

Université de Nice - Sophia Antipolis
UFR de Droit, des Sciences économiques et de Gestion

Urbanisme Opérationnel
P.P. DANNA

**Le secteur à plan de masse
une technique singulière d'urbanisme**

Mémoire réalisé par
David-André Camous

INTRODUCTION

Le soin apporté à l'esthétique des villes est apparu avec l'urbanisme classique, où l'on a « très largement recours au système du programme architectural que l'on impose pour une rue, une place, voire une ville entière comme on tente de le faire à Rennes après l'incendie de 1720 » . La ville se construit comme un décor de théâtre. On applique des façades pour habiller les constructions médiévales; on va même jusqu'à édifier des façades, « que l'on vend par tronçons de tant d'arcades et les acheteurs bâtissent ce qu'ils veulent derrière, sans avoir le droit, cependant, de modifier l'unité externe (place Vendôme...) » ¹.

L'autorité publique s'est progressivement immiscée dans la vie de la ville pour devenir l'acteur principal de son développement. Le côté esthétique est très largement pris en compte. Dans le plan Cornudet, la loi de 1919 ² définit le but de l'urbanisme comme étant l'aménagement, l'extension et l'embellissement des villes, qui « est le complément des deux facteurs précédents, c'est l'élément esthétique, qui vient les relever par un cachet et une physionomie particuliers » ³. Une des préoccupations de l'urbanisme est de réaliser des édifices publics esthétiques, les ensembles architecturaux doivent donner une impression de pittoresque ou de grandiose, rappelant la couleur locale ou la sévérité antique. [...] Il convient de faire participer les habitations privées à cette oeuvre de création artistique, en leur imposant, ou un type architectural, ou seulement des servitudes de conservation » ⁴.

¹ Extraits de Jean-Louis Harouel, "Histoire de l'urbanisme", Que sais-je ?, P.U.F. 1993, p54.

² Loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, publiée au J.O. le 15 mars 1919 p. 2726

³ Bardi Max & Milhaud Jean, "Le Plan Cornudet - Aménagement, publicité, lotissement - L'application à Nice et sur la Riviera", Imprimerie de l'Eclaireur de Nice, 1933, p.5.

⁴ Bardi Max & Milhaud Jean, Op. Cit. p 17.

SECTION 1: DE LA NAISSANCE DU PLAN DE MASSE

Le formalisme urbanistique a, dès son origine, été transposé sur deux supports: un plan et un programme. Le plan, dans la loi de 1919 fixe, détermine, indique les réalisations publiques (parcs, réserves boisées, voiries). Le programme, quant à lui détermine « les servitudes hygiénique, archéologique et esthétique, ainsi que toutes les autres conditions y relatives, et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions... »⁵. La représentation réglementaire de la notion d'esthétique est définie textuellement.

Il faut attendre 1958 et le décret n°58-1463 du 31 décembre 1958⁶ pour que soit affiné le plan d'urbanisme directeur « qui trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels »⁷. De plus il « peut contenir l'indication des parties du territoire dans lesquelles seront établis des plans d'urbanisme de détail »⁸ qui définissent selon l'article 4 trois zones: un secteur dans lequel les collectivités et établissements publics sont autorisés à acquérir ou exproprier, un périmètre qui oblige le remembrement et « des périmètres à l'intérieur desquels les nécessités de l'urbanisation ou de la rénovation exigent que l'implantation et le volume des constructions soient fixés sur la base d'un plan déterminé ». Le document graphique s'oppose aux tiers. La référence à l'esthétique n'y est pas intégrée et disparaît même du règlement qui « fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol ».

⁵ Op. Cit. p 64.

⁶ Décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, publié au J.O. du 4 janvier 1959 page 265.

⁷ Article 1er du décret susmentionné.

⁸ Article 2 du décret susmentionné.

Un renversement silencieux et passé inaperçu va s'opérer en 1970 avec le décret relatif aux plans d'occupation des sols ⁹ (POS). L'article 18, du chapitre III intitulé "contenu du plan d'occupation des sols", est relatif aux documents graphiques qui font ressortir 5 zones:

- les zones d'urbanisation, « dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent immédiatement d'admettre les constructions » ;
- les zones naturelles ou non équipées. Cette zone couvre les secteurs qui pourront être urbanisés par une modification du POS ou par la création d'une zone d'aménagement concertée et « les secteurs qui font l'objet d'une protection particulière en raison notamment de la qualité des sites et paysages ou de la valeur agricole des terres » ;
- les espaces boisés ;
- les zones d'activités spécialisées ;
- et, « lorsqu'il y a lieu d'imposer des prescriptions architecturales, les secteurs pour lesquels un plan de masse coté à trois dimensions définit des disciplines spéciales ».

La notion d'architecture, donc d'esthétique réapparaît dans les documents de planification et de surcroît « lesdites prescriptions sont figurées sur le plan de masse coté à trois dimensions prévu par cette disposition » ¹⁰. Le secteur à plan de masse était né.

Le décret du 11 septembre 1983 ¹¹ a modifié les articles R.123-18 du code de l'urbanisme qui intégrait le plan masse et R.123-21. Le nouvel article R.123-18 est ainsi rédigé dans son paragraphe I, alinéa 3 « [les] zones urbaines et naturelles comprennent, le cas échéant: [...] c- Lorsqu'il y a lieu d'imposer des prescriptions architecturales, les secteurs pour lesquels un plan de masse coté à trois dimensions définit des disciplines spéciales ». Et l'article R.123-21, dans son troisième alinéa stipule que « Pour les secteurs prévus par l'article [susmentionné] pour lesquels un

⁹ Décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970, relatif aux plans d'occupation des sols. Publié au J.O. du 5 novembre 1970, p10238.

¹⁰ Ancien article R.123-21 inscrit dans les dispositions abrogées du code de l'urbanisme Dalloz 1996, défini par le décret n°77-736 du 7 juillet 1977.

¹¹ Décret n°83-813 du 9 sept 83, modifiant le code de l'urbanisme et relatif notamment aux plans d'occupations des sols, publié au J.O. le 11 septembre p 2771.

plan de masse coté à trois dimensions définit des disciplines spéciales, les prescriptions architecturales figurent sur ce plan de masse ».

Au terme de ces deux seuls articles R 123.18 et R 123.21 qui traite du secteur de plan de masse, on peut le décrire, d'un point de vue technique, comme "l'enveloppe architecturale fixant les emprises au sol, bâties ou non, ainsi que la hauteur des volumes bâtis" (cf annexes). Ceci dit, il faut bien prendre garde de ne point mélanger le secteur à plan de masse avec d'autres définitions du plan de masse qui fleurissent le code de l'urbanisme.

SECTION 2: DES DIFFERENTS TYPES DE PLAN-MASSE

Il convient de bien cerner la notion de secteur de plan de masse. Dans ce mémoire les secteurs à plan de masse ou à plan masse seront automatiquement ceux définis par l'article susmentionné. Il faut bien les distinguer des autres appellations, qui se définissent uniquement comme un plan graphique ou « l'ensemble d'un ouvrage d'architecture »¹² ou encore plus traditionnellement comme « le plan du terrain affecté à la construction sur lequel le ou les bâtiments prévus sont figurés par leur seul contour extérieur, leur masse en volume est en outre généralement évoquée ou précisée par divers procédés. (...) C'est un des éléments essentiels du projet architectural. Il permet en effet de juger de l'implantation, des dimensions des constructions et de l'aménagement de leurs abords »¹³. Bien que les secteurs à plan de masse soient graphiquement matérialisés par un plan-masse ils constituent en plus une technique à part entière. Ces plans apparaissent notamment dans les articles suivants:

- l'article R 421-2 qui établit le contenu du dossier joint à la demande de permis de construire et qui mentionne l'obligation de joindre un plan de

¹² Définition du Larousse sélection en trois volumes.

¹³ Bonhomme André, "Guide pour l'établissement des projets de bâtiments", Editions du Moniteur, p 104

masse « des constructions à édifier ou à modifier coté dans trois dimensions, des travaux extérieurs à celles-ci et des plantations maintenues, supprimées ou créées » ;

- et l'article R 315-5 relatif au contenu du dossier à joindre à la demande de lotir qui fixe obligation de fournir différents plans, dont à l'alinéa d) un plan définissant la composition d'ensemble du projet qui peut « se présenter sous la forme d'un plan de masse ».

SECTION 3: LE PLAN DE MASSE ET LE DROIT DE L'URBANISME

Face à l'expansion croissante de la ville le droit de l'urbanisme s'est divisé en deux parties: l'une concerne la planification urbaine, appelée également contrôle de l'utilisation des sols, ou encore gestion des sols et l'autre concerne la maîtrise de l'aménagement urbain ou l'utilisation des sols. L'action de contrôle de l'utilisation des sols est une démarche essentiellement négative, comme le souligne Jérôme Chapuisat ¹⁴, en effet la règle d'urbanisme n'impose en principe que des obligations de ne pas faire. Alors que « l'aménagement urbain se définit à la fois comme une politique, une économie et une technique. A partir de données écologiques et sociologiques, il transforme un lieu en vue de lui donner une nouvelle utilisation et un nouveau mode de fonctionnement. Il participe à la morphogenèse de la ville » ¹⁵. Toute la problématique du secteur à plan de masse est sa nature hybride qui le situe entre les deux volets du droit de l'urbanisme. Curieusement le droit de l'urbanisme ne traite que d'une manière superficielle la technique du secteur de plan de masse. Dans les ouvrages spécialisés, elle est souvent évoquée dans la partie concernant les documents graphiques en référence à sa situation dans le code de l'urbanisme. La quantité textuelle en traitant ne dépasse que très rarement une dizaine de lignes, dont la généralité déconcertante ne permet certainement pas d'appréhender son contenu et ses objectifs.

¹⁴ "Le droit de l'urbanisme", Que sais-je ? P.U.F 1996. p 65.

¹⁵ Denis Rousseau et Georges Vauzeilles, "L'aménagement urbain" Que sais-je? P.U.F. 1992, p 34.

Les secteurs à plan de masse fleurissent parfois certains POS, élaborés d'une manière "empirique", une seule circulaire ministérielle développe en quelques pages cette technique ¹⁶, alors que d'autres communes les fuient. Ce constat est la résultante de l'ambivalence du secteur à plan de masse dont l'élaboration et la mise en application se divisent en deux étapes distinctes, qui appartiennent respectivement aux deux pans du droit de l'urbanisme: la planification et l'aménagement urbain. Il est ainsi, un outil spécifique de planification (chapitre I) et une technique originale d'aménagement urbain (Chapitre II), dans la phase de mise en "pierre" du projet.

¹⁶ Ministère de l'aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, Les plans de masse, Recueil des notes techniques sur le POS, Circulaire D4 - 1, La Documentation Française, Paris, mai 1974.

CHAPITRE I: PLAN DE MASSE, UN OUTIL SPECIFIQUE DE LA PLANIFICATION

Le secteur à plan de masse est codifié à l'article R 123-18 I 3° c comme un document graphique, dans le livre premier "Règles générales d'aménagement et d'urbanisme" sous le titre II "Prévision et règle d'urbanisme". Son intégration dans la section intitulée "Contenu du plan d'occupation des sols" le lie à ce dernier. Sa spécificité tient à la place particulière qu'il occupe dans le POS en tant qu'outil de "micro-planification" (Section 1) et l'exception juridique qu'il incarne face à la règle de droit commun de l'urbanisme (Section 2).

SECTION 1: PLAN-MASSE OU LA "MICRO-PLANIFICATION"¹⁷

Le plan de masse est autant complémentaire au POS, car il « comporte une dimension urbanistique d'une finesse et d'une précision bien supérieur au document de droit commun »¹⁸ (§1) que dépendant de lui, puisque c'est un outil de planification (§2).

