

Un certain droit de l'urbanisme avant la loi Cornudet

Robert Carvais

DANS **DROIT ET VILLE 2019/2 N° 88**, PAGES 9 À 42

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

ISSN 0396-4841

DOI 10.3917/dv.088.0009

Date de mise en ligne : 03/03/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-droit-et-ville-2019-2-page-9?lang=fr>



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



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

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

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

Un certain droit de l'urbanisme avant la loi Cornudet

Robert CARVAIS

CNRS, Centre de théorie et analyse du droit
UMR 7074 – Université Paris Nanterre

Comme le concept d'urbanisme ne naît pas au début du XX^e siècle, qu'il évolue au cours du temps¹, l'encadrement de cette notion par le droit est ancien. Bien sûr, tout le déferlement de textes législatifs et réglementaires que connaît l'urbanisme après la première guerre mondiale structure une pensée sur la ville dans un contexte particulier (celui de la Reconstruction après l'épreuve de la destruction massive des villes françaises) et à l'aide de méthodes nouvelles induites par des réflexions relativement et constamment mises à jour (la création de la notion de région, le zonage, la planification, l'aménagement, l'autorisation, etc.). La plupart des juristes contemporains font d'ailleurs commencer le droit de l'urbanisme à cette époque de la première moitié du XX^e siècle², mais la plupart des autres, armés d'un certain pragmatisme, comme il est fréquent en droit, n'accordent à ce qui s'est déroulé dans le passé que peu de considérations, voire ne sauraient y voir un « socle » du droit positif de l'urbanisme³.

1 A. de Laubadère, « L'évolution de la notion juridique d'urbanisme », in *Mélanges de droit, d'histoire et d'économie offerts à M. Laborde-Lacoste*, Bordeaux, 1963, p. 275-278.

2 H. Charles, *Les principes de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1993. B. Poujade, J.-Cl. Bonichot, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Montchrestien, 2003.

3 Voir la réflexion d'Henri Jacquot et François Priet dans la note de la première page de leur manuel (*Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2008, p. 1. Au moins ont-ils le mérite de poser la question ! Consulter les manuels de J.-P. Lebreton, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, 1993 ; J.-B. Auby, J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 8^e édition, 2008 ; B. Dobrenko, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Gualino /Lextenso, 4^e édition, 2008 ; H. Perrinet-Marquet et Rozen

Pourtant, à y regarder de près, il paraît impensable que le droit de l'urbanisme ne soit né qu'en 1919 et cela pour plusieurs raisons : il n'y a jamais de génération spontanée d'une discipline, à plus forte raison pour le droit de l'urbanisme⁴. Il existe des circonstances particulières sociales, économiques, professionnelles qui, sur un temps long, permettent l'émergence d'un champ de savoirs multiples qui devient le champ d'un nouveau savoir qui s'organise petit à petit en discipline, trouvant l'organisation d'une transmission adéquat du savoir selon des modalités d'usage puis officielles de formation, empruntant çà et là à des fonds existants (comme le droit administratif pour le droit de l'urbanisme).

-De l'organisation des cités : Les villes se sont toujours organisées sur le plan politique comme matériel⁵. Rarement les maîtres d'ouvrage ont été laissés totalement libres de construire ce qu'ils voulaient et où ils le voulaient. Si l'on se

Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien / Lextenso, 9^e édition, 2012. Voir néanmoins M. Huet (*Le droit de l'urbain. De l'urbanisme à l'urbanité*, Paris, Economica, 1998) qui accorde plus de crédit, semble-t-il, à l'histoire de la pensée.

4 Nous l'avons montré pour le droit de la construction dans « Quand les architectes jugeaient leurs pairs, les juristes représentaient-ils encore le droit des bâtiments ? L'histoire des relations pratiques entre droit et architecture », *Droit et ville*, n° 76/2013, p. 69-87 ; Lire aussi « L'élaboration d'un nouveau champ juridique à travers ses manuels. Des *Loix des bastimens* au droit de la construction » in A.-S. Chambost (dir.), *Histoire des manuels de droit. Une histoire de la littérature juridique comme forme du discours universitaire*, Paris, LGDJ/lextenso, 2014, p. 235-251. Voir également Fr. Audren et S. Barbou des Places (dir.), *Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Fondation et recomposition des disciplines dans les facultés de droit*, Paris, LGDJ/Lextenso, 2018.

