'Union des villes et communes de France en 1932 :

« Il ne nous viendra pas à l'idée de réclamer ici, au nom de l'urbanisme, l'institution d'un régime dictatorial. Mais [...], il nous faut confesser que nous sommes adversaires d'un individualisme outré, mainteneur à tout prix du caractère sacro-saint de certains droits<sup>23</sup>. »

<sup>14</sup>Not. Henri Prost (1879-1959), Donat Alfred Agache, Léon Jaussely, Adolphe-Augustin Rey. Le « Musée social » a été créé au lendemain de l'Exposition universelle de Paris de 1889. Il fut notamment impulsé et animé par Jules Siegfried (négociant et ancien maire du Havre, 1837-1922) et Émile Cheysson (ingénieur, 1836-1910) afin de diffuser les idées d'une réforme sociale à partir du constat des méfaits de l'industrialisation et de l'apparition de formes de précarités (Siegfried créa aussi en 1889 la Société française des habitations bon marché - SFHBM). Ce réseau de réformateurs venus pour l'essentiel de la société civile va préparer l'avènement de l'État providence. Ils œuvrèrent au développement d'une approche globale de l'urbanisme s'inspirant des écrits de l'urbaniste anglais E. Howard — 1850-1928 — *Tomorrow. A peaceful path to real reform*, 1898. V. spéc. H. Janet, *Le Musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004, spéc. p. 161.

<sup>15</sup>Fondée par Albert Calmette (médecin) et Édouard Imbeaux (ingénieur), fréquentée par Donat Alfred Agache, Raoul de Clermont, Adolphe-Augustin Rey. Aujourd'hui, c'est l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE).

<sup>16</sup>La Société française des architectes urbanistes (nom initial) a été notamment fondée par Donat Alfred Agache, Marcel Auburtin, André Bérard, Eugène Hénard, Léon Jaussely, Albert Parenty, Henri Prost (architectes), Jean-Claude Forestier (ingénieur et paysagiste), Édouard Redont (paysagiste). Ils étaient en grande partie membres de la Section Hygiène du Musée social. Ils participèrent à la préparation des lois du 14 mars 1919 et du 19 juill. 1924. La SFU encadre encore la formation des urbanistes.

<sup>17</sup>Le socialiste Henri Seillier (1883-1943, maire de Suresnes, président de l'Office départemental des habitations à bon marché de la Seine, acteur de la création des cités-jardins) fonda en 1919 avec Marcel Poète (1866-1950 - historien, bibliothécaire) l'EHEU, qui deviendra l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris (1924) puis l'actuel Institut d'urbanisme de Paris (1972).

<sup>18</sup>Cette revue existe toujours. Elle sera un relais auprès de l'État de la pensée réformatrice en urbanisme (tous régimes confondus et significativement sous Vichy). Elle était l'organe et le relais de nombreuses organisations promouvant l'urbanisme (dont la SFU).

<sup>19</sup>Ils œuvraient dans la région parisienne notamment à l'élaboration du Plan d'aménagement depuis les années 1930.

<sup>20</sup>Sous Vichy, la sphère de compétence de la fonction publique a fortement augmenté, tout comme les effectifs ; les techniciens accèdent à de hautes fonctions. V., R. Paxton, *La France de Vichy*, Paris, Seuil, rééd. 1997, p. 245 s., p. 313 ; Y. Bouthillier, *Le drame de Vichy*. vol. I, *Face à l'ennemi, face à l'allié*, Paris, Plon, 1950, p. 13.

<sup>21</sup>Rôle étudié en d'autres domaines : v. Le rôle des administrations centrales dans la fabrication des normes, *Droit et société* 2011/3 (n° 79) et not. J.-P. Le Crom, p. 551-560 ; M. Boninchi, *Vichy et l'ordre moral*, Paris, PUF, 2005, 311 p.

<sup>22</sup>Expression de A. Bedouce, député socialiste (JOCD 28 mai 1915, p. 783 cité par J.-P. Lebreton et J.-P. Demouveau, *La naissance du droit de l'urbanisme*, op. cit., p. 21). V. aussi R. Paxton, *La France de Vichy*, op. cit., p. 187 et G.-F. Sebille, « Servitudes ? », *Urbanisme* 1942, n° 76, p. 89.

<sup>23</sup>L. Lacroix, « Considérations générales en matière d'introduction », *Urbanisme* 1932, n° 1, p. 5.

C'est aussi l'inefficacité des communes qui était critiquée en raison de leur inaptitude à instaurer des plans d'urbanisme (administration peu étoffée et non formée à l'urbanisme, manque de volonté politique face aux intérêts particuliers<sup>24</sup>) et de l'inadaptation du cadre communal jugé (déjà...) « trop étroit pour les réalisations d'urbanisme<sup>25</sup> ». En somme, les techniciens ont su remarquablement exploiter la défaite. Les conservateurs, écrit Robert Paxton, « ont eu sous Vichy des pouvoirs que le suffrage universel leur refusait depuis 1932, et les techniciens une puissance que les politiciens ne leur avaient jamais donnée<sup>26</sup> ». Le Commissariat à la reconstruction créé dès 1940 va du reste permettre de tester de nouvelles méthodes d'urbanisme — et passer enfin de la « théorie à la pratique<sup>27</sup> » en s'affranchissant notamment de certaines procédures consultatives à l'égard desquelles certains urbanistes étaient hostiles. Et au niveau national, le Parlement n'était plus actif. Les promoteurs de l'ordre urbain ont donc mis à profit la disponibilité des nouveaux pouvoirs pour réformer<sup>28</sup>. Ils ont poussé l'avantage au maximum et même parfois plaidé pour une « dictature de l'urbanisme<sup>29</sup> ». Ce faisant, ils ont imposé une pensée prétentieuse qui dominera la manière d'aménager le pays pendant de nombreuses décennies.

### 3. La part d'idéologie dans la réforme de l'urbanisme sous Vichy

En comparaison avec d'autres textes, il n'y a pas beaucoup d'idées nauséabondes dans les textes d'urbanisme pris par le régime de Vichy. Le sujet de la loi du 15 juin 1943 n'est pas vichyste, mais cette loi l'est devenue par les circonstances. Elle est du reste intervenue tardivement dans le régime de Vichy. En juin 1943, la Révolution nationale voulue par Pétain s'étiolle fortement. Ce sera l'un des derniers grands textes d'un régime qui n'est déjà plus en zone libre mais en zone occupée par l'Allemagne depuis le 11 novembre 1942. Il ne faut néanmoins pas minimiser l'envergure idéologique du texte. Si cette réforme a pu voir le jour, c'est aussi parce que son contenu concrétise et symbolise par la « construction » de la ville une volonté d'ordre et de redressement du pays, une lutte contre la décadence conformément à la doctrine de la Révolution nationale<sup>30</sup>. Mais, à vrai dire, l'urbanisme est depuis toujours, en toutes sociétés, vecteur du message politique. Aujourd'hui comme hier, les urbanistes ont horreur du désordre urbain et tous les textes d'urbanisme tentent de le pallier. Vichy installe simplement cette discipline au cœur de l'appareil administratif d'État. Quoi qu'il en soit, sous Vichy, les orientations prises plurent non seulement à de nombreux ingénieurs et techniciens de l'urbanisme, mais aussi à des architectes. L'architecture connut un certain renouveau avec des visées fonctionnelles : une architecture doit servir le projet de relèvement du pays en s'appuyant sur l'amour de l'ordre et l'héritage du passé<sup>31</sup>. Ce goût pour l'ordre se vérifie aussi dans des domaines connexes comme l'agencement des jardins. On trouve des écrits délirants rejetant le jardin naturel (de type anglais ou chinois) « qui jette tout au hasard », « acte de sabotage à l'endroit de la

---

<sup>24</sup> Sur 1939 communes tenues d'avoir un plan au sens de la loi de 1919, moins du quart s'en dota : L. Moine, « Vers une nouvelle charte française d'urbanisme », *Urbanisme* 1941, n° 72, p. 80.

<sup>25</sup> P. Chatenet, « Commentaire de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 », *D.* 1943. 73.

<sup>26</sup> R. Paxton, *La France de Vichy*, *op. cit.*, p. 187.

<sup>27</sup> J. Royer, *Urbanisme* 1943, n° 89/90, p. 69.

<sup>28</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 58.

<sup>29</sup> P. Randet, in *L'aménagement du territoire*, *op. cit.*, p. 14, attribue ces propos à l'écrivain et homme politique Jean Giraudoux (1882-1944 : Commissaire à l'information en 1939 dans le gouvernement Daladier) qui avait rédigé « Nécessité d'une dictature de l'urbanisme » (publié ensuite in *La NRF* 1955, n° 29, p. 956-960). J. Giraudoux avait aussi créé avec Raoul Dautry la Ligue urbaine et rurale (LUR) en 1943, ligue reconnue d'utilité publique en 1970.

<sup>30</sup> V. le discours de Pétain du 11 oct. 1940 sur l'impératif de « reconstruire » la France et égal. R. Aron, *Histoire de Vichy*, t. 1, Livre de Poche, 1966, p. 269.

<sup>31</sup> A.-M. D. s'exprimait ainsi en prenant prétexte d'une chronique de l'ouvrage de l'architecte G. Gromort, *Essai sur la théorie de l'architecture*, 1942, in *Urbanisme* 1943, n° 89-90, X.

Révolution nationale ». Au contraire, le jardin de la « France Nouvelle » que traite l'architecte montre la « beauté de l'ordre » ; il reflète la domination de l'homme sur la nature<sup>32</sup>.