§1- Un rapport de complémentarité avec le POS

L'Etat définit des règles générales qui sont applicables directement aux règles adoptées localement. Ces règles d'urbanisme sont souvent négatives, «le respect de [leurs] prescriptions s'impose à quiconque désire procéder à une utilisation du sol ». ¹⁹ Avec la décentralisation, la commune a reçu le pouvoir de créer des règles dont le caractère local s'adapte mieux au réalité du terrain, elle peut ainsi maîtriser sa planification urbaine. Toutefois la règle générale d'urbanisme (dont le POS fait partie) pose des limites que ne peut pas franchir la collectivité locale, lui imposent une planification passive (A) à opposer à l'Action, au geste, au dynamisme du secteur à plan de masse (B).

¹⁷ J.L. Gourdon, "Urbanisme opérationnel: le deuxième souffle", Etudes foncières, 1981, n°13, p.22 cité par P.P. Danna, Op. Cit. p. 143 note 65.

¹⁸ Pierre-Paul Danna, Op. Cit. p 144.

¹⁹ Jérôme Chapuisat, Op. Cit. p13

A- La règle générale d'urbanisme: une planification passive

Le droit de l'urbanisme en France est négatif (a), il encadre le geste urbanistique (b).

a- Un droit négatif

L'Etat impose des règles générales d'urbanisme que l'on appelle aussi les servitudes d'urbanisme en tant qu'elles limitent « les prérogatives des propriétaires immobiliers quant à la gestion immobilière de leurs biens .»²⁰ Ces sujétions semblent contraignantes et étoffées, leur contenu est assez varié. Dans la plupart des documents d'urbanisme se trouvent:

- les règles de destination concernant l'affectation des sols: selon le Manuel du permis de construire publié en 1981 par le Ministère de l'urbanisme et du logement, des locaux peuvent avoir neuf destinations différentes ;
- les règles concernant la desserte des constructions par la voirie et les réseaux ;
- les règles concernant l'implantation des opérations: surface minimum des terrains, règles de prospect ;
- les règles concernant le volume des constructions: règles d'emprise au sol, règles de hauteur ;
- les règles de densité ;
- les règles concernant l'aspect extérieur des constructions: toitures, clôtures... ;
- les règles fixant les équipements et espaces dont l'opération doit être assortie.

²⁰ Jean-Bernard Auby "Droit de l'urbanisme et de la construction", Domat droit public / droit privé, éditions Montchrestien, 1995.

b- Un encadrement du geste urbanistique

Bien que cette énumération, inspirée de l'ouvrage de Jean-Bernard Auby ²¹, laisse envisager la précision des prescriptions imposées par l'administration la pratique et la jurisprudence mettent en exergue les limites inhérentes aux règles générales d'urbanisme.

L'exemple ci-après ²² illustre le problème auquel est confronté toute collectivité locale dans sa politique de planification urbaine.

L'instauration d'un Coefficient d'Occupation des Sols (COS) ne permet pas de maîtriser la forme physique du développement de la ville. La forme urbaine dépend de la combinaison des règles susmentionnées. Mais dans le quadrillage que forme la superposition des différentes règles, des vides apparaissent, vides qui laissent l'administration impuissante et incapable de sanctionner un projet non conforme à ses ambitions urbanistiques.

La règle d'urbanisme est précise, mais insuffisante. D'autant plus que le Conseil d'Etat a tenté de limiter l'inflation de précision dans un arrêt de

²¹ Op. Cit.

²² Vincent Fouchier, "Planification urbaine - Penser la densité", Etudes foncières n°64 septembre 1994, p 11

principe du 8 novembre 1985, Milles Cavel et Gillet ²³, où dans un plan d'occupation des sols des prescriptions architecturales allant trop loin dans le détail (la disposition de détails relative à la consistance et à la teinte des enduits de façade) ont été considérées comme illégales. Ce qui amène l'auteur de l'article de l'AJDA a souhaité une amorce de réaction contre les excès de réglementation qui uniformisent les paysages et appauvrissent la création architecturale. L'analyse de cette préoccupation met en avant la problématique d'une planification urbaine qui peut encadrer le geste architectural ou urbanistique, mais qui ne peut pas l'imposer... sans recours à l'article R123-18. Cette article permet de passer de l'encadrement au geste.

B- Le plan de masse: une planification dynamique

Le plan de masse justifie son existence par sa dynamique. Mais il n'est nullement question dans le domaine théorique et doctrinal de l'envisager comme autre chose qu'un instrument de l'urbanisme opérationnel ou comme un outil de l'aménagement urbain ; il reste un « urbanisme réglementaire qui encadre l'évolution urbaine par des règles » ²⁴. Il est perçu comme un affinement du POS, comme une planification "in concreto", qui permet la visualisation (a) afin de mieux valoriser l'espace (b).

a- Une planification "in concreto"

L'utilisation de l'article R123-18.I.3.c revêt le caractère de l'action, de l'acte volontaire de la planification. « Le plan de masse permet de "modéliser" le choix politique initié par les élus en un dessin d'où découleront ensuite seulement, les règles à respecter. Il en ressort un aménagement réfléchi, "in concreto" » à opposer à l'aspect "in abstracto" du POS qui ne permet pas de « visualiser les effets de la règle édictée »

²³ AJDA, 20 février 1986, p126-127

²⁴ Jean-Bernard Auby. Op. Cit.

²⁵. Le fait que l'article R 123-18 I 3 c impose un plan coté en trois dimensions change l'approche de la planification, par rapport « aux prescriptions relatives à l'emprise du sol des constructions, à leur hauteur (...) » ²⁶. En effet grâce au plan de masse, une construction devient un volume représentable en projection, c'est un volume plastique.

Dans un POS il est quasiment impossible de faire une élévation des constructions, tant les possibilités sont variées. Il n'est pas nécessaire de recréer le volume par un dessin en trois dimensions pour pouvoir appréhender cette dernière, la simple démarche intellectuelle de coter la hauteur des constructions projetées suffit. La ville ne se vit plus seulement dans la tête des concepteurs comme un plan mais comme un volume à part entière. Le plan de masse est un volume, une enveloppe architecturale. On passe du domaine des lignes à celui de la plastique.

De plus, il est aisé, avec un plan coté en trois dimensions de procéder à une élévation, à des simulations qui permettent immédiatement de "palper" le projet. Le plan de masse pousse à l'étude car l'erreur se visualise, voire se matérialise. Le concepteur appréhende sa réalisation et la partage avec le public. D'autant plus que le plan masse de part la naissance du volume qu'il permet est en pleine adéquation avec les nouvelles techniques informatiques de dessin assisté, des images de synthèse.

Le secteur de plan de masse s'inscrit dans une nouvelle démarche qui promouvoit le retour de la planification stratégique qui propose de « mettre les territoires en action [impliquant] une articulation fine entre ouverture prospective, planification stratégique et démarche de projet. » ²⁷. D'un point de vue moins conventionnel, on peut dire que le secteur à

²⁵ "La plan de masse: une technique particulière de réglementation". Catherine Paszkier, Alexandra Brunoton & co. Séminaire d'Urbanisme opérationnel dirigé par le professeur P.P. Danna. Université de Nice. DEA de droit immobilier privé et public. 1995-1996.

²⁶ Article R. 123-21 2° b) du code de l'urbanisme.

²⁷ Fellmann Thierry et Morel Bernard, "Territoires en Action - Prospective urbaine et planification stratégique", Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 101.

plan de masse crée le geste d'urbanisme, dans un but de valorisation de l'espace.

b- Une valorisation de l'espace

« Il organise l'implantation des constructions en fixant les emprises au sol bâties et non bâties ainsi que la hauteur des volumes bâtis. Il présente de nombreux intérêts »²⁸ que la circulaire D4-1²⁹ classe en trois catégories:

- * fonctionnel (meilleure organisation de l'espace),
- * économique (valorisation de l'espace qu'il organise),
- * esthétique (conception de formes urbaines mieux adaptées au paysage).

Le plan de masse est une Action de valorisation de l'espace parce qu'il est sectoriel. Ce n'est pas une zone à plan de masse mais un secteur. Il est conseillé dans la directive D4-1 de « limiter autant que possible le plan de masse à un îlot ».

La visualisation de l'urbanisme facilite une meilleure gestion de l'espace (1), la protection du patrimoine (2) et la préservation des paysages (3).

1- Une meilleure gestion de l'espace

L'aspect dynamique est sous-jacent dans les propos de la doctrine, qui justifie cette technique « par la volonté de ne pas voir implanter les constructions systématiquement par rapport aux limites des propriétés, en provoquant des modifications du parcellaire en utilisant plus rationnellement les terrains auxquels s'applique un COS. Le plan de masse fixe alors graphiquement les implantations et les enveloppes volumétriques des constructions en fonction du COS et du voisinage.»³⁰. Ainsi il permet une amélioration de la circulation, une meilleure

²⁸ Urbanisme, Dalloz Immobilier, 1992

²⁹ Op. Cit.

³⁰ La pratique du permis de construire et des autorisations spéciales, Michel Ricard, coll Actualité juridique, Editions du Moniteur, 1979.

utilisation des sols, une adaptation des programmes aux besoins (logements, espaces verts et équipements publics).

2- Protection du patrimoine

Les auteurs des POS sont autorisés à pratiquer un zonage et à rédiger des règlements qui tiennent compte des particularités du patrimoine local. Dans cette volonté de protection "in concreto" le secteur à plan de masse est de plus en plus utilisé.

Le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, document réglementaire introduit par la loi Malraux du 4 août 1962, est destiné à protéger des ensembles immobiliers particuliers dignes d'intérêt. Contrairement au zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ³¹ qui a une valeur de servitude d'utilité publique, « le plan de sauvegarde et de mise en valeur comporte tout ou partie des documents ou dispositions énumérées aux articles R 123-16 à R 123-24 » ³². Ainsi il n'est aucunement mentionné l'exclusion des secteurs à plan de masse qui pourraient ³³ devenir un complément d'une Zone de Protection du Patrimoine.

3- La préservation des paysages

La protection et la mise en valeur des paysages, instituées par la loi du 8 janvier 1993 sont des préoccupations constantes chez les élus locaux et les aménageurs. Son article premier dispose: « Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les

³¹ Instituée par la loi du n°83-8 du 7 janvier 1983, JO 9 janvier.

³² Article R 313-11 du code de l'urbanisme.

³³ Cette hypothèse est tirée de la brochure de la DAU de la ville de Paris, qui mentionne qu' « au terme des articles R123.18 et R 123.21 du code de l'urbanisme un secteur de plan de masse dans un POS ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur, est un plan coté à trois dimensions destiné à définir des disciplines spéciales, des prescriptions architecturales particulières ». Mais au regard de l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat du 7 juillet 1987 (note de l'article R 313-11 du code de l'urbanisme Dalloz 1996), les représentations graphiques qui « font apparaître les conditions architecturales selon lesquelles est assurée la conservation des immeubles ou du cadre urbain dans lequel l'immeuble se trouvent » ne peuvent, par elles-mêmes, édicter des prescriptions relatives à l'utilisation du sol (E.D.C.E. 1988 253). Or le plan de masse défini par l'article R 123-18 et R 123-21 édicte de telles prescriptions. Devant le manque de documentations en ma possession sur le sujet, l'utilisation du conditionnel s'impose donc.

collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires ne sont pas l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Ces directives déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires ».