5 Voir le champ de l'histoire urbaine considérablement développée dans les années 1970-1980 : G. Duby (dir.) *Histoire de la France urbaine*, Paris, Le Seuil, 1980-1985, 5 vo. 1 ; J.-P. Bardet, *Rouen aux XVII^e et XVIII^e siècles. Les mutations d'un espace social*, Paris, Sedes, 2 vol. 1983 ; J. Meyer, *Etudes sur les villes en Europe occidentale (milieu du XVII^e siècle à la veille de la Révolution française)*, Paris, 2 vol. sur la France, Sedes, 1984 ; B. Lepetit, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*, Paris, Albin Michel, 1988 ; P. Boucheron., *Le pouvoir de bâtir. Urbanisme et politique édilitaire à Milan (XIV^e-XV^e siècle)*, Paris, De Boccard, 1998 et J.-L. Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, Le Seuil, 2 vol. 2003.

réfère aux questions abordées aujourd'hui par l'urbanisme : l'habitat, le travail, le loisir, les transports, etc. celles-ci ont toutes été examinées et traitées par les administrations des cités, et à toutes les époques. Certes le contexte était différent. Les défis sociaux, sociétaux et environnementaux n'étaient pas encore des enjeux. Pourtant, dès l'Antiquité, les constructeurs ont recyclé et réemployé les matériaux pour construire⁶. La condition ouvrière a suscité nombre de révoltes, rebellions et révolutions et les découvertes scientifiques ont toujours - avec le temps nécessaire - impacté le comportement des sociétés. Dans le cadre de cette histoire urbaine, on finit par s'interroger sur le découpage dont a pu faire l'objet le territoire français pour s'aménager, s'organiser, se structurer afin de promouvoir des espaces protégés destinées à telles ou telles fonctions. Même le mécanisme du zonage que l'on attribue à la loi Cornudet est déjà beaucoup plus ancien⁷

-De la réflexion doctrinale : De nombreux travaux ont été menés par des historiens du droit mais pas uniquement, sur les régulations urbaines, voire le droit de l'urbanisme⁸, mais

6 Voir le dossier « Recyclage et emploi : la seconde vie des matériaux de construction » coordonné par Philippe Bernardi et Maxime L'Héritier dans *Ædificare. Revue internationale d'histoire de la construction*, 2018 – 2, n° 4.

7 Voir le colloque organisé en 2017 par Frédéric Graber sur ce procédé : « Zonages. Une histoire comparée des périmètres de protection, d'exclusion et de développement (18^e-20^e siècle) » qui s'est intéressé sur le temps long tout d'abord à la manière de définir les périmètres, puis à la nature des droits modifiés par le zonage et enfin à la procédure de mise en place du mécanisme. A ce titre, les zones de servitudes militaires *non aedificandi* constituent, à une certaine échelle, un zonage spécifique d'urbanisme. Voir principalement les travaux de Ph. Diest « Entre territoires confisqués et opportunités foncières. Les servitudes militaires du Nord-Pas de Calais du XVIII^e au XX^e siècle » que je remercie de m'avoir donné l'opportunité de lire son travail. Voir également ceux d'A. Frontizi, « Vers une approche géopolitique des origines du premier Grand Paris contemporain » en ligne : <http://www.inventerlegrandparis.fr/seminaire-igp/2018-2019/le-grand-paris-du-xixe-siecle/vers-une-approche-geopolitique-des-origines-du-premier-grand-paris-contemporain/> (consulté le 6 novembre 2019).