S'agissant des villes, le plan est promu comme la solution idéale :

« Un plan bien étudié et bien ordonné est générateur d'économies, d'hygiène et de beauté. Il prépare des cités claires, saines, harmonieuses<sup>33</sup>. » Dans le contexte de l'époque, beaucoup d'architectes français ont flirté avec le régime de Pétain pour obtenir des commandes<sup>34</sup>. Certains, fameux, ont du reste habilement traversé cette époque, comme Auguste Perret ou encore Le Corbusier (Charles-Édouard Jeanneret-Gris). Ce dernier, peu dérangé par les thèses morales du régime, eut avec celui-ci des liens directs et ambigus. Il alla jusqu'à délaisser son atelier de Paris pour résider dans un hôtel de Vichy durant plusieurs mois<sup>35</sup>. Il avait été dans l'entre-deux-guerres en contact avec les milieux d'extrême droite (avec notamment Marcel Bucard, chef du Parti franciste français, Georges Valois, fondateur du « Faisceau », Pierre Winter, François de Pierrefeu, etc.<sup>36</sup>). En 1927, Georges Valois avait d'ailleurs écrit :

« Les conceptions de Le Corbusier traduisent nos plus profondes pensées. Le Corbusier est tout simplement un homme de génie qui a conçu, comme personne ne l'a fait jusqu'ici, la Ville moderne. [...] J'ai dit ensuite en quoi ces conceptions grandioses expriment la pensée profonde du fascisme, de la révolution fasciste [...]. Or, le fascisme, c'est exactement cela, une organisation rationnelle de toute la vie nationale<sup>37</sup> [...] »

Sous Vichy, Le Corbusier attendait qu'on lui confie des projets d'envergure comme l'aménagement d'une ville, et notamment celle qu'il considérait comme le centre de la civilisation, à savoir Paris<sup>38</sup>. Mais à part la direction de commissions ou comités<sup>39</sup>, on ne lui offrit rien de très concret. Le Corbusier a cependant publié en 1943 la *Charte d'Athènes* (fruit du congrès international d'architecture moderne de 1933). Sa méthode de construction de la ville, la doctrine fonctionnaliste, y est donnée. Elle propose notamment le développement de la ville en hauteur, la mise à l'écart des rues et des carrefours, le classement des voies publiques, le passage de la rue au parc, le concept des cités radieuses ou encore celui de la maison comme « machine à habiter<sup>40</sup> ». Le principe de zonage est théorisé en tant que moyen de mettre fin au désordre urbain<sup>41</sup>. Ces recettes dogmatiques se prêtaient bien à la culture des ingénieurs, qui allaient prendre en main l'urbanisme<sup>42</sup> même si le régime de Vichy ne va pas d'emblée les privilégier<sup>43</sup>. C'est surtout à la Libération que l'État amplifia le recours à l'urbanisme de plan et à la préfabrication/standardisation des constructions sur un mode

<sup>32</sup>A. Vera, « Manifeste pour le renouveau de l'art français ». V. *Le jardin, Urbanisme* 1943, n° 86, p. 1.

<sup>33</sup>H. Puget, *Urbanisme* 1943, n° 89-90, p. 82.

<sup>34</sup>Toutefois, des architectes se sont opposés à Vichy : cas du Front national des architectes, proche du Parti communiste, créé en 1942 (D. Voldman, « L'épuration des architectes », *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 1995, vol. 39-40, p. 26).

<sup>35</sup>Ville dans laquelle il a vécu de janv. 1941 à juill. 1942.

<sup>36</sup>Sur ce sujet très débattu, v. not. N. Fox Weber, *C'était Le Corbusier*, Paris, Fayard, 2009, p. 492 s. ; M. Perelman, *Le Corbusier – Une froide vision du monde*, Paris, Michalon, 2015, 255 p.

<sup>37</sup>G. Valois, « La nouvelle étape du fascisme », *Le Nouveau Siècle* 23 mai 1927, cité par N. Fox Weber, *op. cit.*, p. 494.

<sup>38</sup>Lettre à J. Berthelot, secrétaire d'État aux Transports, 14 févr. 1942, cité par N. Fox Weber, *op. cit.*, p. 518. Le Corbusier rédigea du reste « *Destin de Paris* » (1941, Éd. Sorlot).

<sup>39</sup>Le 27 mai 1941, le maréchal Pétain signait un décret qui confiait à Le Corbusier la création de la commission d'étude des problèmes de l'habitation et de la construction immobilière, puis en 1942, il fut membre d'un comité d'étude de l'habitation et de l'urbanisme de Paris. N. Fox Weber, *C'était Le Corbusier, op. cit.*, chap. 34, p. 506 et 35, p. 519.

<sup>40</sup>Voir le « bréviaire » d'une doctrine qui marqua les esprits, une charte conçue comme une « injonction à penser droit » : Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, 1942, rééd. Éd. de Minuit, 1957, préface p. 9.

<sup>41</sup>V. la définition de Le Corbusier, *La Charte d'Athènes, op. cit.*, p. 39.

<sup>42</sup>C. Emelianoff, « L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ? », *Écologie & Politique* 2004, n° 29, p. 21-36, L'auteur cite sur ce point J.-P. Gaudin, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 1985, 210 p.

<sup>43</sup>Le régime de Vichy prônait aussi une architecture respectueuse des traditions régionales (ex. reconstruction de Gien).

industriel (à Strasbourg, Le Havre, Royan, Sotteville-lès-Rouen, etc.) même s'il dut parfois arbitrer entre des projets architecturaux opposés (reconstruction à l'identique *versus* urbanisme fonctionnaliste : Saint-Dié, Blois, etc.<sup>44</sup>). La politique d'après-guerre tendait aussi au redressement de la France tandis que le régime de Vichy avait disparu. Quoi qu'il en soit, la période 1940-1954 a eu une très forte influence sur le mode de construction des villes. Et Vichy a apporté le terreau à cette politique. Les inconvénients sociaux de cette politique ont été constatés bien plus tardivement, en tant que « conjonction d'une politique de l'État planificateur autoritaire, d'intérêts professionnels protectionnistes et d'objectifs de productivité industrielle<sup>45</sup> ». Ils sont difficilement combattus dans le cadre de la politique de la ville depuis les années 1990<sup>46</sup>.

On ajoutera que la question juive n'apparaît pas dans la politique d'urbanisme de Vichy. Si elle est présente, c'est de manière indirecte, par le tri qui était opéré pour l'accès à certaines professions. La Révolution nationale préconisait le corporatisme en ce qu'il est une manière de contrôler des libertés professionnelles. On supprima les fédérations, associations ou syndicats de défense des intérêts professionnels et l'on mit à la place des instances uniques chargées de discipliner les professions. C'est ainsi que par exemple l'Ordre des architectes sera créé par la loi du 31 décembre 1940 et eut un rôle discriminatoire vis-à-vis des architectes juifs<sup>47</sup>. Enfin, si on ne peut pas exclure que certaines opérations de démolition/reconstruction de quartiers ont servi à chasser des populations juives et détruire leurs biens (exemple de l'îlot 16 dans le quartier du Marais à Paris ou de l'îlot 21), ce fait n'est pas clairement avéré et est en tout cas masqué derrière des motifs d'intérêt général, à savoir mettre fin à des poches d'insalubrité<sup>48</sup>.

## B. Nature et éloge de la loi du 15 juin 1943

Nous rappellerons la nature juridique du texte (1) et combien il a fait l'objet d'éloges (2).

### 1. La nature juridique du texte du 15 juin 1943

Ce texte intitulé « loi n° 324 » est un « décret publié au *Journal officiel* et exécuté comme loi de l'État » (Art. 114), signé Pierre Laval, chef du gouvernement<sup>49</sup>, à Vichy le 15 juin 1943<sup>50</sup>. Le texte a

---

<sup>44</sup>Sur les projets, v. D. Voldman, « La reconstruction des habitations », in F. Christiane (dir.), *La France de 1945, résistances, retours, renaissances*, PU de Caen, 1996, p. 358, P. Randet, *L'aménagement du territoire : genèse et étapes d'un grand dessein*, op. cit., p. 20-24. Si l'influence de la doctrine fonctionnaliste sur le mode de construction des villes a été importante, pour autant l'État républicain n'a pas confié à Le Corbusier beaucoup de commandes sauf la réalisation d'unités d'habitation (ex. Cité radieuse à Marseille en 1947). Certaines commandes échouèrent même, comme à Saint-Dié. Le plan de reconstruction de Le Corbusier, pourtant mandaté par le ministre Dautry, se heurta aux résistances locales. Le site lui paraissait pourtant excellent : « Des conditions exceptionnelles : une zone urbaine détruite de façon extrêmement favorable... » (cité par R. Baudouï, *Raoul Dautry, Le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992, p. 313 et note 41 : Fondation Le Corbusier, H (3.)18, Lettre à Raoul Dautry, 21 déc. 1945).

<sup>45</sup>*Un siècle de constructions*, Paris, Le Moniteur, vol. 2, 1999, p. 59.

<sup>46</sup>Pour une vision synthétique, v. C. Chaline, *Les politiques de la ville*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2014, 128 p.

<sup>47</sup>*JO* 26 janv. 1941 (modifiée par la loi du 21 sept. 1941). Louis Darquier de Pellepoix, commissaire aux questions juives sous Vichy, siégea d'ailleurs au conseil d'administration de l'Ordre des architectes. À la Libération, l'Ordre fut maintenu mais un décret du 1<sup>er</sup> sept. 1944 a suspendu l'ancien conseil supérieur et nommé un conseil provisoire (une ord. n° 45-2091 du 13 sept. 1945, *JO* 14 sept., fut aussi relative à la création d'une section d'épuration au conseil supérieur de l'Ordre). L'ord. n° 45-2408 du 18 oct. 1945 avait en outre constaté la nullité des dispositions de la loi du 31 déc. 1940 qui interdisaient la constitution de syndicats (*JO* 19 oct.). V., D. Voldman, « L'épuration des architectes », art. cit., p. 26.

<sup>48</sup>V. lois du 11 oct. 1940 (*JO* 25 oct.) et du 21 sept. 1941 (*JO* 10 oct.) et la mise en place dans la zone d'enceinte fortifiée de Paris d'une procédure de signalement de l'insalubrité puis d'expropriation. V., C. Desprairies, *L'héritage de Vichy*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 236.

<sup>49</sup>Lors de son retour au gouvernement (du 18 avr. 1942 au 18 août 1944), Laval obtint des prérogatives importantes (des actes constitutionnels de Pétain l'autorisent à signer seul tous les décrets et les lois : actes n° 12 du 17 nov. 1942 et n° 12 bis du 26 nov. 1942). V., A. Siegfried, « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », *RF sc. pol.* 1956, n° 4, p. 737-749.



été soumis à l'avis du Conseil d'État. La Haute juridiction qui était revenue à Paris au Palais-Royal en juin 1942 semblait donc jouer encore quelque rôle de conseil<sup>51</sup> d'un pouvoir déclinant et a pu améliorer un texte technique préparé de longue date<sup>52</sup>. La loi de 1943 aurait dû, si l'on relit l'article 10 de la loi du 6 avril 1941 qui l'annonce, être un code (code que devait préparer le délégué général à l'équipement national). Mais elle reçut *in fine* le titre de loi pour bien marquer l'importance d'un texte essentiel. Cette loi a également fait œuvre de simplification : elle abrogeait en son article 113 pas moins de trente-deux lois ou décrets. La plupart de ces textes appartenaient à la période précédant Vichy (de l'article 4 du décret-loi du 26 mars 1935 relatif aux rues de Paris au décret du 13 juin 1939 relatif au projet d'aménagement de la région parisienne en passant par la loi du 14 mars 1919). Mais la loi abrogeait aussi des textes adoptés quelques mois avant sous Vichy<sup>53</sup>.