Le décret du 11 avril 1994 ³⁴ précise dans son article premier que les directives paysagères pourront concerner: « Les paysages remarquables dont l'intérêt est établi, notamment: soit par leur unité et leur cohérence; soit par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activité et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières ». Les orientations et principes fondamentaux de protection vont porter selon son article 4 b sur: « L'implantation, l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions ». Le secteur à plan de masse devient l'instrument adapté à cette situation.

L'exemple d'Annecy est significatif. La ville a établi des plans-masse pour contrôler l'urbanisation au bord du lac et préserver le paysage. Le directeur général des services techniques ³⁵ explique ainsi le choix fait: « c'est surtout dans le périmètre du bord du lac que nous avons eu besoin de préciser le POS par des plans-masse indiquant les perspectives à préserver, et donc les hauteurs maximales et l'implantation du bâti. Les grandes percées sur le lac peuvent ainsi être prises en compte.»

La technique du secteur à plan masse est justifiée par sa complémentarité au POS, ce qui sous-entend par ailleurs un lien de dépendance.

³⁴ Décret n° 94-283 paru au JO du 12 avril 1994

³⁵ Luc Miltgen. Le moniteur, n°4861, 24 janvier 1997, p 60-61.

§2- Un rapport de dépendance avec le POS

En France, le secteur à plan de masse est compris dans le POS, sa création en dépend (A), contrairement à l'Allemagne, qui a institué une technique similaire au plan de masse au rang de règle générale d'urbanisme (B)

A- Procédure d'établissement

Comme son nom l'indique, un secteur de plan de masse est tout d'abord un plan, auquel est ensuite rattaché un règlement. En fait il s'agit dans l'esprit du législateur d'une zone du P.O.S. à part entière assujettie à une réglementation spécifique complète (incluant un commentaire sur le caractère de la zone et l'intégration des articles 1 à 15 du règlement du P.O.S. et pouvant être elle-même divisée en secteurs de zones précis). Il va donc de soi que le secteur est établi selon les règles de création, modification ou révision du POS (a), mais nécessite une étude préalable approfondie (b).

a- La procédure d'établissement du POS

En liminaire il est important de souligner l'expression "s'il y a lieu" qui caractérise l'article R 123-18 I 3 c et met en exergue son aspect facultatif et son utilisation discrétionnaire. Cette relativité pourrait porter atteinte au secteur à plan masse. Mais selon M. Mesnard ³⁶, il n'en n'est rien, elle a pour but de ménager les pouvoirs d'appréciation des autorités compétentes pour l'adoption du POS. Ce n'est en aucun cas un élément obligatoire du POS.

³⁶ A.H. Mesnard, "Efficacité de la protection réglementaire du patrimoine culturel, *La règle et l'urbanisme*, Oct 1987, Association des études foncières, p 89.

Il est inutile de revenir sur la lourde et lente procédure de création du POS. En revanche il est bon de s'attarder sur la distinction entre la révision et la modification du POS.

- La modification (quant elle ne relève pas du contrôle de l'Etat) est une opération légère, qui ne doit pas altérer l'économie générale du POS ni les protections qu'il instaure. Elle est approuvée après une simple enquête publique.

Cette opération est à opposer à la révision, qui n'a ni le même objet, ni la même procédure, ni les mêmes effets.

- Une révision revient à refaire un POS, sa procédure est analogue à celle de son élaboration. Elle intervient quand il y a une remise en cause profonde des choix et partis d'aménagement faits dans un POS approuvé.

Il est intéressant de noter que dans la directive D4-1 ³⁷, le ministère n'envisage qu'une seule procédure d'insertion d'un plan de masse dans un POS déjà approuvé: « dans cette hypothèse, les dispositions du plan de masse se substituent à celles du POS à la suite de la mise en oeuvre de la procédure de modification ». Il est très largement admis que la création d'un secteur à plan de masse puisse se réaliser à partir d'une simple modification. Mais ils sont rares les cas où les nécessités de l'urbanisme impose le recours à ce genre de document en dehors de la phase de révision ou d'élaboration du POS, d'autant plus que la majorité des POS approuvés sont en révision "permanente" (ce qui ouvre la possibilité de l'application anticipée).

b- Nécessité d'une étude approfondie préalable

Le technique du plan de masse effraie beaucoup de collectivités. La circulaire susmentionnée soulignait les limites de son utilisation. Quatre points ressortent de cette mise en garde. Il convient essentiellement de noter la première « une étude assez fine, à grande échelle, en bonne connaissance du cadastre et de l'occupation actuelle du sol, est nécessaire afin que les dispositions du plan de masse ne se révèlent pas impossible à

³⁷ Op. Cit. p7

appliquer ». Ces études ne sont pas sans incidence sur les délais d'élaboration voire de révision du POS. Le but du plan de masse n'est bien sûr pas de geler les terrains en imposant un document administratif inutilisable.

Le ministère préconise donc les services de la Direction Départementale de l'Équipement (D.D.E.). Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement est, lui aussi, souvent en mesure de proposer l'élaboration de plans de masse. Ainsi l'article R 123-18.I.3 c semble être réservé aux collectivités "mûres".

En France, cet outil est encore marginal. Alors qu'en Allemagne la règle d'urbanisme est basée sur une technique similaire à notre plan de masse.

B- Le projet d'aménagement institué comme règle d'urbanisme en Allemagne

Toute la planification urbaine allemande tourne autour d'une technique similaire au plan de masse ³⁸.

En sommet de la hiérarchie des documents d'urbanisme se trouve le plan d'utilisation des surfaces (Flächennutzungsplan) qui a un statut juridique similaire au schéma directeur mais un cadre spatial et un contenu apparenté au POS, « il couvre la totalité d'une commune ou de plusieurs communes et définit les fonctions et affectations des différents zones du territoire communal ». Au niveau inférieur il y a le plan de construction (Bebauungsplan). Il régleme un secteur géographique limité (quartier, lotissement voire un groupe de maisons) et se situe entre l'outil réglementaire et le schéma opérationnel. Sa principale fonction est de régler les modalités de construction dans la zone, son contenu juridique est très détaillé et opposable aux tiers (coefficient d'occupation des sols, limitation de la hauteur, largeur, profondeur, définition de l'aspect extérieur, précision sur l'affectation des constructions). Il définit aussi les équipements publics ou sociaux situés dans la zone.

³⁸ Conseil d'Etat, "L'urbanisme: pour un droit plus efficace", Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 1992.

SECTION 2: PLAN DE MASSE UNE EXCEPTION JURIDIQUE

Bien que le secteur à plan de masse soit un outil du POS, il se distingue de la règle générale d'urbanisme par une inversion de la valeur juridique du document graphique (§1) et par sa fonction réglementaire qui impose un esthétisme urbain poussé (§2).

§1- Inversion de la valeur juridique du document graphique

La règle générale d'urbanisme a limité l'importance juridique du document graphique dans le POS (A), alors qu'il supplante le règlement dans les secteurs à plan de masse (B).

A- Le document graphique dans le POS

Dans le POS, « les documents graphiques font apparaître [impérativement] les zones urbaines et les zones naturelles »³⁹ alors que « le règlement fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan »⁴⁰, le document graphique n'est qu' « une projection spatiale du règlement [...] En principe [il] ne peut à lui seul, créer des servitudes relatives à l'utilisation des sols ». ⁴¹ Ce principe a été affirmé par le Conseil d'Etat dans de

³⁹ Article R 123-18 du code de l'urbanisme.

⁴⁰ Article R 123-21 du code de l'urbanisme.

⁴¹ René Cristini, "Droit de l'Urbanisme", Economica, 1985.

nombreux arrêts ⁴² : « les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol ne peuvent être prescrites que par des dispositions réglementaires et que par elles-mêmes créer de telles prescriptions ».

B- Le document graphique supplante le règlement

Le document graphique supplante le règlement car des dispositions normalement incluses dans le règlement sont présentées dans le document graphique (a), ce qui soustrait la servitude d'urbanisme au règlement (b).

a- Répartition des dispositions entre le plan de masse et le règlement

L'article R 123-21 détermine le champ d'application du règlement. Cet article est composé de trois paragraphes, le premier concerne les dispositions impératives, le second traite des dispositions facultatives et le troisième est relatif aux zones de transfert de COS et aux secteurs à plan de masse, son deuxième alinéa stipulant que « pour les secteurs prévus par l'article R.123-18 (I,3°) pour lesquels un plan de masse côté à trois dimensions définit des disciplines spéciales, les prescriptions architecturales figurent sur ce plan de masse ». Comme le souligne la directive D4-1, « La combinaison de ces deux articles permet donc en principe d'exprimer graphiquement (par un dessin compris dans les documents graphiques du P.O.S.) certaines règles (U 3 à U 13) habituellement rédigées », qui sont les conditions d'occupation des sols. La répartition n'a qu'une valeur indicative, ne pouvant aller contre la liberté de conception des auteurs du POS. Toutefois, la directive mentionne que le plan de masse ne doit pas changer la vocation de la zone. Il est donc exclu de modifier la section 1 " Nature de l'occupation et de l'utilisation du sol". Quant à la section III "Possibilités maximales

⁴² Arrêts cités par Jean-Bernard Auby dans son ouvrage Op. Cit. (CE 27 mai 1977, Min. Eqpt c/Chereau, Rec 258 - 16 juin 1982, Sté parisienne de diffusion immobilière, Rec CE p. 780 - 27 mai 1991, Sté d'études financières et de réalisations immobilières, req n° 115187)

d'occupation du sol", ne peut, en principe, figurer uniquement sur le plan masse. Le tableau ⁴³, ci-dessous reprend les grandes lignes de répartition entre le règlement et le document graphique.

Nature des dispositions	Répartition*
Section 1	
<i>Article 1:</i> occupation et utilisation du sol admises-----	R
<i>Article 2:</i> occupation et utilisation du sol interdites -----	R
Section 2	
<i>Article 3:</i> Accès et voirie -----	PM
Accès -----	R
<i>Article 4:</i> Desserte par les réseaux -----	R
<i>Article 5:</i> Caractéristiques des terrains -----	Sans objet
<i>Article 6:</i> Implantation par rapport aux voies -----	PM
saillies, terrasses -----	R
<i>Article 7:</i> Implantation par rapport aux limites séparatives-----	PM
<i>Article 8:</i> Implantation des constructions les unes par rapport aux autres -----	PM
<i>Article 9:</i> Emprise au sol -----	PM
<i>Article 10:</i> Hauteur maximum des constructions -----	PM ou R
<i>Article 11:</i> Aspect extérieur -----	R
<i>Article 12:</i> Stationnement **-----	PM ou R
<i>Article 13:</i> Espaces libres, plantations, espaces boisés classés-----	PM
Section 3	
<i>Article 14:</i> Coefficient d'occupation des sols -----	R
<i>Article 15:</i> Dépassement de COS -----	R

* R = règlement / PM = Plan de masse

Lorsque la mention PM figure, cela signifie que le règlement renvoie au document graphique et ne comporte aucune disposition.

** L'arrêt du Conseil d'Etat ⁴⁴, Section du Contentieux. 2ème et 10ème sous-sections, "Centre National d'Ophtalmologie des Quinze-Vingts" du 23 décembre 1987 rappelle qu'aucune disposition réglementaire ou législative n'impose de faire figurer sur les documents graphiques du plan de masse les places de stationnement dont la création est envisagée.

⁴³ Tableau tiré du Séminaire sur les secteurs à plan de masse.