8 C. Saliou, *Les lois des Bâtiments. Voisinage et habitat urbain dans l'empire romain. Recherches sur les rapports entre le droit et la construction privée du*

aussi sur des questions spécifiques du droit de l'urbanisme et ont démontré leur consistance dans l'histoire : la délimitation des villes⁹, l'expropriation¹⁰, les servitudes administratives, les permis de construire, la gestion de zones¹¹, etc. Certaines

siècle d'Auguste au siècle de Justinien, Beyrouth, Institut français d'archéologie du Proche-Orient, Bibliothèque archéologique et historique, t. CXVI., 1994 ; du même auteur, *Le traité d'urbanisme de Julien d'Ascalon (VI^e siècle). Droit et architecture en Palestine au VI^e siècle*, Paris, de Boccard, Travaux et mémoires du Centre de recherche d'histoire et civilisation de Byzance, Collège de France, monographies, n° 8, 1996. P. Bodineau, *L'urbanisme dans la Bourgogne des Lumières*, Dijon, Publications du Centre Georges Chevrier pour l'histoire du droit, vol. IX, Université de Bourgogne, 1986 ; J.-L. Harouel., *L'embellissement des villes. L'urbanisme français au XVIII^e siècle*, Paris, Picard, 1993 ; A. Lemonnier-Mercier, *Les Embellissements du Havre au XVIII^e siècle. Projets, réalisations, 1719-1830*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2013. F. Choay, *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Paris, Editions du Seuil, 1980. M. Fleury et Fr. Monnier., « L'urbanisme éclairé à Paris : aménagement et législation de Louis XIV à la Révolution », *Cahiers du CREPIF*, n° 12, 1985, p. 58-69. B. Auzary, *Fluctuat nec mergitur. La prévôté des marchands et l'urbanisme parisien au XV^e siècle d'après la jurisprudence du parlement (1380-1500)*, thèse histoire, Université de Paris IV, 1989. P. Flandin-Bletty, « Aux sources médiévales d'un droit de l'urbanisme : le cas de Limoges », in J. Hoareau-Dodineau et P. Texier (dir.), *Anthropologies juridiques. Mélanges P. Braun*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1998, p. 279-297. C. Blanco, *Historicité et modernité du droit français de l'urbanisme*, thèse droit, Université de Nice, 1999. Fr. Petrazoller., *L'urbanisme à Strasbourg au XVI^e siècle. La pierre et l'idée*, Publications de la société savante d'Alsace, collection « Recherches et documents », t. 69, 2002. D. Bertin et N. Mathian, *Lyon. Silhouettes d'une ville recomposée. Architecture et urbanisme 1789-1914*, Lyon, Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 2008.

9 J. Pronteau, achevée et mises au point par I. Dérens, *Introduction générale au Travail des limites de la ville et faubourg de Paris (1724-1729)*, Paris, Paris Musées, 1998. A. Conchon, H. Noizet et M. Ollion (dir.), *Les limites de Paris. XIII^e-XVIII^e siècles*, Villeneuve d'Asq, Presses universitaires du Septentrion, 2017.

10 J.-L. Harouel, *Histoire de l'expropriation*, Paris, PUF, 2000.

11 J. Moreau-David, *Le Dessèchement des marais : une politique agricole dans la France du XVIII^e siècle*, thèse de 3^e cycle, Paris 2, 1977, 439 p. ; J.-M. Derex, « Pour une histoire des zones humides en France (XVII^e-XIX^e siècle). Des paysages oubliés, une histoire à écrire », *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 15, no. 1, 2001, p. 11-36.

thèses s'intéressent aux services et personnels d'urbanisme¹², à certains personnages, comme Mellier à Nantes¹³ et d'autres aux financements des travaux haussmanniens¹⁴. Si l'on ne régit pas l'urbanisme comme un projet prospectif d'ensemble en évaluant les états initiaux pour prévoir leur évolution en termes d'orientations et d'objectifs, on le prescrit au fur et à mesure des situations. La démarche est totalement différente mais elle existe. Si l'on planifie l'espace avant le 20^e siècle, on le fait à une échelle moindre et sans une concertation aussi vaste qu'aujourd'hui, et les règles du voisinage jouent leurs rôles.