## 2. L'éloge diachronique d'une loi

« Cette année 1943 pourra être marquée d'une pierre blanche par les urbanistes ! Voici publiée cette loi d'urbanisme sur laquelle, pendant toute l'année dernière, a œuvré la Délégation générale à l'Équipement national, sur laquelle s'est ensuite penché, au début de 1943, le Conseil d'État, et qui nous est offerte aujourd'hui sous une forme d'une haute perfection et d'une considérable portée. Texte remarquable à tous points de vue, car s'il "codifie" nos lois antérieures et remplace ainsi près de quarante textes par un texte unique, il innove aussi largement : loi complète, précise, hardie et efficace, autant par l'esprit qui l'anime que par les méthodes qu'elle définit. »

Ainsi s'exprimait Jean Royer dans l'introduction du dossier que la revue *Urbanisme* consacrait à la loi nouvelle<sup>54</sup>. Cette satisfaction était largement partagée. André Prothin, alors directeur de l'urbanisme et de la construction immobilière à la Délégation générale à l'équipement national, parle, lui, de « début d'une œuvre » qui doit permettre de relever le pays<sup>55</sup>. La presse quotidienne collaborationniste a naturellement salué la loi. On trouve dans *Le Matin*<sup>56</sup> du vendredi 25 juin 1943 un article laudateur de l'architecte-urbaniste Albert Parenty : « Ce statut de l'urbanisme prépare, par des précisions réfléchies, des conditions d'existence meilleures<sup>57</sup>. » La loi a été également saluée par des juristes. Au *Recueil Dalloz*, Pierre Chatenet<sup>58</sup> écrivit :

---

<sup>50</sup>JO 24 juin 1943.

<sup>51</sup>Sous Vichy, le Conseil d'État a continué à jouer un rôle important de conseil du pouvoir, même s'il n'aurait eu à examiner que 10 % environ des textes promulgués (J.-P. Le Crom, « Droit de Vichy ou droit sous Vichy ? », art. cit., reprenant l'ouvrage : L. Fougères (dir.), *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris, CNRS, 1974, p. 807). Les assemblées parlementaires ayant été suspendues, le Conseil s'était vu reconnaître le statut de « corps législatif » (loi du 18 déc. 1940). V. égal. M.-O. Baruch, « Le Conseil d'État sous Vichy », *Rev. adm.* 1998, n° spéc., p. 57-61 ; J. Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy*, th. Grenoble 2, 1984, 508 p. ; J. Massot, « Le Conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième siècle* 1998, n° 58, p. 83-99 ; O. Carton, « Regard sur l'activité consultative du Conseil d'État entre 1940 et 1944 : peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », *RD publ.* 2010, n° 3, p. 579-645. Sur le rôle contentieux et l'antisémitisme, v. L. Joly, « Louis Canet, le Conseil d'État et la législation antisémite de Vichy (1940-1944) », *Les Cahiers du judaïsme* 2008, p. 80-101 ; P. Fabre, *Le Conseil d'État et Vichy. Le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, PU Sorbonne, 2001.

<sup>52</sup>Elle aurait assoupli un texte très hostile aux commissions consultatives ou trop attentatoire aux droits de propriétaires. V., H. Puget, *Urbanisme* 1943, *op. cit.*, p. 76, H. Puget, « Les programmes d'aménagement devant le Conseil d'État », *Urbanisme* 1942, n° 76, p. 90-94 ; égal. v. P. Chatenet, « Commentaire de la loi du 15 juin 1943 », *D.* 1943. L. 79.

<sup>53</sup>Loi du 2 févr. 1941 portant réorganisation des services d'urbanisme, décr. du 26 mai 1941 relatif à la coordination des services d'urbanisme, loi du 28 août 1941 relative au plan d'aménagement de la région parisienne.

<sup>54</sup>*Urbanisme* 1943, n° 89/90, p. 68.

<sup>55</sup>*Ibid.*, p. 90.

<sup>56</sup>Créé en 1883, ce journal a disparu en août 1944 à la Libération.

<sup>57</sup>A. Parenty, « Une loi organise enfin l'urbanisme en France. Ce qu'il faut en penser », *Le Matin*, 25 juin 1943, n° 21.520, p. 1.

<sup>58</sup>On ne peut pourtant pas le classer parmi les zéloteurs du régime. Il était proche d'Alexandre Parodi, désigné par de Gaulle représentant en France du Comité français de libération nationale. P. Chatenet (1917-1997) : licencié en droit, conseiller d'État ; directeur de la fonction publique (1954) ; ministre de l'Intérieur (1959-1961) ; membre du Conseil constitutionnel (1968-1977).

« La loi du 15 juin 1943 se présente dans son ensemble comme une construction du plus haut intérêt [...] un texte unique, bien construit, tenant largement compte des interprétations données par la jurisprudence tant civile qu'administrative, et qui témoigne d'un effort de clarté très remarquable<sup>59</sup>. »

Le conseiller d'État et professeur de droit public Henry Puget qualifia la loi de « Charte ou statut de l'urbanisme<sup>60</sup> ». De nos jours, la doctrine s'exprime rarement avec autant d'emphase<sup>61</sup>. Enfin, l'éloge a traversé le temps. Des juristes ou des urbanistes parlent encore de « grande loi d'urbanisme de 1943<sup>62</sup> » ou de loi « fondamentale<sup>63</sup> », de loi « ambitieuse et d'avant-garde<sup>64</sup> » ou d'une « grande loi de création et de codification », au milieu des heures sombres de la Collaboration<sup>65</sup>.

## C. Le contenu de la loi du 15 juin 1943 ou les moyens ambitieux d'un urbanisme d'État

Nous nous bornerons ici à rappeler quelques points saillants d'un texte long (114 articles, 9 titres). On peut rappeler qu'il structure une administration de l'urbanisme (1), affirme la planification dirigiste (2), maintient la région parisienne dans un statut particulier (3), encadre le recours aux lotissements (4), généralise le permis de construire (5) et conforte le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme (6).

### 1. La structuration d'une puissante administration de l'urbanisme

La réforme d'urbanisme de 1943 a permis de faire émerger une administration de l'urbanisme distincte de celle qui, jusque-là en France, gérât les « affaires » locales, à savoir le ministère de l'Intérieur<sup>66</sup>. On s'éloignait lentement de l'urbanisme de police pour s'approcher de l'urbanisme technique. Mais cette évolution s'est faite en plusieurs étapes. Au départ, Vichy a concentré son action sur le contrôle des opérations de reconstruction et voulut les inscrire dans une politique globale de réorganisation de la ville. En particulier, la loi du 11 octobre 1940 attribua à un Commissariat technique à la reconstruction immobilière (CTRI) la compétence d'orchestrer ces opérations et notamment d'encadrer la réalisation des plans d'aménagement et de reconstruction des villes sinistrées<sup>67</sup>. Puis la Délégation nationale à l'équipement national (DGEN) fut créée début 1941<sup>68</sup>. Bien que chargée du plan d'équipement de la France<sup>69</sup>, elle obtint des services chargés

<sup>59</sup> « Commentaire de la loi du 15 juin 1943 », *D.* 1943. L. 73.

<sup>60</sup> H. Puget, « Le nouveau droit de l'urbanisme », *Urbanisme* 1943, n° 89-90, p. 70-82.

<sup>61</sup> On ne peut toutefois pas faire abstraction du contexte de l'époque guère propice à la critique du pouvoir en place. S'agissant des juristes, la retenue coupable a été largement débattue : ex. D. Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *Cahiers du CURAPP*, Paris, PUF, 1989, p. 252-285 et la réponse de M. Troper, « La doctrine et le positivisme (à propos d'un article de Danièle Lochak) », *ibid.*, p. 286-292.

<sup>62</sup> H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015, n° 27.

<sup>63</sup> J.-B. Auby, R. Noguellou, H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2015, p. 23.

<sup>64</sup> J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, 9<sup>e</sup> éd., Dalloz, coll. « Mémentos », 2014, p. 5.

<sup>65</sup> O. Piron, « Un anniversaire oublié, 1943-1993 », *Ét. fonc.* 1994, n° 62, p. 34.

<sup>66</sup> Cela étant, le ministère de l'Intérieur conservait une tutelle sur les affaires urbaines communales (droit de regard et financements).

<sup>67</sup> V., L. relative à la reconstruction des immeubles détruits par suite de faits de guerre (JO 25 oct. 1940) complétée par le décr. du 7 févr. 1941 et la loi du 10 févr. 1941 (JO 22 mars). Elle créa en outre le Comité national de la reconstruction (CNR ; il prit la suite de la Commission supérieure des plans de villes : L. 1919-1924).

<sup>68</sup> L. du 23 févr. 1941, JO 25 févr. Elle institua le délégué général à l'équipement national qui eut rang de secrétaire d'État et autorité sur le commissariat aux travaux de la région parisienne. La loi du 6 avr. 1941 — JO 4 mai — renforça son rôle.

<sup>69</sup> En mai 1942, la DGEN adopte un plan d'équipement national décennal (programmes pour l'agriculture, les transports ou le développement urbain). V. « La pensée planificatrice », in *Un siècle de constructions, op. cit.*, p. 117.

d'opérations d'urbanisme<sup>70</sup> et progressivement autorité sur le CTRI<sup>71</sup>. Une forme de concurrence s'engagea entre les services de la DGEN qui élaboraient les plans d'urbanisme des zones non sinistrées (composés majoritairement d'architectes urbanistes auparavant liés au ministère de l'Intérieur et présents dans les préfetures et les municipalités) et ceux du CTRI qui se cantonnaient à la reconstruction des immeubles détruits (où les ingénieurs des Ponts et Chaussées s'affirmaient, notamment les délégués départementaux à la reconstruction<sup>72</sup>). Au sein de ces administrations, de nombreux ingénieurs, urbanistes ou architectes prônant l'avènement d'un urbanisme d'État investirent les postes techniques<sup>73</sup>. Les « hommes, les principes et les méthodes de travail furent identiques », en continuité avec les conceptions ayant abouti au vote des lois de l'entre-deux-guerres<sup>74</sup>.

C'est à partir de ce premier déploiement qu'un système d'urbanisme plus dense a été créé par la loi du 15 juin 1943. Concrètement, la structure pyramidale de l'administration de l'État a été renforcée. Toutefois, la centralisation est accompagnée d'une organisation déconcentrée car, conformément aux préceptes hétérogènes de la Révolution nationale, la loi cherchait aussi à rapprocher la décision du citoyen<sup>75</sup>. La loi du 15 juin 1943 précise par ailleurs la mission du délégué général à l'équipement national. Ancêtre du ministre de l'Urbanisme, il dispose de la maîtrise de services centraux et locaux d'urbanisme, il approuve les projets d'aménagement par décret. Au niveau départemental, des commissions d'urbanisme rendent des avis sur les projets d'aménagement. À l'échelon régional, des services extérieurs d'urbanisme sont créés et placés sous l'autorité d'un inspecteur général de l'urbanisme<sup>76</sup>. C'est une véritable innovation :

« La présence dans les provinces des inspecteurs généraux de l'urbanisme, chargés dans une circonscription donnée d'exercer une surveillance générale sur les urbanistes et de donner à ces urbanistes des directives qu'ils

---

<sup>70</sup>Direction de l'urbanisme et de la construction immobilière, commissariat aux travaux de la région parisienne. Le décr. n° 2250 du 26 mai 1941 *relatif à la coordination des services d'urbanisme* (JO 28 mai) plaça sous l'autorité du délégué GEN un Comité national d'urbanisme (CNU, ex. Comité permanent de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes créé par l'art. 3 de la loi du 2 févr. 1941) qui concurrença le CNR. Il était composé de hauts fonctionnaires, urbanistes, architectes et de quelques maires. Il rendait des avis sur les plans des villes. Le réseau Prost en était membre : J. Royer, par ailleurs actif au CRI, Puget, Thiébaud. V., D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954, op. cit.*, p. 48 s.