⁴⁴ N° 84.114. Lexilaser Conseil d'Etat & Cours Administratives 1996/2

b- Une servitude d'urbanisme absente du règlement

La servitude d'urbanisme n'a plus sa source dans le règlement, mais dans un document graphique. Aucune liaison législative ou réglementaire n'indique si le règlement doit envisager les plans de masse. De ce constat, certains se sont inquiétés et souhaitent une liaison entre le premier et les seconds ⁴⁵. Les prescriptions imposées par le plan-masse sont donc régulièrement constituées alors que le règlement ne les examine pas. Elles peuvent figurer sur un document distinct du règlement. Le conseil d'Etat en a jugé ainsi dans l'arrêt susmentionné "Centre National d'Ophtalmologie des Quinze-Vingts" du 23 décembre 1987 ; la reproduction des prescriptions architecturales et la définition de leurs modalités d'application n'étant ni interdites dans le règlement de zone ni obligatoires, elles peuvent donc ne pas y être présentées.

Il y a donc un renversement de l'ordre juridique et une autonomie du secteur à plan de masse. Le document graphique devient le contenant du règlement. Ce dernier n'est plus substantiel, puisque l'absence dans les documents graphiques du POS des secteurs à plan de masse, soustrait le secteur à l'application du plan de masse aussi longtemps que celui-ci ne sera pas inclus, par voie de modification du POS dans les documents graphiques de ce plan ⁴⁶.

La force juridique du secteur à plan de masse a été rappelée avec cet arrêt du Conseil d'Etat ⁴⁷, "Commune de Saint-Avold contre M. Cassot" du 10 décembre 1993, qui le rend opposable aux tiers puisque le permis de construire doit tenir compte des prescriptions du plan-masse.

⁴⁵ Juris-Classeurs - Editions Techniques 1994 (12) Trouver référence complète.

⁴⁶ Arrêt du Conseil d'Etat en section du Contentieux. 1ère et 4ème sous-sections, SARL "Omnium de Gestion d'Etudes et de Réalisations Immobilières" 6 juin 1980 N° 17.676. Lexilaser Conseil d'Etat & Cours Administratives 1996/2

⁴⁷ Conseil d'Etat, Section du Contentieux. 2ème et 6ème sous-sections réunies. COMMUNE DE SAINT-AVOLD c/ M. Cassot 10 décembre 1993 N° 108.048. Lexilaser Conseil d'Etat & Cours Administratives 1996/2

Le permis de construire doit correspondre aux notions d'esthétiques véhiculées par le secteur à plan de masse. Mais l'architecte se trouve limité dans ses choix artistiques: implantation du bâtiment imposée, limite de hauteur et de volume, voire indirectement de formes. Le secteur à plan de masse se situe un peu entre l'architecture et l'urbanisme, ce qui présente une originalité par rapport à la règle d'urbanisme. Le plan de masse dirige et modèle l'esthétique urbain.

§2- L'esthétique urbain

La reconnaissance expresse de l'intérêt général esthétique résulte des articles premiers de la loi du 10 juillet 1976: « la protection des espaces naturels et des paysages ... (est) d'intérêt général » et de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture: « l'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels et urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public ».

Comme cela a été vu précédemment le plan de masse est un plan coté en trois dimensions. Le secteur de plan de masse est une charnière entre l'urbanisme et l'architecture (A), ce qui pose le problème de son encadrement et de son contrôle (B).

A- Plan de masse, entre urbanisme et architecture

Le secteur à plan de masse est au coeur de cette notion d'esthétique, car il est né, selon le code de l'urbanisme, de la contrainte des prescriptions architecturales (a). Si esthétique il y a, des droits d'auteur ne peuvent-ils pas être reconnus (b) ?

a- Les prescriptions architecturales

La notion de prescriptions architecturales est délicate (1) et sous-entend, puisque l'on touche au domaine de l'architecture, la présence d'un "homme du goût et de l'art de vivre" ⁴⁸ (2).

1- Notion de prescriptions architecturales

La prise en compte de l'esthétique dans le règlement des POS est laissée à la discrétion des autorités locales. La disposition facultative de l'article Art 123-18.3°.c est ici notable: "Lorsqu'il y a lieu d'imposer des prescriptions architecturales". Il va donc déterminer un volume, une enveloppe architecturale. Cette démarche rassemble quelques critères du projet architectural cités à l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme, qui fait mention de l'obligation de recourir à un « architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire », qui se « (...) définit, par des plans et documents écrits, l'implantation des bâtiments, leur composition, leurs organisation et l'expression de leur volume ainsi que du choix des matériaux et des couleurs ».

La délimitation est parfois floue et fluctuante. La puissance publique peut toutefois arrêter une ligne de démarcation. Pour ce, elle ne doit pas oublier que le travail d'un architecte ne se limite pas uniquement à l'habillage d'un volume, à une décoration de façade. Tout projet architectural est confronté à des contraintes extérieures (géologie, POS, cahier des charges, volonté du client...) qu'il assimile pour donner naissance, ensuite à une construction. Déterminer un volume et une implantation de bâtiment ne revient certainement pas à élaborer un projet architectural. Donc « Attention ! un plan masse n'est pas un projet d'architecture (...). [il] doit s'en tenir aux éléments de composition urbaine qui présentent un intérêt public majeur. (...) La démarche doit

⁴⁸ "L'esthétique décrétee" Jacquelin Moran-Deville, Droit et Ville, n°33, 1992, p90.

toujours être la même: décomposer [le projet] dans ses grandes lignes, emprise, hauteur, aspect extérieur... et évaluer chacune de ses composantes par rapport à la notion d'intérêt général »⁴⁹. La collectivité publique doit se garder de poser son diktat sur la création architecturale. Le plan de masse n'est surtout pas un projet architectural intégré dans le POS.

Mais il ne faut pas tomber dans l'extrême inverse qui consisterait à minimiser le plan-masse, en niant sa plastique et son rôle de soubassement du projet architectural. Le plan-masse reprend une partie de la réflexion de l'architecte relative à la "philosophie" du bâtiment, son implantation dans le terrain, son volume, sa forme. L'élaboration d'un plan-masse ne peut se faire sans "l'homme de goût et de l'art de vivre".

2- "L'homme de goût et de l'art de vivre"

Une partie du projet architectural est donc comprise dans le plan de masse, mais elle n'est pas nécessairement élaborée par un architecte. Du moment où l'on passe à la modélisation d'un volume, on touche de très près à la plastique (c'est à dire ce qui concerne les caractères purement formels d'une oeuvre). Il est tout au plus conseiller de recourir aux services de la D.D.E., mais non pour l'aspect esthétique mais pour le côté technique du plan de masse. Et « sauf à compter sur la complicité d'élus "artistes" ou plus simplement hommes de goût et d'art de vivre - il y en a quelques-uns - capables d'influencer des choix judicieux et d'animer ce qui ne peut être que le résultat d'une conception d'ensemble et d'un travail d'équipe, la promotion de la qualité architecturale n'est guère encouragée par les textes »⁵⁰.

Aucune obligation de recourir à un homme de l'art n'est faite. Il faut reconnaître que la création d'un tel secteur est quasiment toujours confiée à un cabinet d'urbaniste et à un architecte, voire instituée par le Conseil

⁴⁹ Bruno Schmit, "Le renouveau des secteurs à plan-masse", Diagonal n°98, décembre 1992, p44-45

⁵⁰ Cf note 35

d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, dont la mission est de promouvoir la qualité architecturale et de conseiller dans cette direction les collectivités locales et les constructeurs.

Dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, le permis de construire ne pourra être délivré qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France. Le permis de construire devant respecter le plan de masse, l'architecte des bâtiments de France est souvent associé à la création d'un tel secteur. Cela lui donne en effet la possibilité d'exprimer ses choix en amont et d'éviter de bloquer des projets, lors de sa consultation pour la délivrance du permis de construire. Mais son association n'est pas obligatoire.

Les similitudes entre projet architectural et plan de masse étant importantes, ne pourrait-on pas reconnaître la possibilité de revendiquer des droits d'auteur sur un plan de masse, donc sur un document d'intérêt général ?

b- Droit d'auteur sur l'intérêt général

Il convient avant tout de rappeler le contenu des droits d'auteur des architectes (1) et celui des auteurs de plans d'urbanisme (2).

1- Droit d'auteur des architectes

La propriété de l'architecte sur ses oeuvres est assurée par la loi n°57-298 du 11 mars 1957 (JO 14 mars) sur la propriété littéraire et artistique, modifiée en dernier lieu par le loi n°85-660 du 3 juillet (JO 4 juillet) 1985. Sont considérées comme oeuvres de l'esprit au sens de la loi, article 3 de la loi du 11 mars 1957 : «... les oeuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture... plan, croquis ou ouvrages plastiques relatifs à l'architecture ... ». Le seul fait de la création permet la jouissance d'un droit de propriété incorporel exclusif et opposable à tous. Toutefois et conformément à une jurisprudence constante, une

oeuvre architecturale ne peut être protégée que si elle est originale et personnelle.

Seul l'aspect original intéresse la présente problématique. M. Hue, dans "Le miroir figé" ⁵¹ définit, l'originalité de l'oeuvre architecturale, comme étant « l'originalité de chacun de ses constituants traduisant la personnalité de son auteur ». La Cour de cassation a précisé qu'il appartient aux juges du fond, sans toutefois porter un jugement de valeur sur l'oeuvre, de rechercher, en fonction des éléments de la cause, si ladite oeuvre présente un caractère original accordant à son auteur le droit de se prévaloir de la protection de la loi. « L'architecte est protégé par la loi en tant qu'artiste créateur de formes, et non en tant qu'ingénieur employant des procédés purement techniques » ⁵². Un document graphique d'un plan d'urbanisme est-il une forme que la loi peut protéger ?

2- Droits d'auteur des créateurs de plans

La réponse ministérielle n° 5135 ⁵³, a développé ce problème à propos des droits de l'auteur d'un plan d'aménagement de zone (PAZ). Le raisonnement a été le suivant. Tous les documents d'urbanisme sont des attributs de la puissance publique. « La création d'un PAZ ne correspond pas à la conception d'une oeuvre originale, mais à la production d'une norme, à valeur réglementaire ». La participation d'un architecte (ou de toute autre profession) à l'élaboration d'un PAZ correspond à une prestation technique. Les modifications du PAZ relèvent de l'autorité compétente et écarte le droit de regard de l'architecte.

Mais une nuance a été apportée: le travail de l'architecte au stade de l'aménagement opérationnel et de la construction correspond à la création d'une forme originale et l'architecte qui participe à la réalisation de la ZAC après que le PAZ eut été approuvé peut bénéficier de protection.

⁵¹ Edition Anthrops, 1970, p78, cité dans le Lamy droit immobilier 1996, p 1128.

⁵² TI Nîmes, 26 janvier 1971: JCP 1971, éd G, II, 16767, note M.A

⁵³ JO Sénat 14 avril 1994, p 895

Le fait de reconnaître des droits d'auteur aux créateurs d'un plan de masse abattra la seule frontière existant entre un projet architectural et un plan de masse, la seule distinction catégorique, qui rend l'un propriété de son concepteur et approprie l'autre à la société, à l'intérêt général.

B- L'examen de l'esthétique du plan de masse

Comme l'a souligné M. Charles ⁵⁴ « le juge accepte de contrôler l'esthétique d'un projet de construction immobilière lorsque la règle de droit impose de prendre ce facteur en considération ».

En revanche les préoccupations esthétiques permettent de refuser un permis de construire lorsque les constructions, au regard de l'article R.111-21, par « leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur... sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Le permis de construire étant assujéti au plan de masse, l'esthétique de ce dernier peut-il être directement apprécié par le juge ?