- **Du rapport privé / public** : Dans l'ancienne configuration de ce qui ressemble le plus à l'urbanisme d'aujourd'hui, se place le rôle de la voirie, autorité représentée par des officiers en charge de gérer, de prendre soin ou de veiller à la conservation (rendre sûrs et commodes) des rues et chemins publics. Dans le *Traité de la police* de Nicolas Delamare dont le tome IV est consacré à ce domaine, « les autres prérogatives (de la voirie), nous expose Le Clerc du Brillet, consistent dans le pouvoir de faire des ordonnances et des règlements pour l'alignement, pour la hauteur & la régularité des édifices, pour le pavé & le nettoyage des rues et des places publiques, pour tenir les chemins en bon état, libres et commodes, pour faire cesser les périls & les dangers qui peuvent s'y trouver, pour empêcher

12 G. Bienvenu, *De l'architecte voyer à l'ingénieur en chef des services techniques : les services d'architecture et d'urbanisme de la ville de Nantes du XVIII^e siècle au XXI^e siècle*, thèse en histoire de l'architecture, Université Paris 1, 2013. Lire pour une période plus tardive X. Perrot, « L'administration législateur. Le cas de l'administration des Beaux-Arts et de la production normative, patrimoniale et culturelle (1907-1944) », *Revue d'histoire des Facultés de droit, de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique* - n° 31 – 2011, p. 269- 386.

13 R. Carvais, « L'œuvre juridique publiée de Gérard Mellier. Le droit au service de l'action », in *Gérard Mellier, maire de Nantes et subdélégué de l'intendant de Bretagne (1709-1729) : l'entrée de Nantes dans la modernité*, Société archéologique et historique de Nantes et de Loire-Atlantique, 2010, p. 245-268.

14 B. Marchand, « Le financement des travaux d'Haussmann : un exemple pour les pays émergents ? » en ligne (consulté le 7 novembre 2019) <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00583457/document>

toute nature d'entreprises contraires à la décorations des villes, à la sûreté, à la commodité des citoyens & à la facilité du commerce : c'est en général ce que nous appelons police de la voyerie » qui sont toutes des préoccupations d'urbanisme. Il est prévu que l'autorité ordonne des contributions qui servent à la réalisation de travaux communs. Au-delà des opérations de voirie, ce qui est déterminant est le rapport entre le domaine public et celui privé, entre le dedans et le dehors du bâtiment. Cela désigne les contraintes ou servitudes que doivent supporter les propriétés privées. Et cette question est permanente en droit depuis l'Antiquité.

Si toutes les interrogations aménagées en droit de l'urbanisme sont abordées depuis longtemps, elles l'ont été dans des contextes différents selon les époques. Parler de ces questions sous le régime politique de la royauté absolue et du régime seigneurial de la propriété est forcément différent d'un environnement républicain avec une définition du droit de propriété absolue et sacrée consacré par le Code Napoléon. Ce curseur politique est déterminant pour envisager les aspects juridiques de l'urbanisme. Il en sera de même à l'occasion de la transformation de la société industrielle dans le dernier quart du XIX^e siècle qui verra naître les syndicats ouvriers comme la fonction sociale du droit de propriété. Ainsi, alors que la société française se transforme, les attentes juridiques des Français à l'égard de l'encadrement des questions urbaines varient. Le droit de l'urbanisme existe bel et bien avant la loi Cornudet mais à une échelle différente, celle du projet urbain, celle de la ville et de ses faubourg, celles de ses monuments d'exception. Aucune structure territoriale ne le permet. Si le département n'est créé qu'à la Révolution, les régions, pour partie héritières d'anciennes provinces et pays historiques, sont créées sous leur forme actuelle qu'à partir de 1956 et acquièrent un statut de collectivité locale en 1982, inscrit dans la Constitution depuis 2003. Il n'y a aucune planification, aucun aménagement et législation au niveau national à l'exception de quelques rares textes au XIX^e siècle. En matière d'urbanisme l'État-nation a mis du temps à s'imposer.

Le droit de la voirie pose les jalons d'une police administrative encadrant quatre domaines particuliers mettant en place des principes urbains qui subsisteront au cœur du droit de l'urbanisme contemporain : l'aménagement des voies publiques, le respect des règles de sécurité, le suivi des règles de salubrité et la protection de l'esthétique et du patrimoine. Ces principes sont élaborés dans le contexte historique et politique de l'époque moderne, d'abord à partir du projet de construction, qu'il soit privé ou public, et du droit de construire qu'il ait été ou non accordé. L'intérêt public apparaît surtout lorsque l'on s'assure des règles de sécurité. Il faut attendre la Révolution et les transformations sociales qui s'en sont ensuivies pour que l'ancien droit de l'urbanisme envisage de s'élargir à de nouveaux champs comme la salubrité et le patrimoine