<sup>71</sup>Art. 2 de la loi du 12 juill. 1941 (JO 16 août) : le CTRI devint alors le Commissariat à la reconstruction immobilière (CRI). Pour une analyse des nombreux textes relatifs aux opérations de reconstruction et leur financement (L. des 9 févr. et 12 juill. 1941 not.), v. J. Royer, « Reconstruction 1941 », *Urbanisme* 1941, n° 72, p. 64 s.

<sup>72</sup>I. Couzon, « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], document 37, consulté le 28 janv. 2015. URL : <http://cybergeo.revues.org/1979>

<sup>73</sup>Henri Giraud, Frédéric Surleau, André Prothin, Yves Salaün, Pierre Gibel, Roger Millet, etc. à la DGEN, Jean Royer, André Muffang, Daniel Boutet, Jean Kérisel, Pierre Remaury, Urbain Cassan, Auguste Perret, etc., au sein du CRI ou au sein du CNR.

<sup>74</sup>D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises, op. cit.*, p. 55.

<sup>75</sup>Si l'on excepte l'expérience décevante des régions économiques datant de 1938, c'est Vichy qui instaure une structure administrative régionale. Pétain lancera cette réforme dans son discours du 11 juill. 1940. Il a aussi prononcé des déclarations les 13 et 14 nov. 1940 sur les régions et la réorganisation de l'État et le 18 nov. 1940 sur les régions économiques. Le gouvernement Darlan a ensuite créé le 19 avr. 1941 les préfets régionaux assistés d'intendants des affaires économiques. Ils étaient chargés de la police et du ravitaillement (décr. Du 30 juin 1941). Le Gouvernement provisoire d'Alger reprit à son compte les découpages préfectoraux régionaux mais marqua une césure sémantique car l'ord. du 10 janv. 1944 divisa le territoire métropolitain en commissariats régionaux dirigés par des commissaires de la République. À la Libération, leurs compétences ont été revues (Ord. N° 45-2487 du 24 oct. 1945). Ils disparurent avec la loi du 26 mars 1946 mais revinrent avec celle du 21 mars 1948 (sous le nom d'inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire). Ils furent transformés en préfets de région en 1964. V., R. Aron, *Histoire de Vichy*, t. 1, *Vichy, op. cit.*, p. 284 et p. 294, C. Desprairies, *L'héritage de Vichy, op. cit.*, p. 170.

<sup>76</sup>Un arrêté du 25 juin 1943 créa 18 circonscriptions d'urbanisme, chacune confiée à un IGU dont beaucoup furent recrutés dans le sérail des urbanistes réformateurs et auteurs déjà de nombreux plans de reconstruction des villes (ex. J. Royer, G.-F. Sebillé : P. Randet, *L'aménagement du territoire, op. cit.*, p. 17). Plus tard, fin 1944, sous le MRU, dans ces circonscriptions les départements héritèrent à leur tour de services en étant divisés en deux sections (urbanisme et reconstruction).

tiendront eux-mêmes de la Délégation générale à l'Équipement national, permettra d'éviter que les efforts dispersés soient faits en pure perte<sup>77</sup>. »

Quasi missionnaires, les inspecteurs devaient contribuer à la « résurrection du pays » au moyen d'un contrôle amont comme aval des opérations d'urbanisme<sup>78</sup>. Recrutés par contrat de droit public, « la nature même des fonctions qui sont les leurs implique qu'elles soient confiées à des hommes ayant fait leurs preuves<sup>79</sup> ». Sous Vichy, l'État endossa donc la responsabilité du contrôle de l'utilisation du sol. Et ce système a été conforté à la Libération. L'effort de reconstruction du pays ne pouvait de toute façon pas être assuré matériellement et financièrement par les collectivités locales. La tutelle de l'État s'en trouva renforcée.

## 2. Projets d'aménagement : le dirigisme par la planification

Avec la loi du 15 juin 1943, le régime de Vichy relance la planification et change l'outil : le projet d'aménagement communal est instauré (y étaient notamment tenues les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprises dans un groupement d'urbanisme : Art. 36 L. 1943). Il remplace les projets d'aménagement et d'embellissement issus de la loi de 1919 mais que Vichy avait pourtant conservés dans un premier temps (les communes concernées mais inactives avaient même été mises en demeure de les établir<sup>80</sup>). Par ailleurs, des projets d'aménagement intercommunaux établis dans le cadre de « groupements d'urbanisme » étaient déjà promus en tant que clé de voûte de l'urbanisme local (le projet communal devant être conforme et donc dépendant du projet du groupement<sup>81</sup>). Comme la loi de 1919, celle de 1943 avait prévu que le projet d'aménagement comprenait un plan et un programme (Art. 38 L. 1943). Cette planification avait recours à des dispositions que le Code de l'urbanisme actuel possède toujours comme les emplacements réservés pour des monuments, édifices publics et pour des services publics avec un droit de délaissement accordé aux propriétaires (Art. 30 L. 1943). De plus, les mesures de sauvegarde apparues dans les décrets-lois du 25 juillet 1935 ont été étendues (exigence d'une déclaration préalable aux déboisements, possibilité de surseoir à statuer aux demandes d'autorisation : Art. 22 s., Art. 56 L. 1943) afin d'éviter que l'exécution des projets d'aménagement ne soit « compromise par des initiatives malheureuses ou malintentionnées qui peuvent se produire avant la publication du décret d'approbation<sup>82</sup> ». La loi d'urbanisme de 1943 consolide enfin le principe du zonage. Mais ce n'est pas non plus une invention de Vichy. La période d'entre-deux-guerres avait permis d'y avoir recours (implicitement dans la loi du 14 mars 1919, plus explicitement dans celle du 19 juillet 1924<sup>83</sup>) et le juge administratif en avait reconnu la légalité<sup>84</sup>.

## 3. Le maintien d'une planification propre à la région parisienne

On trouve les traces d'un aménagement méthodique de Paris et sa région depuis le XVI<sup>e</sup> siècle (Henri II puis Henri IV, etc.) puis au XIX<sup>e</sup> siècle (travaux du préfet Haussmann dès 1853). Enjeu de

---

<sup>77</sup>P.-A. Thiébaud, « Commentaire de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 », *Urbanisme* 1943, n° 89/90, p. 112.

<sup>78</sup>J. Royer, « Introduction », *Urbanisme* 1943, n° 89/90, p. 69.

<sup>79</sup>P. Chatenet, « Commentaire de la loi du 15 juin 1943 », art. cit.

<sup>80</sup>Art. 2 du décr. N° 2250 du 26 mai 1941, préc.

<sup>81</sup>Art. 44 L. 1943. Ces projets étaient financés par l'État et adoptés par décret après enquête publique, divers avis, puis revêtus du sceau de l'utilité publique, méthode classique aujourd'hui encore. La réalisation des projets était confiée à un « homme de l'art » désigné par l'État (DGEN) ou le maire (mais toujours sous contrat avec l'État).

<sup>82</sup>P. Chatenet, « Commentaire de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 », art. cit.

<sup>83</sup>V. le dossier « Programmes d'aménagement », *Urbanisme* 1942, n° 76, p. 93 s.

<sup>84</sup>CE, ass., 23 févr. 1934, *Lainé, Rec.* 267.

développement économique et urbain majeur, Paris a bénéficié de longue date d'un régime juridique spécifique et précurseur par rapport au reste du pays. Vichy s'est inscrit dans cette continuité : on instaura tout d'abord un organisme consultatif, le « comité d'aménagement de la région parisienne » (CARP<sup>85</sup>) et le projet d'aménagement de la région parisienne (PARP) préparé de 1932 à 1939 fut conforté<sup>86</sup>. La loi d'urbanisme de 1943 confirma ensuite l'approbation du PARP et le rôle du CARP sous la présidence du délégué général à l'équipement national (Art. 48 et 52 L. 1943). Pour le reste, cette région a été soumise au droit commun de l'urbanisme.

#### 4. Cadrage des opérations de lotissements : base de l'urbanisme opérationnel

La loi d'urbanisme de 1943 s'inscrit en continuité d'une série de textes destinés à prévenir les lotissements défectueux<sup>87</sup>. Ces textes avaient certes déjà exigé une autorisation préalable à la division ou encore l'établissement d'un cahier des charges pour les ventes, mais de nombreuses ambiguïtés subsistaient. À son crédit, dans ses articles 82 à 91, la loi de 1943 opéra une durable clarification : elle donne une définition du lotissement et étend l'application de la législation à tous les lotisseurs, professionnels ou non<sup>88</sup>.

#### 5. Permis de construire unifié et généralisé

La loi de 1943 innove en substituant une autorisation unique de l'État aux diverses autorisations qui existaient auparavant, chacune sanctionnant un volet de l'acte de construire. On sait qu'un décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris avait imposé un permis de bâtir dans l'intérêt de la sécurité publique. La loi du 15 février 1902 avait ensuite créé un permis de bâtir sanitaire pour les constructions d'habitation dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants et fait du permis une mesure de police de l'hygiène publique aux mains des maires. La loi du 14 mars 1919 (complétée par celle du 19 juillet 1924 puis par le décret-loi du 25 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme) créa à son tour le permis de construire là où existaient des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Le droit applicable était donc morcelé et le système de contrôle de l'utilisation des sols balbutiant<sup>89</sup>. Sous Vichy, la loi du 28 décembre 1941 apporta tout d'abord un début de généralisation du permis de construire<sup>90</sup> puis celle du 15 juin 1943 donna au permis de construire sa forme moderne :

---

<sup>85</sup>La loi du 2 févr. 1941 *portant réorganisation des services d'urbanisme* (JO 21 févr.) supprima le Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne (CSAORP) créé en 1928 et qui avait débuté la rédaction du PARP, ses attributions étant reprises par le ministère de l'Intérieur. Mais l'art. 8 du décr. du 26 mai 1941 *relatif à la coordination des services d'urbanisme* créa le Comité d'aménagement de la région parisienne (CARP) que la loi du 28 août 1941 *relative au PARP* réorganisa. Également, un décr. du 11 oct. 1940 puis un décr. du 13 janv. 1941 (JO 29 janv.) instituèrent un commissaire aux travaux de la région parisienne.