L'arrêt M. Jacquet du Conseil d'Etat ⁵⁵, pose le principe du contrôle minimum du juge en ce qui concerne le zonage, si celui-ci n'est ni entaché d'erreur manifeste d'appréciation, ni d'erreur matérielle, l'administration usant de son pouvoir discrétionnaire. Comme le souligne Hubert Charles ⁵⁶ les actes réglementaires « doivent prendre en compte l'esthétique urbaine dès que la loi le commande », ce qui semble être le cas à la lecture de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme, qui pose le

⁵⁴ "L'esthétique contrôlée - le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence: de l'arrêt Gomel, 1914 à nos jours," Droit et Ville, n°33, 1992, p102

⁵⁵ Arrêt du Conseil d'Etat, Section du Contentieux 10° et 2° sous-section, n° 15.683, du 24 juillet 1981.

⁵⁶ M. Charles, L'esthétique contrôlée (Le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence, de l'arrêt Gomel à nos jours), Droit et ville, n°33, 1992, Colloque Aix en Provence le 9 novembre 1991, p 105.

principe de la préservation de la qualité des paysages et la protection ou la mise en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique de certains secteurs identifiés et localisés.

Un contrôle des faits "bilan coût-avantage" peut permettre de vérifier la proportionnalité de la mesure, « décisions (...) de nature à porter une atteinte grave à la propriété, comme les déclarations d'utilité publique ou la délimitation de zone de protection, voire à introduire un régime de faveur, comme des dérogations » aux besoins de l'intérêt général. Cet examen porte moins sur l'esthétique que sur l'aspect juridique mais présente une des formes de contrôle possible.

CHAPITRE II

UNE TECHNIQUE ORIGINALE D'AMENAGEMENT URBAIN

Le secteur à plan de masse est une technique ambivalente puisant sa base, comme nous l'avons vu, dans la planification urbaine. Sa mise "en pierre", en revanche, se réalise par une procédure d'aménagement que Pierre-Paul Danna définit comme « une activité, ou mieux une compétence des collectivités locales [qui] doivent conduire ou autoriser les diverses opérations qui concourent à la réalisation de l'aménagement et les harmoniser »⁵⁷. La décentralisation a confié au niveau local la maîtrise de l'aménagement, qui tend « à produire du développement urbain, ou à améliorer des tissus urbains existants, par des actions organisées d'équipement, de construction, de restauration, que la puissance publique conduit ou oriente»⁵⁸. Ceci implique, comme le souligne Jérôme Chapuisat⁵⁹ des moyens logistiques très importants, une action foncière (section 1) pour mobiliser les sols et une opération d'aménagement qui est juridiquement difficile à cerner (section 2).

⁵⁷ P.P. Danna, Op. Cit. p. 130

⁵⁸ J.B. Auby, Op. Cit. p 317.

⁵⁹ Op. Cit.

SECTION 1: MAITRISE ORIGINALE DU FONCIER

Le plan de masse délimite un zone sur laquelle il impose une implantation de bâtiment. Comme « le zonage du POS n'est tenu de respecter les limites de propriété »⁶⁰, le plan de masse étant un élément graphique suit cette règle. Il est donc évident que ce dernier couvre plusieurs parcelles. C'est parce que la réussite d'un plan de masse dépend plus de l'urbanisme opérationnel que de la planification, que c'est une technique difficile à mettre en oeuvre, qui nécessite des études préalables et qu'elle suscite au tant d'enthousiasme que de crainte. Les silences de la doctrine et du code de l'urbanisme sont regrettables.

Son originalité est fondée sur un système de liberté individuelle de faire ou ne pas faire et non pas sur un système dirigiste ou interventionniste. La maîtrise publique de l'aménagement urbain suppose normalement un cadre procédural, l'action foncière est dirigée par l'expropriation ou le droit de préemption. Dans le cas du plan de masse, rien n'est défini noir sur blanc. C'est la pratique qui découle directement de l'application de l'article R 123-18 qui modèle ce cadre informel. La maîtrise du foncier n'a pas pour base des prérogatives de puissance publique, bien que l'on retrouve officieusement les trois formes de l'action foncière d'urbanisme proposées par Jean-Bernard Auby⁶¹:

- action sur les disponibilités économiques des sols,
- agir sur la disponibilité juridique des terrains,
- agir sur la disponibilité physique des terrains.

La technique du secteur à plan de masse agit principalement sur la disponibilité physique des terrains (§1) et sur leur disponibilité économique (§2), dans une optique d'incitation et non de coercition.

⁶⁰ Christian Vigouroux, "Un plan d'occupation des sols doit-il être fidèle au parcellaire foncier ?", Conclusion sur l'arrêt du Conseil d'Etat, Section, Mme Sales, 26 février 1988, R.F.D.A. nov-déc 1988, p 970 et s.

⁶¹ Op. Cit.

§1- Action sur la disponibilité physique des sols

Le plan de masse est au coeur du problème urbain (A). Il peut y apporter des éléments positifs tout comme des éléments négatifs, car il n'est qu'incitatif (B).

A- Le problème foncier urbain

La structure physique des terrains (a) grippe le marché foncier (b).

a- La structure physique des terrains

La France est caractérisée par une privatisation de la propriété foncière. Les collectivités locales ne possèdent qu'un mince "portefeuille" de terrains urbanisables. D'autant plus que la France connaît une tendance à la concentration urbaine dans des zones géographiques limitées et particulières (région parisienne, Côte d'Azur), qui déséquilibre l'urbanisation française. Les pouvoirs publics sont donc obligés d' « aménager des terrains qui ne leur appartiennent pas, ce qui leur interdit pratiquement toute autre politique que celle du coup par coup. Rares sont les communes qui ont eu la chance historique d'échapper à cette contrainte » ⁶².

A ceci s'ajoute un morcellement parcellaire des propriétés, qui limite l'action publique, favorise le mitage et le désordre urbain. L'offre de terrain ne correspond plus avec la demande, qui augmente sans cesse. Les taux d'urbanisme que rapporte Jean-Bernard Auby ⁶³ sont impressionnants: il était de 25 % en 1849, de 60 % en 1950, de 70 % en

⁶² Jérôme Chapuisat. Op. cit. page 76.

⁶³ Op. Cit. page 274.

1960 et approche des 80 % aujourd'hui. Il conclue que cette demande de sols « est (...) alimentée (...) par l'accroissement des exigences des individus en ce qui concerne les services urbains ».

C'est de là que, selon le professeur J. Chapuisat ⁶⁴ vient la rigidité du marché foncier.

b- La rigidité du marché foncier

La demande est plus importante que l'offre. Bien que « la superficie des terrains urbanisables, situés en zone U ou en zone NA du POS (...) dépasse 1 500 000 ha » leur situation géographique ne satisfait pas la demande qui recherche des terrains à proximité des agglomérations. « L'offre foncière est rare et chère, d'autant plus chère qu'elle est rare et réciproquement. (...) La spéculation [consciente] est une réalité incontestable». Mais ce n'est pas le seul facteur de déréglementation du marché foncier. « Le rapport sur l'offre foncière (Rapport J.F. Saglio, *Doc. française*, 1980) montre bien que ce sont les comportements des acteurs de l'urbanisme qui se conjuguent en pénurie, y compris de la part des responsables publics. De sorte que l'état du marché foncier alimente la spéculation autant que celle-ci ne le perturbe ».

Le secteur à plan de masse est au coeur du problème. Il permet de surpasser les problèmes de découpage parcellaire et lutter contre le problème de la division foncière mais le respect de la liberté individuelle le rend indicatif et non directif.

⁶⁴ Op. Cit. Pages 76-77

B- Une technique d'incitation de remembrement

L'implantation des constructions définie par le plan de masse ne respecte pas le découpage parcellaire, elle va même contre, pour une unification foncière permettant la réalisation envisagée. Le document graphique va donc faire abstraction du droit de propriété. Mais contrairement à d'autres techniques de planification qui offrent à l'aménageur des outils de prérogatives publiques, le plan de masse fige les terrains jusqu'à entente des propriétaires. Il respecte la liberté individuelle de faire ou ne pas faire, en niant momentanément usus urbanistique de la propriété.

La situation est très variable selon le découpage parcellaire des terrains et la perte du droit d'user pleinement de son droit de construction en sera plus ou moins limitée, comme les exemples ci-dessous l'illustrent.

❶ On peut noter premièrement la situation dans laquelle une construction projetée est implantée dans une seule parcelle. Le propriétaire a donc ici la liberté de construire ou non. Cette hypothèse ne présente aucune difficulté.

② Le plan de masse peut implanter un projet à cheval sur au moins deux parcelles appartenant à deux propriétaires. Cette hypothèse se subdivise en deux cas.

②① Chaque propriétaire peut construire une partie de la construction sans affecter celle-ci. Ce cas est à rapprocher du premier.

②② En revanche l'impossibilité de diviser la construction en projets distincts va obliger les propriétaires à se concerter et à agir ensemble au risque de voir leurs terrains "gelés". Ils sont interdépendants.

③ Le troisième cas est plus typique. Le plan de masse impose l'implantation de volumes à construire et des parcelles à laisser vierge de construction, consacrées à un espace vert. Dans ce cas les propriétés foncières, qui ne sont

pas indispensables à la réalisation du projet d'ensemble, perdent leur valeur.

Toutes les parcelles supportant un plan de masse sont interdépendantes les unes des autres. Ainsi la réalisation d'un projet de plan de masse dépend de la concertation et de la négociation entre propriétaires. Le refus de construire sur une des parcelles bloque tout le projet. La valeur de leur terrain dépend donc de leur importance et de l'intérêt porté à ce projet.

Le plan de masse est donc un facteur influant directement sur la structure physique des terrains et sur la rigidité du marché. Toutefois son influence peut être positive (réalisation du projet) ou négative (gèle des terrains) selon le dynamisme des propriétaires. « L'avantage du secteur à plan de masse, » comme le souligne Bruno Schmit « c'est qu'il n'est pas directif, il respecte la liberté individuelle, en contre partie, il ne donne aucune garantie de réalisation dans le temps ». ⁶⁵

La principale difficulté dans l'entente des propriétaires va être la fixation de la valeur foncière de leur terrain. Parfois la collectivité locale peut imposer un COS dont le transfert va contribuer à la fixation de la valeur du terrain et donc agir directement sur la disponibilité économique du terrain.

⁶⁵ Op. Cit.

§2- Action sur la disponibilité économique par le COS

Le COS a une valeur négociable (a) par le biais de son transfert d'un terrain à un autre (b).

A- La valeur du COS

« Le COS a un effet économique certain. C'est un élément important pour déterminer les prix fonciers. Il donne aux autorités compétentes un "pouvoir magique" leur permettant d'ajouter ou d'enlever de la valeur aux terrains qu'il concerne »⁶⁶. L'article R.123.22 du code de l'urbanisme définit le coefficient des sols comme « le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors oeuvre susceptibles d'être construits par mètres carrés de sol ». Le COS, dans l'hypothèse de son transfert, est une valeur monnayable, qui va augmenter la densité constructible sur un terrain par l'achat des droits de construire résultant du COS d'un autre terrain. Quant aux terrains dont les propriétaires auront vendu les possibilités de construction, ils seront frappés de plein droit d'une servitude d'inconstructibilité.

Cette possibilité confère une nouvelle valeur au terrain. Si l'administration fixe des COS bas et impose par le document graphique du plan de masse un volume de construction nettement supérieur à ceux que peut supporter les parcelles concernés, la réalisation du projet sans transfert de COS est impossible. Une étude poussée équilibre les droits des propriétaires et garantit la valeur foncière des terrains. Tous les transferts de COS correspondent à un transfert financier, donc à revalorisation pécuniaire des propriétés.

⁶⁶ René Cristini, Op Cit.

Reprenons l'exemple ❸ susmentionné. Si le COS est calculé et fixé à un faible taux, le projet ne peut voir le jour sans le COS disponible du terrain qui compose l'espace vert et qui ne supporte aucune construction. Ce terrain retrouve indirectement une valeur monnayable.