I. L'ANCIEN DROIT DE L'URBANISME EST PENSÉ D'ABORD À PARTIR DU PROJET DE CONSTRUCTION

Si le droit de construire¹⁵ dépend avant tout de son titulaire et de ce qu'il souhaite en faire, il convient très tôt de le confronter à l'environnement social, économique et politique dans lequel il s'exerce. L'acte de bâtir, en effet, ne peut exister de manière désordonnée sans l'aval des autorités en charge de la gestion du territoire. Si le commanditaire doit tenir compte – *via* l'engagement de son maître d'œuvre – des règles techniques de construction pour la réalisation de son projet, il ne pourra se soustraire aux règles de ses voisins de parcelle. Il devra ainsi respecter des servitudes de droit privé (de passage, de vues, *etc.*). Mais c'est à l'égard du domaine public que ses obligations seront déterminantes. Construire dans la cité, c'est respecter la voie publique dès l'instauration du chantier, mais aussi faire en sorte de ne pas nuire aux passants, et aux autorités publiques qui sont en charge d'aménager la cité dans sa circulation, son confort, son esthétique, bref dans ce que l'on appelle l'urbanisme

15 Voir H. Périnet-Marquet, *Le droit de construire*, thèse de droit, Université de Poitiers, 1979.

et que l'on appelait, sous l'Ancien Régime, la voirie¹⁶, sans toutefois que cette dernière s'ouvre à la diversité des domaines de l'urbanisme

Du fait de l'évolution des mentalités et des cultures sociales, mais aussi de celle politique de l'État, le contrôle, que ce dernier a exercé sur le droit de construire le territoire, est parvenu nécessairement à se transformer. La société des Temps modernes – même si l'on connaît la rupture opérée par la Révolution – n'a jamais complètement disparu à l'aune de l'époque contemporaine et continue de perdurer à travers de nombreuses questions déterminantes¹⁷. Toutefois, de véritables transformations, plus insidieuses, ont marqué la naissance du XIX^e siècle : le passage du sujet du roi au citoyen de la République, l'appropriation de la chose commune par le développement des notions de service public¹⁸, d'intérêt général¹⁹, la possibilité de réclamer des libertés et parfois de les obtenir, la démocratisation des pouvoirs, *etc.*

L'histoire nous apprend que, selon l'angle sous lequel nous nous plaçons, les résultats de nos investigations seront différents. En effet, si nous analysons le projet de bâtir de manière intrinsèque par rapport à une culture sociale protectrice de l'ordre (régularité) et de

16 Sur cette notion de voirie, consulter les dictionnaires juridiques du XVIII^e siècle (Guyot, Denisart, Merlin pour le début du XIX^e siècle), mais surtout le *Traité de la police* (1705-1738) de Nicolas Delamare dont le 4^e volume, écrit par Le Clerc du Brillet, y est entièrement consacré. Pour une vision synthétique, lire J.-L. Harouel, V^o « Voirie » in D. Alland et St. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF/Lamy, 2003.

17 Comme, par exemple, la fonction de la répartition capital/travail, la hiérarchisation de la société par la richesse et ses modes de transmission, l'inégalité des classes sociales, la domination des pouvoirs de gouvernement, les rôles pivot de la famille, de la propriété, *etc.*

18 Sur l'histoire de cette notion, lire le numéro de la *Revue d'histoire moderne et contemporaine* dirigé par M. Margairaz et O. Dard, sur « le service public, l'économie, la République » (2005/3) et particulièrement D. Margairaz, « L'invention du *service public* : entre *changement matériel* et *contrainte de nommer* », *ibid.*, p. 10-32.

19 Voir néanmoins sur cette notion avant la Révolution, J. Broch, « L'intérêt général avant 1789. Regard historique sur une notion capitale du droit publique français », *Revue historique de droit français et étranger*, 2017/1, p. 59-86.

la beauté (embellissement), les permis d'alignement ne viseront que des configurations esthétiques. Pourtant quelques permis spéciaux vont progressivement requérir un contrôle technique de sécurité mais cette nouvelle ambition demeurera rare dans un premier temps (balcons, encoignures, *etc.*)²⁰. En revanche, si le projet est examiné de manière extrinsèque en fonction de ce en quoi il contribue à la cité, la conformité à une conception sécuritaire devient déterminante et il importe pour les autorités de faire concorder le projet constructif aux orientations choisies par le projet social et politique de l'urbanité. À ce titre, la transformation de l'ordre royal en un ordre public aux avantages et principes républicains aura un impact certain sur l'histoire du permis de construire.