<sup>86</sup>La loi du 14 mars 1932 avait autorisé l'élaboration du PARP. Un décr.-L. du 25 juill. 1935 remania la procédure. Il devint le plan « Prost » car élaboré sous la direction d'Henri Prost, architecte urbaniste en chef du CSAORP, assisté par P. Remaury et J. Royer. Il sera déclaré d'utilité publique une première fois (décr. du 22 juin 1939) puis une seconde sous Vichy (la loi du 28 août 1941 l'étendit même — JO 31 août).

<sup>87</sup>L. du 14 mars 1919, L. du 19 juill. 1924, L. du 15 mars 1928, décr.-L. du 8 août 1935 (lotissements jardins), L. du 14 févr. 1941, etc.

<sup>88</sup>Elle contre la position de la Cour de cassation qui avait restreint l'application de la loi de 1924 aux opérations effectuées par les professionnels : Req. 12 déc. 1932, *Roux c/ Mérit*, DP 1933. 1133 cité par H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., n° 34.

<sup>89</sup>Il existait aussi par ailleurs des permissions à demander en vertu de législations indépendantes : fleuves et rivières (L. du 8 avr. 1898), routes nationales (Décr.-L. du 30 oct. 1935), aérodromes (L. du 4 juill. 1935). Il existait trois permis généraux et douze permis spéciaux à l'époque : O. Piron, « Un anniversaire oublié », op. cit., p. 36.

<sup>90</sup>JO 30 déc. 1941 : les constructions privées d'un montant supérieur à 100 000 francs sont soumises à autorisation préalable.

« Toute personne qui entend édifier une construction, que celle-ci soit ou non à usage d'habitation, doit, préalablement, obtenir un permis de construire. Ce permis se substitue à tous ceux qui étaient exigés par des lois ou des règlements antérieurs à la présente loi » (Art. 95, al. 1<sup>er</sup> L. 1943).

Acte de synthèse, le permis de construire a été rendu obligatoire sur l'ensemble du territoire (sauf exception pour d'infimes projets). C'est le préfet qui a été chargé de procéder à la délivrance du permis au terme d'une démarche unique. Le maire a été dessaisi. La mairie restait toutefois le lieu de dépôt des projets sauf à Paris (préfecture), ce principe de « guichet unique » de l'urbanisme trouvant aujourd'hui encore sa raison d'être. La loi de 1943 précisa aussi le régime des autorisations par des principes qui n'ont guère évolué depuis (exigence de la conformité des travaux à des normes supérieures ou aux dispositions des plans d'urbanisme, délai de péremption du permis, possibilité de contrôle et de prise d'arrêtés interruptifs des travaux, répression des infractions, exigence d'une déclaration d'achèvement : v. Art. 99 s. L. 1943). Enfin, au nom de l'égalité, les particuliers comme les services publics y furent alors soumis sur l'ensemble du territoire (universalité de l'autorisation). La loi de 1943 représente un peu l'année zéro de l'histoire des constructions autorisées<sup>91</sup>.

## 6. Principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme conforté

La loi du 15 juin 1943 conforte le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Plus précisément, elle le réaffirme avec force. L'application de ce principe ne posa pas de difficultés sérieuses jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle tant que les servitudes d'urbanisme n'étaient pas très développées. Au départ, avec les premiers plans d'aménagement (lois de 1919 et 1924), le législateur n'avait pas prévu de régime général de réparation bien que ces plans inventassent des servitudes. Le Conseil d'État avait dans un premier temps exclu l'indemnisation sauf si elle était prévue par un texte de loi spécial<sup>92</sup> mais, dans un avis du 18 décembre 1924, il revint sur sa position et estima que l'indemnisation était envisageable en application du principe général selon lequel tout acte de la puissance publique ouvre droit à réparation lorsqu'il en résulte un dommage direct, matériel et spécial (responsabilité sans faute de l'administration<sup>93</sup>). En réaction, l'article 15 du décret-loi du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne énonça pour la première fois le principe de non-indemnisation, mais cela ne s'appliquait qu'à cette région. L'article 80 de la loi du 15 juin 1943 a ensuite imposé un principe général de non-indemnisation à l'ensemble du pays mais pour les seules servitudes instituées en application de la loi (essentiellement celles des projets d'aménagement alors que sont aujourd'hui concernées par le principe toutes les servitudes du Code de l'urbanisme). L'alinéa 2 de l'article 80 posait néanmoins une exception : s'il résulte de ces servitudes « une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain », exception largement ineffective en pratique, écrite sciemment dans le but de rendre « extrêmement rares les cas d'indemnisation », l'atteinte au droit de propriété étant assumée<sup>94</sup>. La

---

<sup>91</sup> « Une construction est considérée légale si d'une part, elle a été construite avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire ou conformément à une législation applicable à l'époque de la construction ou conformément au permis de construire accordé » : Rép. min. à QE, n° 5549, *JOAN* 20 nov. 2012, p. 6771.

<sup>92</sup> CE 13 févr. 1914, *Barbeau*, *Rec.* 204. Rappelons que le Code civil n'a pas prévu d'indemnisation s'agissant des servitudes légales d'utilité publique, sauf disposition légale formelle.

<sup>93</sup> Cité par V. Lecoq, *Contribution à l'étude juridique de la norme d'urbanisme*, Limoges, PUL, 2004, p. 65 s. V. égal. P. Subra de Biesses, « Du bien-fondé de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme », in *Terres du droit, Mél. Jegouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 737-756 et CE 4 mars 1949, *Sté Stadium de Paris*, *Rec.* 113.

<sup>94</sup> P. Chatenet, « Commentaire de la loi du 15 juin 1943 », *D.* 1943. L. 76 s.

loi réservait en outre un cas pour lequel le principe était renversé et l'indemnisation de principe (emplacements réservés par le préfet en lotissement ou en groupe d'habitations, art. 85 L. 1943<sup>95</sup>).

Ainsi, l'urbanisme de Vichy ne manque pas d'intérêt d'un point de vue technique. Il nous reste à prendre la mesure des continuités qui subsistent ou des ruptures apparues depuis.

---

<sup>95</sup>Une indemnité pouvait être également due aux propriétaires qui faisaient jouer leur droit de délaissement lorsque leur bien concerné par un emplacement réservé n'était pas exproprié au bout de quinze ans (Art. 30 L. 1943).

## II. Urbanisme : ce qu'il reste de l'œuvre législative de Vichy

Monument prévu pour durer, la loi du 15 juin 1943 a conçu un cadre juridique et administratif qui va produire ses pleins effets dès la Libération. Ce cadre sera très utile à la reconstruction des infrastructures et des habitats du pays dans les années 1950-1975<sup>96</sup>. La croissance urbaine sera également en partie absorbée par l'application d'un urbanisme de plan. La concordance, voire la filiation des textes et des instruments juridiques d'urbanisme est manifeste entre le régime de Vichy et les régimes républicains qui lui ont succédé (A). En revanche, la principale rupture est d'ordre institutionnel et conceptuel. L'urbanisme est géré à présent de manière plus concertée et le temps de l'irresponsabilité écologique du bâtisseur est révolu. Le concept de développement durable impose de revoir les méthodes d'action des collectivités publiques (B).

### A. L'urbanisme depuis Vichy : une indéniable continuité technique, juridique et des hommes

La loi du 15 juin 1943 a perduré sous la République même si la nullité de quelques fragments a été constatée (1). Des dispositions réglementaires en lien avec cette loi ont même été prises après la Libération (2). Elle a été certes abrogée par étapes, mais les textes d'urbanisme prenant la suite n'ont fait que reprendre l'essentiel de ses dispositions (3).

#### 1. Les dispositions de la loi du 15 juin 1943 constatées nulles

Parmi les textes déclarés nuls par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, il n'est pas fait mention des textes d'urbanisme approuvés sous Vichy. Cette nullité n'a pas été non plus expressément constatée par la suite, sauf trois exceptions à notre connaissance. Ainsi, l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire a constaté d'une part la nullité de la loi du 28 décembre 1941 relative aux constructions privées, et d'autre part la nullité des articles de la loi du 15 juin 1943 relatifs au permis de construire (Art. 95 à 106, 108 et 109). Mais il ne s'agissait que de les remplacer dans le même temps par des dispositions à peine plus modernes sur demande du nouveau ministre de l'Urbanisme Raoul Dautry, soucieux d'appliquer une législation jugée indispensable<sup>97</sup>. Peu après, l'article 6 de la loi n° 46-515 du 26 mars 1946 relative à la suppression de certains services régionaux a supprimé les circonscriptions d'urbanisme et les inspecteurs généraux d'urbanisme, et constaté la nullité des articles 7 à 9 de la loi d'urbanisme de 1943 qui les avaient créés. Là encore, il ne s'agissait que d'adapter le périmètre de l'action administrative. Pour l'essentiel de ses dispositions restantes, la loi de 1943 a donc fait partie de ces textes qui n'avaient pas à être déclarés valables au retour de la République pour continuer de l'être<sup>98</sup>. Ce texte est un exemple explicite de continuité de la vie

<sup>96</sup> En 1945, les destructions concernent 74 départements. 460 000 immeubles sont détruits, 1,9 million endommagés, 9 450 ponts routiers et ferroviaires anéantis, 22 000 km de voies ferrées (*Un siècle de constructions, op. cit.*, p. 44). V., D. Barjot, « La reconstruction des infrastructures (1944-1953) » et D. Voldman, « La reconstruction des habitations », in F. Christiane (dir.), *La France de 1945, résistances, retours, renaissances*, PU de Caen, 1996, p. 325-336 et p. 353-360.

<sup>97</sup> JO 28 oct. L'art. 21 constate la nullité des art. 95 à 106, 108 et 109 de la loi du 15 juin 1943. Toutefois, cet article dispose que « cette nullité de porte pas atteinte aux effets résultant de l'application desdites dispositions antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ». Par ex., les permis sont accordés désormais par le maire pour le principe mais sur avis conforme des services de l'État. L'altération du pouvoir du préfet ne remet pas en cause le principe de l'autorisation préalable à la construction.