Mais les dispositions qui encadrent ce transfert sont définies par l'autorité administrative.

B- Les conditions de transfert de COS

Le transfert est possible dans deux hypothèses. Dans l'une et l'autre le transfert doit être prévu par le plan d'occupation des sols et accepté individuellement par le conseil municipal et il ne peut pas conduire à doter le terrain bénéficiaire de possibilités de construire dépassant le plafond légal de densité.

a- Transfert dans les zones NB

Il est à noter qu'aucune interdiction ne restreint le plan de masse dans les zones urbanisées au vue de la rédaction de l'article R 123-18 ⁶⁷. La première hypothèse est aménagée par l'article L123-2 du code de l'urbanisme selon lequel: « dans les zones à protéger en raison de la qualité des paysages..., les plans d'occupation des sols peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction, résultant du coefficient d'occupation des sols fixé pour l'ensemble de la zone, pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone ».

Une réponse ministérielle ⁶⁸ souligne que ce transfert ne peut être autorisé que dans les zones ND des plans d'occupation des sols. L'article R123-18 2° d précise que le document d'urbanisme peut prévoir, dans le

⁶⁷ « Ces zones urbaines ou naturelle comprennent, les cas échéant » les secteurs à plan de masse.

⁶⁸ JO, Déb Nat, 8 déc 1979, p 11503 J.C.P. ed N. Prat 7042

cadre des zones ND qu'« à l'intérieur des zones qui constituent un paysage de qualité et à l'exclusion des parties de territoires présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles ou forestières, sont indiqués ceux des secteurs où est applicable le transfert des possibilités de construction prévu à l'article L 123-2 ». Pour la réalisation d'un plan-masse il est donc intéressant de faire superposer le secteur de plan-masse avec les zones de transfert.

Mais pour une totale efficacité il convient d'observer les principes suivants:

- ce secteur doit être localisé de façon à ce que les constructions qui y seront admises ne mettent pas en cause la qualité du site et du paysage mais puissent s'intégrer convenablement ;
- la densité qui y est admise ne doit pas induire un volume excédant par trop la totalité des possibilités de construire fixées pour l'ensemble de la zone en fonction du COS de base ;
- il doit pouvoir être équipé convenablement en voirie et réseaux divers et être donc déjà accessible ;
- l'organisation foncière doit être telle que le mécanisme de transfert de COS puisse fonctionner correctement.

Dans cette zone générale où est admis le COS, le document d'urbanisme doit définir un ou plusieurs secteurs d'accueil, se situant impérativement dans le périmètre de la zone ND. Il est impératif de le prévoir dans un plan-masse pour assurer la construction groupée.

b- Dans les zones U

La seconde hypothèse s'applique dans les zones urbaines des POS. Elle découle de l'article L.332-1 qui prévoit que, lorsque le dépassement du COS est autorisé en raison de prescriptions d'urbanisme et d'architecture, le constructeur est exempté de verser une participation si les propriétaires voisins acceptent de transférer des possibilités de construire équivalent au dépassement.

Cette maîtrise du foncier débouche sur une opération d'aménagement qui se présente sous bien des aspects comme marginale.

SECTION 2- UNE OPERATION D'AMENAGEMENT MARGINALE

La technique de mise en oeuvre du secteur à plan de masse est floue et juridiquement inclassifiable. L'article L.300-1 définit la notion d'opération d'aménagement par ses buts, dans une approche global qui se heurte à l'énumération exhaustive du titre premier intitulé "Opérations d'aménagement", dans laquelle le secteur à plan de masse n'apparaît pas, bien que ses objectifs correspondent à ceux d'une opération d'aménagement. « Pour dépasser cette contradiction, doit-on considérer que seules les opérations expressément visées par le code de l'urbanisme, sous quelques rubriques que ce soit, sont réellement des opérations d'aménagement et peuvent à ce titre, emporter des conséquences concrètes ? [...] D'autre part [...] la compétence de principe en la matière est attribuée à la commune ; peut-on dès lors prétendre qu'elle reçoit ipso facto la faculté de créer ses propres instruments d'urbanisme opérationnel destinés à compléter ou à se substituer aux opérations d'aménagement dûment prévues par le code ? »⁶⁹. Le plan de masse échappe aux procédures définies par le code de l'urbanisme. Sa marginalité apparaît clairement dans l'originalité du statut de ses aménageurs qui sont potentiellement les propriétaires fonciers (§1) et dans la flexibilité de son cadre procédural (§2).

⁶⁹ P.P. Danna, Op. Cit. p 138

§1- Les propriétaires fonciers, des aménageurs potentiels

Face à un plan de masse, les propriétaires doivent se concerter. Le secteur à plan de masse est d'une exécution aléatoire car elle « dépend de facteurs sur lesquels la commune a peu de prise: le conjoncture économique, mais aussi la capacité des propriétaires à se mettre d'accord, car la réalisation d'un secteur à plan masse nécessite en général des regroupements parcellaires. Les formules sont nombreuses, A.F.U. (A), SCI, achat par un tiers (B), mais elles dépendent toutes du bon vouloir des propriétaires » ⁷⁰.

A- L'Association Foncière Urbaine

« A.F.U. reste l'un des rares moyens de fabriquer du terrain à bâtir sans acheter le terrain à aménager, le portage étant en fait assuré, sans qu'ils s'en rendent compte, par les propriétaires eux-mêmes » ⁷¹. Bruno Schmit énumère trois conditions: un petit parcellaire, un certain nombre de propriétaires intéressés et la certitude d'une plus-value. Dans le cas d'un secteur à plan masse elles sont réunies. Il faut très souvent un fait extérieur à la constitution d'une telle association. Ici c'est le secteur à plan masse qui risque de geler les droits à bâtir si la réalisation du projet ne se fait pas. Sa délimitation géographique peut tout à fait coïncider avec le périmètre d'une A.F.U.. L'association est soit autorisée soit constituée d'office (a), dans le but de regrouper ou de remembrer des parcelles (b).

⁷⁰ Bruno Schmit Op. Cit.

⁷¹ Bonnard, Alice, "Aménager sans aménageur - Le charme discret des A.F.U. de remembrement", Etudes foncières, n°64 septembre 1994, pages 25 et s.

a- Modalités de création

Selon l'article L 322-3 du code de l'urbanisme, « l'autorité administrative peut autoriser une association foncière urbaine sur la demande de propriétaires intéressés ou, le cas échéant, à l'initiative de la commune ». Cette demande est soumise à une double condition de majorité et d'engagement d'acquisition des immeubles pouvant être délaissés.

Un dossier de création est constitué, le conseil municipal donne son accord sur le projet envisagé. Si la demande est recevable et justifiée, le préfet ordonne une enquête publique. Une assemblée générale est ensuite convoquée. Dans un délai de deux mois à compter de cette assemblée le préfet autorise la constitution de A.F.U..

« A défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés ou de constitution d'une association foncière libre ou autorisée, l'autorité administrative peut constituer une association foncière urbaine » stipule l'article L 322-4 du code de l'urbanisme. Les propriétaires des terrains compris dans le périmètre de A.F.U. ne disposent pas du droit de délaissement et sont membres d'office.

b- L'objet de A.F.U. conditionne la réalisation du plan-masse

Deux objets sont attribués aux A.F.U.: le remembrement et le regroupement. Dans les deux cas, après constitution de l'association, un projet est établi, soumis à accord du conseil municipal puis à l'enquête publique. Le projet est arrêté par le conseil des syndics puis le plan est approuvé par le préfet.

Les associations de remembrement de parcelles visées aux premiers alinéas des articles L 322-2 et L 322-4 du code de l'urbanisme « ont pour objet exclusif le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes y attachées (...) prélude à la constitution d'immeubles sur le nouveau parcellaire. (...) Après achèvement des opérations de remembrement, la

construction d'immeubles est ensuite l'affaire personnelle de chaque propriétaire de terrains remembrés »⁷². Elle permettra la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement nécessaire. Le principe de la contribution de l'associé aux dépenses de l'association consiste à faire payer un montant proportionnel aux avantages qu'il tirera de l'opération après travaux. L'association en échange, avant sa dissolution, verse les indemnités qu'elle doit aux titulaires de droits réels éteints du fait du remembrement et des transferts de parcelles.

L'association de regroupement de parcelles diffère par son objet et sa création, puisqu'elle ne peut être en aucun cas créée d'office. Le projet de regroupement de parcelles a pour but de conférer l'usage à un tiers par bail à construction. Elle n'est normalement pas habilitée à exécuter des travaux d'aménagement. La technique consiste à « recevoir des loyers ou des lots dans les immeubles édifiés après avoir placé (les parcelles) sous le régime de l'indivision puis louées ou apportées à un constructeur »⁷³.

L'utilisation du potentiel des A.F.U. dans les secteurs à plan de masse réduit certains inconvénients qu'elles soulèvent. La première difficulté qui réside dans la délimitation du périmètre de l'association disparaît aisément dans un plan-masse, ce dernier délimitant naturellement le périmètre. L'autre apparaît dans l'intérêt des propriétaires qui peut être différent, alors qu'il semble converger dans un plan de masse. Ils ne peuvent qu'avoir deux attitudes: le replis ou l'acceptation du document graphique et sa réalisation. Leur intérêt est donc dans l'association dont le choix dépend de la capacité financière et du volontarisme des propriétaires.

A.F.U. présente l'avantage d'associer indirectement la commune puisqu'elle donne son accord et directement quand elle possède des terrains compris dans le périmètre de l'association. Elle s'engage souvent à acquérir les terrains de propriétaires qui ont fait jouer leur droit de

⁷² Circulaire n°75-133 du 3 septembre 1975, BO équipement, n°75-70 bis, citée par le Lamy droit immobilier, 1996, n° 1070.

⁷³ Circulaire Op. Cit.

délaissement et évite de recourir à l'expropriation ou à la préemption. La collectivité locale a tout intérêt à soutenir les A.F.U. car elles vont permettre la construction d'immeubles conformes au plan-masse et un aménagement théoriquement sans frais. Comme le rappelle Alice Bonnard ⁷⁴ « les propriétaires sont d'abord des électeurs » !

L'engagement financier des communes peut varier, elle va du financement de l'étude d'urbanisme préalable à des subventions.

B- Achat par un tiers

La réalisation d'un secteur à plan de masse dépend de la capacité de concertation des propriétaires privés. A.F.U. semble l'outil le mieux adapté, toutefois une autre possibilité existe, c'est l'achat par un tiers, soit une personne physique soit une personne morale, avec (a) ou non (b) la participation des propriétaires tout au long de l'opération.

a- Participation des propriétaires à une société

Les sociétés d'attribution, créées par la loi du 28 juin 1938 sont définies comme suit par l'article L 212.1 du code de construction et de l'habitation: « des sociétés ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur division par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance ». Cette formule semble en adéquation avec la technique de plan de masse. Toutefois deux points noirs apparaissent à son tableau. Le premier est la lourdeur de son régime, accentuée par des règles de protection des acquéreurs et de moralisation imposées par la loi du 16 juillet 1971. Le mode de financement par les associés, qui doivent répondre aux appels de fonds lancés par la société, constitue une barrière qui ne peut être franchie si les propriétaires ont un faible pouvoir d'achat. L'avantage majeur est la participation des propriétaires à l'aménagement du secteur à plan de masse.

⁷⁴ Op. Cit.

b- La vente du terrain à un promoteur

Les propriétaires ont la possibilité de vendre leur bien foncier à un promoteur qui se chargera de la construction. Les possibilités de construction sont le principal frein à cette solution. En effet la valeur monnayable du projet doit permettre à l'acheteur tiers de rentabiliser son opération. Le tiers devenant aménageur, il convient de lui présenter un secteur à plan de masse correspondant à ses besoins.