Nous avons ainsi distingué deux périodes différentes dont la transition de l'une à l'autre n'est pas brusque mais s'opère progressivement. D'un côté, le pouvoir tente de s'organiser pour imposer un style en façade de ce qui se construit et un alignement des voies. D'un autre, il libérera le pouvoir de bâtir en diversifiant les contraintes dans l'intérêt général de la cité.

A. UN AMÉNAGEMENT RECTILIGNE DES VOIES PUBLIQUES PAR UNE ADMINISTRATION DÉSORDONNÉE

Depuis le droit romain, tout propriétaire détient le droit de construire dans les limites que lui octroie le pouvoir. Au Moyen Âge, obtenir un permis de construire, c'est avant tout obtenir un alignement²¹, c'est-à-dire tracer sur la voie publique la ligne – si possible droite – que doivent suivre les édifices à construire. Plus tard, les buts poursuivis dans ce domaine sont au début d'abandonner

20 Les archives nationales conservent des séries passionnantes sur ces débuts des permis de construire spécifiques ; voir par exemple, D. Gallet-Guerne et H. Gerbaud, *Les alignements d'encoignures à Paris. Permis délivrés par le Châtelet de 1668 à 1789 (Y 9505A à 9507B). Inventaire*, Paris, Archives nationales, 1979 ; D. Gallet-Guerne et M. Bimbenet-Privat, *Balcons et portes cochères à Paris. Permis de construire délivrés par les trésoriers de France (sous-série Z^{1f}) 1637-1789, Inventaire*, Paris, Archives nationales, 1992.

21 J.-L. Harouel, « Les fonctions de l'alignement dans l'organisme urbain », *Dix-Huitième Siècle*, 1977, n° 9, p. 135-149.

les méandres des rues médiévales pour redresser les premiers et élargir les secondes. Sans qu'il y ait de réglementation généralisée, les autorités de voirie aux multiples facettes délivrent leur « congé » à des fins fiscales, percevant des taxes à l'occasion de tout chantier. La voirie se trouve selon les lieux dans les mains d'officiers royaux pour la capitale, mais aussi d'institutions municipales pour les villes franches, comme les consuls à Lyon. Nous imaginons parfaitement que, sans l'organisation d'un contrôle, réclamer une autorisation à l'occasion d'une construction n'eut aucun effet. On rebâtit sur les anciens alignements sans aucun reculement. Ordonner la démolition des opérations irrespectueuses des ordonnances, en particuliers des « loges, boutiques et eschoppes » qui pourtant gênent gravement la circulation, demeure vain dans les cités commerçantes médiévales, sans compter les empiètements subreptices et nombreux sur la voie publique des nouveaux bâtiments en construction. Les ordonnances renouvelant les impératifs se multiplient en vain²².

L'édit de 1607 est considéré comme le premier grand texte d'urbanisme français qui ait conservé une valeur de principe majeur sur une longue durée²³. Un avis du Conseil d'État du 3 novembre 1885 considère même l'édit comme toujours en vigueur en octroyant aux autorités de voirie une prérogative exorbitante du droit commun, celle de pouvoir modifier souverainement les limites des voies et donc de provoquer le reculement ou l'avancement des propriétés privées riveraines. Sa finalité réside essentiellement à veiller à la rectification du tracé des rues des cités en demandant un alignement, en redressant, le cas échéant, les plis et les coudes des murs pour élargir les voies et embellir la cité. Aucune construction ne pourra être réalisée sans le congé et l'alignement délivrés par le détenteur du pouvoir de voirie. La force de ce texte est de généraliser ses prétentions à l'ensemble du royaume. Malgré cette bonne volonté, cette obligation de ne construire qu'après avoir réclamé et obtenu un alignement demeure un vœu pieux. En effet, il est fréquent au