<sup>98</sup> G. Berlià, « Rétablissement de la légalité républicaine », *RD publ.* 1944. 321.



juridique au sein de l'État, vichyste puis républicain<sup>99</sup>. L'essentiel du texte fut appliqué par des urbanistes ayant servi l'État avant Vichy puis après (Raoul Dautry<sup>100</sup>), d'autres avant, pendant puis après (Pierre-Armand Thiébaud<sup>101</sup>, André Prothin<sup>102</sup>, Pierre Randet<sup>103</sup>, Jean Royer<sup>104</sup>). Ils voulurent assurément, et sans états d'âme, faire « fructifier les bénéfiques des innovations introduites depuis 1940<sup>105</sup> ». Certains textes d'urbanisme pris à la Libération ont toutefois fait référence à la loi du 15 juin 1943 dans leurs articles ou leurs visas en énonçant qu'elle était « maintenue provisoirement en vigueur<sup>106</sup> ». Mais, cette précision fut vite abandonnée et l'on indiqua même aux préfets d'arrêter de dire ou d'écrire que cette loi était « provisoirement applicable<sup>107</sup> ». Il faut dire que le projet du texte aurait été transmis en copie à Londres, et André Prothin aurait même attendu l'aval officieux de la France libre pour présenter le projet au gouvernement de Vichy<sup>108</sup>. Raoul Dautry va d'ailleurs affirmer que la loi du 15 juin 1943 était préparée de longue date :

« Je reçois de nombreuses lettres me disant : vous ne pouvez pas vous abriter derrière une loi de Vichy. Or la loi a été étudiée du temps du ministère Paul Reynaud, ce sont des ministères républicains qui ont fait la loi publiée par Vichy<sup>109</sup>. »

Le texte de 1943 était donc satisfaisant pour les technocrates et l'administration l'appliqua résolument, « oubliant » l'absence totale de fondement démocratique présidant à son adoption. Le pouvoir républicain se contentera dans l'immédiat de faire quelques modifications puis de codifier les dispositions d'urbanisme en 1954. Par parenthèse, l'urbanisme en France a souvent évolué par des réformes techniques faites par le pouvoir réglementaire, l'administration centrale faisant passer ainsi ses projets par ordonnances ou décrets<sup>110</sup>. Par exemple, en 1958, sous un régime pourtant républicain,

« l'administration n'a pas voulu laisser s'achever la période de pleins pouvoirs ouverte au profit du gouvernement présidé par le général de Gaulle par la loi du 3 juin 1958 sans que soient prises les mesures,

---

<sup>99</sup>V. plus largement sur ce sujet : E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) : la reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, LGDJ, 2005, 665 p. ; B. Mathieu et M. Verpeaux, « La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944 », in *Le rétablissement de la légalité républicaine – 1944*, Bruxelles, Complexe, 1996, p. 826.

<sup>100</sup>R. Dautry (ingénieur polytechnicien, 1880-1951). Directeur des Chemins de fers de l'État en 1928, il confia la réalisation de gares à des architectes (Urbain Cassan, André Ventre, Henri Pacon) et promut les cités-jardins pour les cheminots (Tergnier dans l'Aisne). V. *Un siècle de constructions, op. cit.*, p. 52. Il a été conseiller de Laval sous la III<sup>e</sup> République et a participé à la rédaction des décrets-lois de 1935. Il fut ensuite ministre de l'Armement (1939-1940). Retiré de la vie politique, il n'était pas dans l'administration de Vichy mais sut rester en contact avec les autorités de Londres ou ses collègues urbanistes restés dans l'appareil d'État. À la Libération, il fut ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme (nov. 1944-janv. 1946).

<sup>101</sup>P.-A. Thiébaud prit part lui aussi à la rédaction des textes d'urbanisme de 1935 et de 1943. Il a été sous-directeur de l'urbanisme à la DGEN et fut ensuite responsable du service juridique de la Direction de l'urbanisme au MRU à la Libération.

<sup>102</sup>H. Prothin, ingénieur, avait été directeur de l'urbanisme et de la construction immobilière à la DGEN (1941). Il resta au ministère jusqu'en 1958 avant de prendre la direction de l'EPAD de La Défense.

<sup>103</sup>P. Randet (ingénieur des Ponts et Chaussées, 1906-1994) fut sous-directeur à la DGEN (1941, chef du service aménagement du territoire), puis responsable des projets d'aménagement au MRU (nov. 1944-1945) et directeur de l'aménagement du territoire (1958).

<sup>104</sup>J. Royer (1903-1981 architecte-urbaniste) fut l'adjoint en 1928 et pendant quinze ans d'Henri Prost, chargé du PARP. Il a cofondé la revue *Urbanisme* en 1932. Il fut inspecteur général de l'urbanisme en 1943 puis urbaniste en chef au MRU.

<sup>105</sup>D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises, op. cit.*, p. 148.

<sup>106</sup>Ex. art. 8 à 10 du décr. n° 45-1370 du 21 juin 1945. Il assouplit la procédure relative aux projets de reconstruction des communes sinistrées (JO 22 juin).

<sup>107</sup>V. écrits de Claudius-Petit et de Prothin rapportés par D. Voldman, *op. cit.*, p. 149.

<sup>108</sup>O. Piron, « 1943-1993, Un anniversaire oublié », *op. cit.*, p. 35 ; P. Randet affirme que le projet de loi a été « communiqué à Londres » : P. Randet, *L'aménagement du territoire, op. cit.*, p. 17.

<sup>109</sup>Cité par R. Baudouï, *Raoul Dautry, Le technocrate de la République, op. cit.*, p. 300.

<sup>110</sup>Aujourd'hui encore, mais l'élaboration est plus concertée : ordonnance sur les autorisations d'urbanisme en 2005 ou sur le contentieux de l'urbanisme en 2013, etc.

préparées depuis longtemps, qui lui semblaient indispensables pour mettre de l'ordre dans la croissance urbaine<sup>111</sup> ».

Étonnante ressemblance de méthodes d'action d'un régime à l'autre. Des mesures à l'importance capitale pour l'avenir des villes françaises seront ainsi édictées en dehors de toute approbation du Parlement, notamment la création des zones à urbaniser par priorité (ZUP).

## 2. L'édition de dispositions réglementaires liées à la loi d'urbanisme de 1943

Peu après la guerre, on trouve des dispositions réglementaires adoptées en application de la loi du 15 juin 1943. Celle-ci prévoyait par exemple que l'adoption des projets d'aménagement devait faire l'objet d'une enquête publique menée dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique : tel sera l'objet du décret n° 48-837 du 13 mai 1948 relatif à l'instruction des projets d'aménagement pris en application de l'article 18 de la loi de 1943<sup>112</sup>. On trouve aussi des règlements dérogeant aux dispositions de la loi de 1943 en application d'un texte républicain ultérieur. On peut citer à ce titre le décret n° 53-734 du 15 juillet 1953<sup>113</sup> tendant à simplifier certaines formalités relatives aux lotissements et aux groupes d'habitations (dérogation aux articles 43, 86 et 87 de la loi de 1943) en application de l'article 10 de la loi n° 53-318 du 15 avril 1953 facilitant la construction de logements économiques. Un décret n° 53-845 du 18 septembre 1953 portant assouplissement de la législation relative à l'urbanisme et au permis de construire viendra de surcroît compléter la loi de 1943 (Art. 28 *bis*, *ter* et *quater* ajoutés) et la modifier (Art. 49).

## 3. L'abrogation des dispositions de la loi de 1943 et leur reprise dans les textes républicains

Le Code de l'urbanisme et de l'habitation édicté en 1954 s'est substitué à la quasi-totalité des dispositions de la loi du 15 juin 1943 qui n'avaient pas été constatées nulles auparavant. Cette codification a été faite par souci pratique et non pas pour éliminer des dispositions juridiques héritées de Vichy. Elle a été réalisée par l'article 358 du décret n° 54-766 du 26 juillet 1954<sup>114</sup> pris sur le fondement de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation. Ce décret a aussi substitué le Code aux articles 1 à 13 et 15 de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 sur le permis de construire. Puis la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes a abrogé les textes législatifs auxquels se sont substitués les codes qu'elle vise (dont le Code de l'urbanisme et de l'habitation) ; elle a donné force de loi à ces codes<sup>115</sup>. Dans le Code de l'urbanisme de 1954, la plupart des articles issus de la loi de 1943 avaient été en réalité reconduits. Aujourd'hui encore, beaucoup d'articles du Code de l'urbanisme sont rédigés avec les mêmes mots ou presque que ceux de la loi de 1943<sup>116</sup>. Les grands thèmes de cette loi structurent aussi le Code.

---

<sup>111</sup> Quatorze ordonnances, douze décrets et deux arrêtés d'urbanisme portent la date du 31 déc. 1958... R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, 1981, p. 24.

<sup>112</sup> JO 19 mai 1948.

<sup>113</sup> JO 13 août 1953.

<sup>114</sup> JO 27 juill. 1954.

<sup>115</sup> JO 5 avr. 1958 (v. Art. 1 et l'ann.).

<sup>116</sup> Par ex. C. urb. art. L. 105-1 (anc. L. 160-5 issu de l'Art. 80 L. 1943), R. 111-2, R. 111-21 (anc. Art. 99 L. 1943), art. L. 421-6 (anc. Art. 95 L. 1943).

Les instruments d'urbanisme et de planification créés ou consolidés par la loi de 1943 ont été cependant sophistiqués au fil des ans. S'agissant de la planification, à grands traits, plusieurs générations de plans se sont succédé. Par exemple, avec le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, les projets d'aménagement issus de la loi de 1943 sont remplacés par des plans d'urbanisme directeurs et des plans de groupements d'urbanisme<sup>117</sup>. Puis la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 créa les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs que la loi du 13 décembre 2000 « solidarité et renouvellement urbains » remplaça par des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale. On note même une résurgence de l'esprit de la loi d'urbanisme de 1943 avec les PLU contemporains puisqu'ils comprennent depuis 2003 des orientations d'aménagement et de programmation<sup>118</sup>, à savoir qu'ils peuvent être des plans/programmes à l'instar des projets d'aménagement de la loi de 1943, et d'autant plus dans un cadre intercommunal, dimension qu'envisageait aussi le régime de Vichy. Par ailleurs, on note que la région parisienne n'a jamais quitté son statut spécial en termes de planification urbaine (comme au plan institutionnel du reste<sup>119</sup>).

De son côté, le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme est toujours solide dans notre droit. Il a certes subi des critiques dans les années 1980-1990 en raison, notamment, de sa prétendue incompatibilité avec l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la CEDH ou du fait que, trop rigide, il ne serait pas apte à résoudre les dilemmes du développement durable qui imposent le déclassement de zones urbaines surabondantes en France en zones naturelles ou agricoles<sup>120</sup>. Toutefois, le principe a été un peu assoupli et le nombre d'exceptions a augmenté (il y en a trois à présent) par la volonté du législateur<sup>121</sup> et de la jurisprudence<sup>122</sup>. Mais, elles demeurent plutôt ineffectives. D'ailleurs, la formule pour le moins érotique « modification à l'état antérieur des lieux » de la loi de 1943, qui est une des exceptions théoriques à la non-indemnisation, est encore mentionnée dans le Code de l'urbanisme de 2016 (Art. L. 105-1). Même la manière d'exprimer le principe de non-indemnisation n'emprunte pas la voie de la modernité.