La seconde difficulté va résider dans le prix de rachat des terrains et la négociation entre propriétaires et tiers acheteur. Plus le projet est financièrement viable et rentable plus la pression des promoteurs immobiliers sera grande et proportionnellement la marge de négociation des propriétaires.

En revanche dans le cas contraire l'immobilisation des terrains sera d'autant plus longue que l'intervention de la collectivité locale sera retardée. Car il ne faut pas oublier qu'elle est une pièce maîtresse. Soit dans une optique libérale elle laisse l'avenir du secteur à plan masse au bon vouloir des "privés" soit dans une politique interventionniste elle agit, par le biais de la création d'une A.F.U., par l'achat de certains terrains, voire une société d'économie mixte de construction.

Cette maîtrise permissive du foncier associée à une politique volontaire de la collectivité locale permet au secteur de plan de masse de devenir une opération d'aménagement à part entière.

§2- Flexibilité du cadre procédural

La réforme instituée par la loi du 18 juillet 1985 (n°85-729) a défini le nouveau concept d'opération d'aménagement. « Insusceptible de s'inscrire dans une catégorie juridique classique, il possède néanmoins une dimension instrumentale qui lui permet, et ce n'est pas rien, de conférer une certaine cohérence à l'urbanisme opérationnel ». Ainsi toutes les opérations ont un tronc procédural commun, composé selon le professeur M. Danna d'une démocratisation des procédures, avec la concertation et la publicité des actes d'aménagement et d'une banalisation des aménageurs avec un choix diversifié et ouvert. Au regard de cette analyse, le secteur à plan de masse est marqué par la flexibilité de son cadre procédural, dans lequel la négociation et la concertation prennent la première place (A), ce qui permet d'échapper aux contraintes des Z.A.C. (B).

A- De la négociation à la concertation

La négociation est le caractère le plus marquant du secteur à plan de masse (a). Elle est nécessaire pour la mise en oeuvre du plan, mais ne dispense pas pour autant de l'obligation de la concertation (b).

a- La négociation

La collectivité locale, en établissant un secteur à plan de masse a la volonté, dans l'intérêt général, de réaliser les constructions que celui-ci indique. Pour ce faire l'aménageur est indispensable, il doit s'investir. Bien qu'outil de planification, donc document administratif, une coordination voire une concertation officieuse (appelé présentement négociation), entre les aménageurs hypothétiques et la collectivité locale doit s'instaurer. Cette étude permet de cerner les difficultés de

l'implantation des bâtiments par rapport au parcellaire, les relations de voisinages, les intérêts des propriétaires.

Deux cas sont à distinguer. Parfois l'initiative de l'élaboration d'un secteur à plan de masse incombe aux propriétaires privés, dans d'autres cas aux collectivités locales. Quels qu'ils soient, la "procédure" d'élaboration est sensiblement la même.

- La personne (morale ou physique) doit convaincre les propriétaires en mettant en exergue les avantages de valorisation de leur patrimoine qu'ils pourraient tirer d'un plan masse. Une démarche de sensibilisation s'amorce alors. L'initiateur va montrer des exemples, monter des expositions, tenir des réunions.

- Si l'initiateur est un tiers à la commune, une phase de dialogue va s'instaurer. Il doit lui montrer les avantages à modifier le POS pour inclure un secteur de plan de masse et, éventuellement accorder des transferts de droits à bâtir pour valoriser le patrimoine communal.

- Une esquisse d'étude est ensuite proposée dans le but de convaincre soit les aménageurs, soit la municipalité. Si les propriétaires privés acceptent l'idée du secteur de plan masse, électoralement la municipalité peut tirer avantage en le créant. L'habileté de l'initiateur sera de susciter le besoin de plan masse pour que celui-ci ne soit plus une atteinte au droit de propriété mais sa valorisation.

Cette négociation est donc la phase pré-opérationnelle. Cette phase d'étude peut ainsi s'entreprendre en étroite collaboration entre les propriétaires et la collectivité locale.

Il arrive parfois qu'un organisme tiers à la commune et aux propriétaires propose une esquisse d'étude, engage les négociations entre propriétaires et municipalité, dans l'objectif d'élaborer le secteur à plan de masse de la commune puis d'être partenaire des aménageurs.

« L'enjeu est plus d'impulser ou d'accompagner, de coordonner ou d'inventer, de surveiller ou d'informer... Pour ce faire, une planification autoritaire et un urbanisme réglementaire ne sont pas adaptés » ⁷⁵.

⁷⁵ Ascher François, "Projet public et réalisations privées - Le renouveau de la planification des villes", Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 14.

Cette négociation officieuse, ne soustrait pas l'opération d'aménagement à l'obligation théorique de concertation.

b- La concertation

La réforme de 1985 a imposé le principe de la concertation comme élément commun aux opérations d'aménagement. L'article L.300-2 mentionne l'obligation de définir les objectifs et les modalités d'une concertation, avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, « avant a) Toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone à l'urbanisation future ; b) Toute création [...] d'une zone d'aménagement concertée ; c) Toute opération d'aménagement [...] lorsque par son importance ou par sa nature, cette opération modifie de manière substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune [...] ».

« L'imprécision de cette dernière hypothèse, souligne H.G. Hubrecht et G. Melleray ⁷⁶, a été heureusement supprimée par l'article 1 du décret n°86-521 du 15 mars 1986 qui fixe huit catégories d'opérations obligeant à concertation ». Cette liste repose sur des critères financiers ou matériels. Sur les huit critères, le premier ne concerne pas les secteurs à plan de masse, puisqu'il s'applique pour les communes non dotées d'un POS. Les sept autres concernent des ouvrages particuliers qui peuvent occasionnellement intéresser les secteurs à plan de masse: la transformation d'une voie en zone piétonne et dans une zone urbanisée des investissements routiers, la construction d'une gare, la couverture de cours d'eau, les travaux d'infrastructures des ports fluviaux, la création d'un port maritime, la réalisation d'ouvrages sur une partie du rivage.

La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a complété le dispositif réglementaire, en imposant, dans son article 4 une concertation avant toute action ou opération d'aménagement « qui, par son ampleur ou

⁷⁶ Hubrecht H.G., Melleray G., "La commune et l'aménagement", Revue Française de Droit Administratif, mai-juin 1986, p 328.

par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers ». Ces deux procédures ne sont pas cumulables.

Cette concertation est inefficace. Hormis la modification ou révision du POS, le secteur à plan de masse à de grandes chances d'échapper à la concertation obligatoire, ne reprenant pas les critères qui modifient de manière substantielle le cadre de vie. Et elle est d'autant plus illusoire que ses modalités ne sont pas précisées et que « la loi a même pris la précaution de limiter les conséquences des éventuelles insuffisances en décidant que les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne seraient pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher la décision organisant la concertation » ⁷⁷.

Le secteur à plan de masse marque bien sa marginalité, en échappant en grande partie, au tronc commun procédural des opérations d'aménagement reconnues. On est en droit de s'interroger sur la réelle opportunité de le classer dans l'urbanisme opérationnel. Et pourtant au regard de son utilisation, le secteur à plan de masse peut être une véritable alternative aux Z.A.C..

B- Une alternative à la Z.A.C.

La Z.A.C. est la référence en matière d'opération d'aménagement, puisqu'elle a été créée à cet effet. La mise en oeuvre de son régime dérogatoire du droit commun de l'urbanisme, lui impose des contraintes (a), auquel le plan de masse n'est pas soumis quand il est jumelé avec un périmètre d'aménagement d'ensemble (b).

⁷⁷ J.B. Auby, Op. Cit. p. 67

a- Les contraintes de la Z.A.C.

La Z.A.C., dont les modalités d'élaboration et de réalisation sont complexes (2) est encadrée par la notion d'aménagement (1).

1- Notion d'aménagement

La zone d'aménagement concertée est un mécanisme polyvalent. Comme le précise l'article R.311-1 code de l'urbanisme, il est disponible pour « l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation: 1° de construction à l'usage d'habitation, de commerce, d'industries, de services; 2° d'installation et d'équipements collectifs publics ou privés ». Ce mécanisme ne peut être utilisé que pour une opération d'aménagement, comme l'a confirmé l'arrêt du Conseil d'Etat, 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, Rec p 251, et M. Lasvignes dans ses conclusions: « (...) compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme ».

Comme cela a été examiné ci-dessus, le plan masse échappe à la notion d'aménagement.

2- Une lourde procédure

Le régime des Z.A.C. est dérogatoire du droit commun de l'urbanisme. Il permet des facilités économiques et fiscales aux aménageurs. En contre partie, son élaboration présente l'inconvénient d'une longue procédure. Une étude préalable, qui porte sur l'opportunité économique de l'opération, ses déterminants financiers, ses effets sur l'environnement, est d'abord nécessaire. Puis les nombreuses formalités du dossier de création, dont la composition est indiquée par l'article R. 311-3 alourdissent la procédure. Il doit comprendre un rapport de présentation, des indications sur le mode de réalisation choisi et sur la solution choisie

en matière de participations. L'article L 300-2 du code de l'urbanisme impose, pendant la durée de l'élaboration du projet, une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. De plus il est soumis à enquête publique.

Toutes ces contraintes procédurales n'existent pas formellement lors de la réalisation d'un plan de masse. Les contraintes qui pèsent sur le plan de masse sont celle de la révision, modification ou élaboration du POS et celles de l'étude préopérationnelle. Pour cette dernière la commune est libre de ses choix et de ses actions. Il est évident que le secteur à plan de masse peut paraître limiter quant à son ampleur, notamment en ce qui concerne les équipements publics. L'absence de procédures éliminent l'aspect contractuel qui lie la collectivité publique et les partenaires privés. L'objectif des Z.A.C. est l'aménagement et l'équipement de terrains appartenant à une personne publique en vue de les concéder plus tard. Ce côté transactionnel, qui est étroitement surveillé et encadré dans les opérations d'aménagement, est aussi présent dans les plans masse, par le biais du Périmètre d'Aménagement d'Ensemble (PAE).

b- Le Périmètre d'Aménagement d'Ensemble ⁷⁸

Le Plan d'Aménagement d'Ensemble (PAE) élargit le champ d'application du secteur à plan de masse et permet le financement d'une véritable opération d'aménagement. Le PAE, formalisé à l'article L. 332-9 et suivants du code de l'urbanisme, est un dispositif relativement récent, puisqu'il a été introduit par la loi du 18 juillet 1985. Il n'est ni une opération d'aménagement ni un document d'urbanisme réglementaire, c'est un mode spécifique de financement de l'aménagement permettant à la collectivité de faire participer les aménageurs et constructeurs à la réalisation des équipements publics, « pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers (...) ». Lorsque la capacité des équipements

⁷⁸ Les initiales P.A.E. correspondent selon les différents auteurs à :

- Périmètre d'Aménagement d'Ensemble. P-P Danna, Op. Cit. p.146;

- Plan d'Aménagement d'Ensemble. B. Schmit, Op. Cit. p.45;

- Programme d'Aménagement d'Ensemble. Ferre Lemaire Isabelle, "Maîtriser l'urbanisme - La loi et le sol", Les éditions de l'atelier, 1996, p 81

programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs »⁷⁹.

Le PAE assure à la commune une crédibilité opérationnelle. En effet, le « POS aide à définir les caractéristiques de la forme urbaine souhaitée, le PAE encourage ce regard prospectif en matière d'équipement public utile et nécessaire à tout projet d'urbanisme »⁸⁰. Le PAE échappe à la concertation publique⁸¹ prévue par l'article L. 300-2.