22 J.-L. Harouel, *L'embellissement des villes. op. cit.*, p. 199-212. A. Lemonnier-Mercier, *Les Embellissements du Havre au XVIII^e siècle, op. cit.*

23 Cet édit est cité par tous les travaux sur la voirie et est mentionné systématiquement dans toutes les introductions au droit de l'urbanisme.

cours de l'époque moderne que les trésoriers des finances, puis les bureaux des finances, n'aient de cesse de renouveler leurs ordonnances²⁴. Louis XIV, lorsqu'il désire installer la Cour à Versailles, agit avec ses sujets en termes d'échanges suggestifs. Il attribue par brevets des places à bâtir autour du château, à charge pour le privilégié de construire vite et selon la planification royale et l'ordonnancement que le souverain a prévus et imposés. Ce dernier ira jusqu'à encourager la construction en accordant des exemptions d'hypothèques qu'il supprima devant l'abus des propriétaires à l'égard de leurs créanciers²⁵.

Détenir le pouvoir de contrôler le droit de bâtir des particuliers représente un enjeu important dans le domaine de la cité. La tentative vaine opérée au XVII^e siècle par les maîtres généraux des bâtiments du roi en porte témoignage. Cet épisode montre également le morcellement de la voirie entre différentes institutions concurrentes²⁶. Sont ainsi concernés les Trésoriers de France, puis les bureaux des finances pour la grande voirie ainsi que le lieutenant général de police pour la petite voirie²⁷. Ces institutions se livrent une « concurrence

24 *Ibid.*

25 H. Beylier, « Le permis de construire à Versailles sous l'Ancien Régime », *Bulletin de la Société de l'histoire de Paris et d'Île-de-France*, 1975, p. 175-202.

26 Ce conflit de compétence est extrait de notre thèse. Cf. pour plus de détail, R. Carvais, *La Chambre royale des Bâtiments. Juridiction professionnelle et droit de la construction à Paris sous l'Ancien Régime*, thèse de doctorat d'État en droit, Université de Panthéon-Assas (Paris-II), 2001, 3 vol., p. 156-177 (à paraître chez Droz).

27 La distinction entre la grande et la petite voirie se fonde sur l'importance que l'on accorde à certains actes en rapport avec la voie publique au sens large (rue, route, canal, fleuve, rivière navigable, plus tard chemin de fer). La grande voirie comprend les alignements, certaines saillies en pierre aux façades des maisons, les ouvertures sur la rue et les échafaudages de chantier. La petite voirie comprend certaines saillies moins importantes, tels les auvents, les seuils, marches et bornes, appuis et soubassement de boutiques, les bâtiments menaçant ruine, les échoppes et les dépôts de matériaux de construction, etc. Voir K. Weidenfeld, *La police de la petite voirie à Paris à la fin du Moyen Age*, Paris, LGDJ, 1996.

acharnée²⁸ ». On parle même « d'un écheveau inextricable²⁹ ». Ainsi au XVIII^e siècle, le contrôle du droit de bâtir, exercé par la voirie, se concentre essentiellement sur l'alignement et l'embellissement par la façade. L'alignement pourtant n'est pas seulement nécessaire pour une construction à neuf ou une reconstruction, mais aussi pour les « ouvrages qui tendent à conforter les bâtiments³⁰ ». Comme le souligne Auguste-Pierre Perrot dans son *Dictionnaire de la voirie* : « *s'il en était autrement, on ne parviendrait jamais à donner aux rues les directions et largeurs dont elles sont susceptibles pour la commodité et l'utilité publique, parce que chaque propriétaire qui se trouverait dans le cas d'éprouver un retranchement nuisible à ses intérêts, au lieu de reconstruire dans un même temps la totalité de la maison, entreprendrait à diverses fois les parties par sous œuvre et éluderait par ce moyen un retranchement nécessaire³¹ ».*