Le principe d'obtention d'une autorisation d'urbanisme préalable à la construction n'a pas évolué non plus. La généralité de l'autorisation, tant territoriale que des constructeurs, perdure. Aujourd'hui, les réformes législatives s'étant succédé, on peut certes noter quelques ruptures avec la loi d'urbanisme de 1943, mais elles sont presque anecdotiques. L'une d'elles a consisté en la remise en cause du caractère universel du permis de construire, source d'une forte emprise de l'administration sur les projets de construction. En ce sens, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a disposé que le permis de construire ne sanctionnerait plus désormais que l'application des seules

---

<sup>117</sup>En 1962, ces plans furent complétés par des plans sommaires pour les petites communes (Décr. n° 62-460 du 13 avr. 1962).

<sup>118</sup>C. urb., art. L. 151-6 (anc. L. 123-1-4).

<sup>119</sup>Élaboration du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG - décr. 31 déc. 1958), puis du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP - 1965), puis du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDAURIF puis SDRIF, loi du 30 déc. 1967), v. H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, n° 39 et 172.

<sup>120</sup>Par ex. G. Liet-Veau, « L'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Prélude à une réforme législative », *Rev. adm.* 1984, 461, F. Bouyssou, P. Galan, « France : la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *Droit et Ville* 1999, n° 48, p. 113, J.-F. Joye, « La taxation des plus-values "tombées du ciel" et la légitimité de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *Droit et Ville* 2007, n° 64, p. 113-130.

<sup>121</sup>Depuis la LOF du 30 déc. 1967, l'indemnisation est aussi possible en cas « d'atteinte à des droits acquis ».

<sup>122</sup>Indemnisation possible « des charges exorbitantes hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi » : CE 3 juill. 1998, *Bitouzet*, n° 158592, Rec. 288.

règles d'urbanisme<sup>123</sup>. Toutefois, avec le temps, les autorisations nécessaires à l'acte de construction ont de nouveau été multipliées (elles relèvent de diverses législations indépendantes) tout comme la typologie des autorisations d'urbanisme a été diversifiée. Cet éparpillement est à présent jugé contre-productif pour l'activité de construction et, plus largement, pour l'activité économique. On a ainsi vu poindre depuis quelques années une résurgence de l'esprit d'unité de la loi du 15 juin 1943, cette recherche d'unité étant de nos jours une recherche, largement fantasmée, de simplification du droit pour les porteurs de projets et de sécurisation des affaires<sup>124</sup>. En définitive, le plus profond bouleversement survenu en matière d'autorisations d'occupation du sol n'est pas tant technique avec leur champ d'application qu'organique avec l'autorité qui les délivre. La réforme de décentralisation de l'urbanisme du début des années 1980 a modifié l'autorité compétente, le maire devenant l'homme fort de l'urbanisme (v. ci-après B).

Enfin, la philosophie qui préside au régime juridique des lotissements est restée sensiblement la même. La définition du lotissement a toutefois évolué. Dans la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 un lotissement était formé soit immédiatement par une opération de division foncière, soit par l'effet de divisions successives (Art. 82 al. 3<sup>125</sup>). Cette définition était destinée à lutter contre les fraudes. Elle permettait d'inclure dans un lotissement à titre rétroactif une parcelle antérieurement détachée d'une propriété<sup>126</sup>. Il faudra attendre 2012 pour que l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme, modifié par l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011, propose une définition supprimant le lotissement « effet ». On aura noté avec intérêt en parallèle que le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État en 2011 d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 82 de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 qui définit le lotissement. Bien qu'abrogé depuis, cet article était encore applicable à un litige. Le Conseil constitutionnel n'a pas vu dans cet article d'atteinte au droit de propriété ou à la liberté contractuelle<sup>127</sup>. On peut du reste se demander si les autres dispositions de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 seraient conformes au droit positif, en particulier au droit constitutionnel ou aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Certes, les garanties attachées au droit de propriété<sup>128</sup> ou au droit des citoyens à participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>129</sup> n'y semblent pas assez respectées. Mais, dans l'ensemble, il n'y aurait pas beaucoup à redire.

---

<sup>123</sup> Art. 43. Par deux décr. n° 73-1022 et 73-1023 du 28 mai 1973, le Code de l'urbanisme va ensuite être disjoint du Code de la construction et de l'habitation, lequel sera repris par le décr. n° 78-621 du 31 mai 1978.

<sup>124</sup> Par ex. l'ord. n° 2005-1527 du 8 déc. 2005 regroupa de multiples régimes d'autorisation (11 régimes d'autorisations et 5 de déclarations différents) en trois familles de permis et une déclaration. Des textes sont aujourd'hui expérimentés dans le but de simplifier par l'unification les procédures issues de différentes législations. Ex., ord. n° 2014-355 du 20 mars 2014 *relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'ICPE*, ord. n° 2014-356 du 20 mars 2014 *relative à l'expérimentation d'un certificat de projet*.

<sup>125</sup> « Opération et le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant eu pour effet la division volontaire d'une ou plusieurs propriétés foncières par ventes ou locations simultanées ou successives, consenties en vue de l'habitation. »

<sup>126</sup> Après 1943, la définition a en réalité légèrement évolué. Outre les textes de codification (1954, 1958, 1973 notamment), on signale que le décr. n° 77-860 du 26 juill. 1977 empêcha les lotissements rétroactifs pour des parcelles anciennement détachées puis une autre définition fut donnée à l'art. L. 442-1 C. urb. (Ord. du 8 déc. 2005).

<sup>127</sup> Art. 2, 17 et 4 de la DDHC. V. Déc. n° 2011-177 QPC du 7 oct. 2011, *M. Éric. A., Rec. 495*. Ce n'est toutefois pas la première fois que le Conseil est saisi d'une QPC portant sur un acte législatif adopté sous Vichy (Déc. n° 2010-52 QPC du 14 oct. 2010, *Cie agricole de la Crau*) ni la première fois qu'il est saisi d'une QPC portant sur une disposition législative ensuite abrogée.

<sup>128</sup> Art. 2 et 17 DDH de 1789 ou art. 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole de la CEDH.

<sup>129</sup> Art. 7 Charte env.

## B. Les institutions et les concepts de l'urbanisme moderne : une rupture marquée

Le dirigisme technocratique d'État a été affaibli par l'émergence progressive d'un pouvoir local d'urbanisme (1) et par la nouvelle approche environnementale de l'urbanisme (2).

### 1. La réforme administrative : l'affirmation progressive d'un pouvoir local d'urbanisme

À la Libération, l'administration en charge de l'urbanisme va être confortée et réorganisée. Le Gouvernement provisoire créa par décret du 16 novembre 1944<sup>130</sup> le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU). Progressivement, la DGEN, le CRI et les organismes en charge de l'aménagement de la région parisienne créés sous Vichy vont y être regroupés<sup>131</sup>. Quelle que soit l'appartenance politique des ministres de l'Urbanisme<sup>132</sup>, tous poursuivent la politique enclenchée sous Vichy avec notamment la planification comme étendard et le règne des experts de l'État<sup>133</sup>. En 1955, le MRU devint le ministère de la Reconstruction et du Logement puis c'est en 1966 qu'apparaîtra le ministère de l'Équipement<sup>134</sup>. Celui-ci aura en charge l'urbanisme au sens large et sera aussi par la suite l'organe de tutelle de multiples services<sup>135</sup> ou d'organismes de recherche<sup>136</sup>. Tout concourt à accentuer son emprise technique et à faire perdurer un ministère agissant avec autorité et s'appuyant sur la vision centrale des ingénieurs des Ponts et Chaussées<sup>137</sup> ou du corps des Mines. On rappellera aussi que sous Vichy les libertés des collectivités locales ont été limitées<sup>138</sup>. Le maire, cet « amateur », a été cornaqué<sup>139</sup>. Or, cette soumission n'a pas été véritablement remise en cause à la Libération. Bien entendu, les élections des membres des assemblées locales ont été restaurées en revenant au système antérieur au régime de Vichy<sup>140</sup>, mais les compétences des collectivités locales n'ont pas tout de suite évolué. C'est seulement dans les années 1970 que la nécessité de donner plus de responsabilités aux élus locaux est apparue, l'urbanisme et

---

<sup>130</sup>JO 17 nov. 1944.

<sup>131</sup>La direction de l'urbanisme de la DGEN devint la direction de l'urbanisme et de l'habitation dans le MRU, toujours sous la direction d'A. Prothin. Elle hérita des compétences d'urbanisme sans distinction entre villes sinistrées ou non. V., P. Randet, *L'aménagement du territoire : genèse et étapes d'un grand dessein*, op. cit., p. 17.

<sup>132</sup>F. Billoux (1903-1978) qui succède à Dautry était membre du Parti communiste, R. Coty (1882-1962) du Parti des républicains indépendants, E. Claudius-Petit (1907-1989) était centriste (UDSR).

<sup>133</sup>V., B. Vayssière, « Les hommes du MRU », in B. Marrey (dir.), *Les bâtisseurs de la modernité*, AMO, Le Moniteur, 2000, p. 23.

<sup>134</sup>Adjonction du ministère des Travaux publics et fusion avec le ministère du Logement.

<sup>135</sup>Ex. le CETE (1970 Centre d'études techniques de l'équipement), le CERTU (1995, Centre d'études et de recherches sur les transports urbains), le SETRA (1968, Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements), le CETU (1970, Centre d'études techniques des tunnels), CETMEF (Centre d'études techniques, maritimes et fluviales). Le CETE, le CERTU, le SETRA forment depuis 2014 le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

<sup>136</sup>Ex. l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, 1985) et le LCPC (Laboratoire central des Ponts et Chaussées) ont fusionné en 2011 pour créer l'IFSTTAR (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux). Ex. Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca) : agence de recherche créée en 1998.

<sup>137</sup>Aujourd'hui corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF).

<sup>138</sup>V., R. Aron, *Histoire de Vichy*, t. 1, op. cit., p. 329, R. Paxton, *La France de Vichy*, op. cit., p. 248. La loi du 16 nov. 1940 portant réorganisation des corps municipaux ordonna la désignation des maires et des adjoints par le ministre secrétaire d'État à l'Intérieur pour les villes de plus de 10 000 habitants et par le préfet pour les villes de 2001 à 10 000 habitants. En deçà, les maires restaient élus par le conseil municipal et les habitants élaient les conseillers. Ceux-ci étaient également nommés par le ministre de l'Intérieur pour les communes au-delà de 50 000 habitants et par le préfet de 2001 à 50 000 h.

<sup>139</sup>R. Paxton, *La France de Vichy*, op. cit., p. 248, citant F. Ripert, « Le régime administratif de la ville de Marseille », *Annales de la Faculté de droit d'Aix*, nouv. série n° 25, 1942.