Cette formule permet à la collectivité d'échapper à l'influence d'un aménageur potentiel, puisqu'elle s'effectue en amont du passage à l'opérationnel. Concrètement, quand un aménageur cherche à construire sur un secteur doté d'un PAE il sera informé du niveau de participation demandé aux aménageurs pour le renforcement des équipements publics. « Le partenariat public-privé se présente comme une complémentarité de compétences. Le privé apporte ses compétences et ses capitaux: la collectivité publique ses prérogatives publiques et ses garanties. Le bénéfice des opérations est réparti entre le public (sous la forme d'équipements, de logements sociaux) et le privé »⁸².

Une simple délibération du conseil municipal suffit pour rédiger l'acte fondateur. Celle-ci indique au droit d'un secteur délimité sur un plan les équipements nécessaires à l'urbanisation. « Le périmètre d'aménagement d'ensemble apparaît incontestablement comme une nouvelle technique opérationnelle mais aussi comme une modalité particulière de financement des équipements publics »⁸³.

⁷⁹ Alinéa 1er de l'article L. 332.9 inscrit par la loi du 9 février 1994 dite loi Bosson.

⁸⁰ Ferre Lemaire Isabelle. Op. Cit p 82.

⁸¹ CE 3 oct 1994, S.C.I. du Pardy, Rec tables, p 1248. cité par le "code de l'urbanisme", Dalloz 1996, p 282.

⁸² Ascher François, "Projet public et réalisations privées - Le renouveau de la planification des villes", Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 11.

⁸³ P-P Danna, Op. Cit. p 351.

CONCLUSION

Le secteur à plan de masse est à rapprocher de la réflexion menée autour de la notion de "master-projet" , rapportée par Ascher François, qui « visent à essayer de mieux utiliser et maîtriser les dynamiques des grands projets: c'est à dire d'ajouter à la panoplie des instruments de la planification urbaine des outils qui permettent d'utiliser les effets induits de projets particuliers, suffisamment important - spatialement, économiquement, fonctionnellement ou symboliquement - pour entraîner des modifications qui dépassent le site et l'objet immédiat du projet. Il s'agit donc de mettre au point des méthodes et des instruments qui permettront à la collectivité locale de prévoir et de maîtriser des effets induits [...] Le master-projet est donc à la fois un instrument de planification urbaine et d'urbanisme opérationnel » ⁸⁴.

Le plan masse est ambivalent. Le passage de la planification à l'opération d'aménagement dépend de la motivation de la collectivité locale et des propriétaires. Ce régime libéral place la collectivité locale et les propriétaires sur un quasi pied d'égalité car ils possèdent tous deux des moyens de freiner la mise en oeuvre du plan masse. Tous les participants à l'opération sont indépendants les uns des autres. C'est la force de cette technique mais aussi sa faiblesse. La vision foncière du droit de propriété est très ancrée dans les mentalités, d'où l'importance du dialogue. C'est une technique qui contraste avec le reste du droit de l'urbanisme français. Les diverses réflexions menées sur l'évolution à donner au droit de l'urbanisme reprenne la technique du plan de masse sans la nommer. Peut être s'achemine-t-on vers le pragmatisme urbanistique ? Toutefois « la simplicité et la commodité sont à rechercher autrement que dans la déréglementation qui crée parfois de nouveaux problèmes ou remplace des règles précises par des normes subjectives » ⁸⁵...

⁸⁴ Ascher François, "Projet public et réalisations privées - Le renouveau de la planification des villes", Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 13.

⁸⁵ André-Hubert Mesnard, "Les instruments juridiques de la planification urbaine", Droit et ville, n°34, "Colloque de Toulouse 1992", p.135.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux:

AUBY Jean-Bernard et PERINET-MARQUET Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Domat droit public / droit privé, Montchrestien, 1995 4^o édition.

BONHOMME André, *Guide pour l'établissement des projets de bâtiments*, Edition du Moniteur,

CATHELINEAU J., CORNILLE P., VIGUIER J.L., *Technique du droit de l'urbanisme*, Pratique du droit notariale, Litec, 1993.

CHAPUISAT Jérôme, *Le droit de l'urbanisme*, Que Sais-je, P.U.F., 1996.

CONSEIL D'ETAT, *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 1992.

CRISTINI René, *Droit de l'urbanisme*, Economica, 1985.

DANNA Pierre-Paul, *La notion d'opération d'aménagement - Regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université de Nice, septembre 1991.

FERRE LEMAIRE Isabelle, *Maîtriser l'urbanisme - La loi et le sol*, Les éditions de l'atelier, 1996.

HAROUEL Jean-Louis, *Histoire de l'urbanisme*, Que Sais-je, P.U.F, 1993.

HOCREITERE P., *L'urbanisme et les collectivités locales*, Coll Sofiac édition 1996.

LACAZE Jean-Paul, *La ville et l'urbanisme*, Flammarion, coll Dominos n°78, 1995.

Ministère de l'aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, *Les plans de masse, Recueil des notes techniques sur le POS*, Circulaire D4 - 1, La Documentation Française, Paris, mai 1974.

RICARD Michel, *La pratique du permis de construire et des autorisations spéciales*, coll Actualité juridique, Editions du Moniteur, 1979.

ROUSSEAU Denis et VAUZEILLES Georges, *L'aménagement urbain*, Que Sais-je, P.U.F, 1992.

Urbanisme, Dalloz Immobilier, Edition Dalloz 1992.

Lamy droit Immobilier, Edition Lamy 1996.

Gazette du Palais, 1972-1973, Tome 2.

Juris-classeur de la Construction, Edition du Juris-Classeur.

Dictionnaire permanent - Construction., Editions Législatives.

Revue:

ASCHER François, *Projet public et réalisations privées - Le renouveau de la planification des villes*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 4 et s.

BARDI Max & **MILHAUD** Jean, *Le Plan Cornudet - Aménagement, publicité, lotissement - L'application à Nice et sur la Riviera*, Imprimerie de l'Eclaireur de Nice, 1933.

BONNARD Alice, *Aménager sans aménageur - Le Charme discret des A.F.U. de Remembrement*, Etudes Foncières n°64, septembre 1994, édition A.D.E.F.

CHARLES Hubert, *L'esthétique contrôlée (Le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence, de l'arrêt Gomel à nos jours)*, Droit et ville, n°33, 1992, Colloque Aix en Provence le 9 novembre 1991, p 101-114.

COULAUD Nathalie, *Un POS garant de la qualité du paysage*, Le moniteur, n°4861, 24 janvier 1997, p 60-61.

FELLMANN Thierry et **MOREL** Bernard, *Territoires en Action - Prospective urbaine et planification stratégique*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°51, p 92 et s.

FOUCHIER Vincent, *Planification urbaine - Penser la densité*, Etudes Foncières n°64, septembre 1994, édition A.D.E.F.

HUBRECHT H.G., **MELLERAY** G., *La commune et l'aménagement*, Revue Française de Droit Administratif, mai-juin 1986, p 317.

MESNARD André-Hubert, *Les instruments juridiques de la planification urbaine*, Droit et ville, n°34, "Colloque de Toulouse 1992", p 121

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *L'esthétique décrétée*, Droit et ville, n°33, 1992, Colloque Aix en Provence le 9 novembre 1991, p 72-92.

SCHMIT Bruno, *Le renouveau des secteurs à plan masse*, Diagonal, n°98, décembre 1992.

VIGOUROUX Christian, *Un plan d'occupation des sols doit-il être fidèle au parcellaire foncier ?*, Revue Française de Droit Administratif, nov-déc 1988, p 970.

La planification et ses doubles, Les Annales de la Recherche Urbaine, N°51

Les secteurs de plan de masse, Mairie de Paris, Direction de l'Aménagement Urbain.

ANNEXES

Annexe 1:

"Les secteurs de Plan de Masse - Création de nouveaux ensembles urbains dans divers quartiers". Extrait du rapport de présentation du POS de la ville de Nice, approuvé le 24 juin 1994, pages 111 à 114.

Annexe 2:

Secteur de plan de masse "Place du Pin".

Annexe 3:

Secteur de plan de masse "Bd de la Madeleine".

Annexe 4:

Exemple de volumétrie d'un plan de masse. Atelier public d'aménagement de Juvisy. Extrait de la "Chronique de la règle ordinaire", Diagonal n°98, décembre 1992, p 44.

Table des matières

Introduction.....	3
<i>Section 1: De la naissance du plan de masse.....</i>	<i>4</i>
<i>Section 2: des différents types de plan-masse</i>	<i>6</i>
<i>Section 3: le plan de masse et le droit de l'urbanisme.....</i>	<i>7</i>
Chapitre I: Plan de masse, un outil spécifique de la planification.....	9
<i>Section 1: Plan-masse ou la "micro-planification"</i>	<i>10</i>
<i>§1- Un rapport de complémentarité avec le POS</i>	<i>10</i>
A- La règle générale d'urbanisme: une planification passive	11
a- Un droit négatif.....	11
b- Un encadrement du geste urbanistique.....	12
B- Le plan de masse: une planification dynamique	13
a- Une planification "in concreto"	13
b- Une valorisation de l'espace	15
1- Une meilleure gestion de l'espace.....	15
2- Protection du patrimoine	16
3- La préservation des paysages	16
<i>§2- Un rapport de dépendance avec le POS</i>	<i>18</i>
A- Procédure d'établissement	18
a- La procédure d'établissement du POS	18
b- Nécessité d'une étude approfondie préalable.....	19

B- Le projet d'aménagement institué comme règle d'urbanisme en Allemagne	20
Section 2: Plan de masse une exception juridique	21
§1- Inversion de la valeur juridique du document graphique.....	21
A- Le document graphique dans le POS	21
B- Le document graphique supplante le règlement	22
a- Répartition des dispositions entre le plan de masse et le règlement	22
b- Une servitude d'urbanisme absente du règlement	24
§2- L'esthétique urbain.....	25
A- Plan de masse, entre urbanisme et architecture	25
a- Les prescriptions architecturales	26
1- Notion de prescriptions architecturales	26
2- "L'homme de goût et de l'art de vivre"	27
b- Droit d'auteur sur l'intérêt général	28
1- Droit d'auteur des architectes	28
2- Droits d'auteur des créateurs de plans	29
B- L'examen de l'esthétique du plan de masse	30
 Chapitre II: Une technique originale d'aménagement urbain	 32
Section 1: Maîtrise originale du foncier	33
§1- Action sur la disponibilité physique des sols	34
A- Le problème foncier urbain	34
a- La structure physique des terrains	34
b- La rigidité du marché foncier	35
B- Une technique d'incitation de remembrement	36
§2- Action sur la disponibilité économique par le COS.....	39

A- La valeur du COS.....	39
B- Les conditions de transfert de COS	40
a- Transfert dans les zones NB	40
b- Dans les zones U	41
Section 2- Une opération d'aménagement marginale.....	42
<i>§1- Les propriétaires fonciers, des aménageurs potentiels.....</i>	<i>43</i>
A- L'Association Foncière Urbaine	43
a- Modalités de création	44
b- L'objet de A.F.U. conditionne la réalisation du plan-masse.....	44
B- Achat par un tiers	46
a- Participation des propriétaires à une société	46
b- La vente du terrain à un promoteur	47
<i>§2- Flexibilité du cadre procédural.....</i>	<i>48</i>
A- De la négociation à la concertation	48
a- La négociation	48
b- La concertation.....	50
B- Une alternative à la Z.A.C.....	51
a- Les contraintes de la Z.A.C.	52
1- Notion d'aménagement	52
2- Une lourde procédure	52
b- Le Périmètre d'Aménagement d'Ensemble	53
Conclusion	55
Bibliographie.....	56
Annexes	58