<sup>140</sup>La loi du 16 nov. 1940 fut annulée par l'ord. du 31 mars 1945 additionnelle à l'ord. du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

l'aménagement étant alors placés au rang des priorités, ces responsabilités apparaissant comme « le commencement de tout<sup>141</sup> ». Il s'est également agi, sous la pression du droit international, de rapprocher la prise de décision du citoyen et de donner progressivement corps à la démocratie participative locale, dont l'urbanisme sera le laboratoire<sup>142</sup>. Ce sont en pratique les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983, n° 83-663 du 22 juillet 1983 puis n° 85-729 du 18 juillet 1985 qui ont ajouté l'urbanisme et l'aménagement au nombre des compétences des communes (voire de leurs groupements), en rupture avec le système administratif hérité de Vichy. Sous réserve du respect de principes d'équilibre<sup>143</sup> et de l'élaboration d'un document d'urbanisme, le maire devenait compétent pour délivrer les autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols. Dès lors, la réforme de décentralisation a orienté la politique de l'État urbaniste vers un mode moins régalien et plus concerté, mode qu'implique le concept de développement durable<sup>144</sup>. Cette évolution s'amplifie même depuis les années 2000 du fait du déficit budgétaire et financier de l'État. Certes, pendant longtemps, l'État a maintenu son aide technique gratuite (ou presque) aux communes, mais cela ne durera pas, car l'État impécunieux a décidé de réduire puis de cesser progressivement ses concours<sup>145</sup>. Or, le retrait de l'État n'est pas encore suffisamment accompagné pour l'heure d'une ingénierie territoriale de qualité, ce qui fait que nous sommes dans un moment de relatif désordre, à l'exception des grandes collectivités locales mieux organisées pour gérer les affaires d'urbanisme. Le système d'administration de l'urbanisme par l'État, tel qu'il a été conçu sous Vichy et accentué par la suite, a conduit en pratique à une « redoutable déresponsabilisation<sup>146</sup> » des autres collectivités publiques. Cette situation problématique est lourde de conséquences pour traiter les enjeux contemporains de l'urbanisme. Par exemple, le système administratif actuel, bancal et mal structuré, ne permet pas l'exercice optimal des compétences d'urbanisme par les communes ou leurs groupements en vue de limiter l'étalement urbain et le saccage des ressources naturelles (encore faudrait-il que les acteurs soient tous guidés par une ardente volonté de préserver les ressources naturelles). D'autant qu'en parallèle d'autres dysfonctionnements de l'État ont été pointés, comme l'insuffisance du contrôle de légalité, en particulier de la légalité des actes d'urbanisme pris par les communes. Plus largement, c'est le rôle régulateur de l'État qui s'est affaibli<sup>147</sup>. Le renforcement des moyens d'action des collectivités décentralisées (notamment en agents mieux formés à l'ingénierie d'urbanisme) est donc à présent une priorité pour compenser, voire remplacer celle de l'État.

## 2. L'émergence de l'approche environnementale : un concept aux antipodes de l'urbanisme vichyste

L'approche environnementale de l'urbanisme qui a émergé à la fin du xx<sup>e</sup> siècle va produire deux effets majeurs. D'une part, c'est la philosophie de l'urbanisme telle que pratiquée sous Vichy et ensuite pendant plus de soixante ans qui va être bouleversée. Depuis le début des années soixante-dix, de traité en traité, de loi en loi, le principe de développement durable s'est imposé comme un

<sup>141</sup>V. rapp. O. Guichard, *Vivre ensemble*, Commission de développement des responsabilités locales, Paris, Doc. fr., 1976, p. 163. Un projet de loi portant décentralisation de l'urbanisme fut déposé au Sénat le 26 juin 1979. Il ne fut pas examiné.

<sup>142</sup>J.-F. Joye, « Démocratie participative et urbanisme : les fluctuations du contrôle par le juge administratif de la procédure de concertation préalable », *RLCT* 2014, n° 102, p. 94-98.

<sup>143</sup>Art. L. 101-2 C. urb. (anc. art. L. 110, L. 7 janv. 1983). V., J. Chapuisat, « Décentralisation et urbanisme », *AJDA* 1984. 311.

<sup>144</sup>V. *L'État urbaniste : de Versailles au Grand Paris*, *Les Cahiers du Gridauih* 2014, n° 26 (dir. J.-P. Lebreton).

<sup>145</sup>C. urb. art. L. 422-8 et art. 123 de la LFI pour 2014 (il abroge l'art. 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 févr. 1992 qui régissait l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire : ATESAT).

<sup>146</sup>J.-P. Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993, p. 36.

<sup>147</sup>Conseil d'État, *L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, Paris, EDCE, Doc. fr., 1992, 203 p. ; P. Jarlier, *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Sénat, Rapp. n° 654, 17 juill. 2012.

principe mobilisant autant les urbanistes/architectes que les juristes. Il conditionne de plus en plus l'écriture de la règle de droit (loi solidarité et renouvellement urbains de 2000, lois « Grenelle de l'environnement » de 2009 et 2010, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014...). Comme le montre Cyria Emelianoff, « l'urbanisme né il y a un siècle commence à se dégager, dans le contexte occidental bien sûr, de l'emprise hygiéniste et fonctionnaliste lorsqu'il appréhende la question environnementale et sociale<sup>148</sup> ». Dans l'ensemble, la vision de la ville durable, que certains urbanistes ont exprimée dans la Charte d'Aalborg<sup>149</sup>, retourne « comme un gant les principes fondamentaux de la Charte d'Athènes<sup>150</sup> ». Même si la profession des urbanistes n'est pas une unique communauté de pensée, dans les politiques urbaines il est aujourd'hui davantage question de mixité sociale et fonctionnelle des espaces que de zonages stricts, de remodeler l'existant en tenant compte des impacts sociaux et environnementaux que de pratiquer la table rase, de faire participer le citoyen à la genèse des aménagements que d'imposer la vision unilatérale des experts. On cherche à limiter l'artificialisation des terres et l'extension de l'asphalte plutôt que d'imperméabiliser à outrance le sol ou de recouvrir les rivières<sup>151</sup>. On tente de densifier la ville, de rationaliser la consommation foncière et énergétique et de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. On propose une architecture plus contextuelle et moins standardisée. On espère réduire la place de la voiture au profit de mobilités plus douces et du transport collectif. Et pour répondre à ces enjeux, l'État peine encore à changer de logiciel et à convaincre les constructeurs d'en changer aussi.

D'autre part, du point de vue administratif, l'approche politique de l'écologie a engendré le changement du périmètre d'action du ministère en charge de l'urbanisme. On rappellera qu'à la Libération, les relais administratifs de l'État que Vichy avait créés ont été maintenus. De puissantes directions départementales et régionales de l'équipement naîtront notamment à partir de 1967. Cette structure administrative région/département existe toujours en substance. Toutefois, au gré des réformes et des changements d'appellation, qui n'ont rien d'anodin, les missions des administrations de l'État reflètent à présent la philosophie renouvelée de l'urbanisme. La vision centralisée, unilatérale et anthropocentrée du développement urbain n'est plus admise en ces termes aujourd'hui. Le ministère de l'Urbanisme a entamé une lente mue vers la promotion d'un urbanisme durable. Après une tentative ratée en 1978-1981 de créer un ministère regroupant l'équipement et l'environnement (il était trop tôt), c'est en 2007 qu'un ministère « du Développement durable » a été créé. Il a certes connu un périmètre hésitant, mais la suppression de la distinction, sinon de l'opposition, entre l'équipement et l'environnement est désormais entérinée<sup>152</sup>. En droite ligne, c'est l'administration déconcentrée de l'État qui a suivi la réorganisation ministérielle avec le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 créant les directions régionales de

---

<sup>148</sup> C. Emelianoff, « L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ? », *Écologie & Politique* 2004, n° 29, p. 21-36, <http://www.ecologie-et-politique.info/spip.php?rubrique24> consulté le 17 juill. 2015.

<sup>149</sup> 1994 ([www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org)). Plusieurs autres manifestes se distancient des préceptes corbuséens : v. la Charte de la Société des urbanistes européens (*Charte pour l'urbanisme des villes du XXI<sup>e</sup> siècle*, 1998) ou le Livre blanc du Conseil des architectes d'Europe (*L'Europe et l'architecture demain. Propositions pour l'aménagement du cadre bâti en Europe*, 1995, Bruxelles) ou encore le Conseil européen des Urbanistes (*Try it this way. Le développement durable au niveau local*, 2003, 37 p.).

<sup>150</sup> C. Emelianoff, « L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ? », *op. cit.*, p. 25.

<sup>151</sup> Ce que les hygiénistes prônaient au XIX<sup>e</sup> siècle pour lutter contre le méphitisme : S. Barles, *La ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain XVIII-XIX<sup>e</sup> siècles*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 1999, 384 p.

<sup>152</sup> Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) devenu le MEEDDM (écologie, énergie, développement durable et mer) en 2009 puis MEDDTL (écologie, développement durable, transports et logement). Depuis 2014, un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement exerce une cotutelle sur l'administration de l'urbanisme avec le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

l'environnement, de l'aménagement et du logement<sup>153</sup> et le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 instaurant les directions départementales interministérielles (les directions départementales des territoires constituant les directions clés). Quoi qu'il en soit, c'en est bientôt fini d'une certaine manière de faire de l'urbanisme. Toutefois, sous Vichy comme aujourd'hui, le besoin de réguler le développement urbain reste impérieux, l'intérêt général devant surmonter les intérêts patrimoniaux privés. Ce sont des invariants quelles que soient l'idéologie ou les méthodes de l'urbanisme. Ainsi, progressivement, tant les missions de l'administration que la nature des politiques d'urbanisme mises en œuvre sous Vichy ont été réévaluées pour coller davantage aux aspirations démocratiques et sociales. Mais, ici ou là, certaines résurgences du régime de Vichy sont aperçues. Par exemple, on pensait le terme de « commissariat » suranné. Or, ce terme refait régulièrement surface, généralement pour tenter de donner une autorité à des services qui pourraient en manquer car chargés de missions transversales (2007 : création du Commissariat général au développement durable ; 2013 : création du Commissariat à la stratégie et à la prospective<sup>154</sup>, 2014 : création du Commissariat à l'égalité des territoires<sup>155</sup>). Étrange reprise du vocabulaire d'une technocratie datée.

---

<sup>153</sup> Les DREAL fusionnent les DRE, les DIREN et les DRIRE.

<sup>154</sup> Décr. n° 2013-333 du 22 avr. 2013. Il succède au centre d'analyse stratégique qui avait remplacé en 2006 le Commissariat du plan.

<sup>155</sup> Décr. n° 2014-394 du 31 mars 2014. Il succède à la DATAR.