28 Cf. Fr. Monnier, *Les marchés de travaux publics dans la Généralité de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, LGDJ, 1984, p. 27-93. En province, les missions de la voirie sont exercées par des officiers des plus divers. Voir A.-S. Condette-Marquant, *Bâtir une généralité. Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 5-115. Pour la ville de Paris, les institutions concurrentes des trésoriers généraux en matière de voirie sont au nombre de cinq : tout d'abord, le prévôt des Marchands et échevins de Paris (officiers municipaux) en ce qui concerne le droit de donner permissions et alignements le long des boulevards qui ceignent la capitale, la fixation des alignements des nouvelles rues et les nouvelles constructions dans les faubourgs, puis le lieutenant de police en ce qui concerne les alignements d'encoignure, les périls imminents et le pouvoir d'autoriser les installations d'échoppes sur la voie publique, puis le directeur général des Bâtiments du roi auquel est confié le soin de donner permissions et alignements aux Champs Elysées et autour de l'Étoile, puis les officiers des capitaineries voisines de la capitale pour la permission à obtenir pour toute construction de mur, et enfin les commissaires du Conseil en ce qui concerne la banlieue de Paris (J.-L. Harouel, *L'embellissement des villes*, *op. cit.*, p. 211-218). À ces six autorités de voirie parisiennes s'ajoutent pour la France, les seigneurs hauts justiciers (*Ibid.*, p. 227-243), les parlements par le biais du fameux problème de l'appel et surtout les intendants qui apparaissent comme les principaux responsables des réalisations d'urbanisme du XVIII^e siècle (*Ibid.*, p. 277 et s. et surtout p. 279-282).

29 Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 274.

30 J.-L. Harouel, *op. cit.*, p. 202.

31 A.-P. Perrot, *Dictionnaire de la voirie*, Paris, 1783, V^o « requête », p. 375, d'après J.-L. Harouel, *Ibid.* C'est nous qui soulignons. Il est notable de remarquer que Perrot évoque « la commodité et l'utilité publique » comme fondement de la

Cette volonté de contrôle du droit de bâtir de l'administration se généralise dans toutes les provinces et les cités. Celle-ci essaie de déjouer les stratégies et les ruses des maîtres d'ouvrage qui évitent par tout moyen, même détourné, de demander la permission et l'alignement. Les surélévations et percements d'ouvertures, comme les travaux de façades, sont soumis à autorisation. On n'examine rarement tous les éléments du projet et on délivre ou l'on refuse simplement une autorisation à propos de l'alignement et de l'embellissement de la façade. La voirie procède d'une culture de l'apparence.

À Versailles par exemple, une couverture en ardoise est exigée (règlement du 8 septembre 1672, renouvelé le 23 février 1699). Les façades sur rue simulent les briques. Le cas échéant, on procède à leur « briquetage³² ». L'uniformité des constructions ordinaires impose l'usage de modèle-types. Les alignements le long des grandes routes sont en pratique aux mains du corps des ponts et chaussées qui usent des mêmes arguments pour instruire le dossier. En cas de retranchement de la façade sur la parcelle par rapport à la rue, l'indemnisation du propriétaire évincé de sa partie devenant bien public peut être évoquée, mais pas systématiquement³³.

L'inconvénient principal de ce contrôle de la régularité des rues et des façades des bâtisses est de ne pas être respecté partout de la même façon. Les réaffirmations répétitives de l'obligation de demander permission et alignement tout au long de l'époque moderne constituent la preuve évidente de l'insuffisante observation de ces règles. Nous constatons néanmoins un changement d'attitude de l'administration de la voirie dans le respect de ses intérêts dans le

voirie. Il est vrai que nous sommes à la fin du XVIII^e siècle et que les principes de la nouvelle ère sont déjà en place.

32 « Briqueter, c'est contrefaire la brique sur le plâtre avec une impression de couleur d'ocre rouge et y marquer les joints avec un crochet, ou faire un enduit de plâtre mêlé avec de l'ocre rouge, et pendant qu'il est frais employé, tracer les joints profondément pour les remplir avec du plâtre au sas. » A.-Ch. d'Aviler, *Cours d'architecture et Explication des termes d'architecture*, Paris, 1720, p. 436.

33 H. Beylier, *op. cit.*, p. 187-191.

dernier quart du XVIII^e siècle, comme si un nouvel état d'esprit dans le rapport des citoyens à l'égard de la chose publique voyait le jour.

B. UN CONTRÔLE ÉLARGI DE LA SÉCURITÉ DE BÂTIR DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

De manière disparate d'abord, à l'occasion des permis et alignements, les autorités de voirie étendent leur contrôle à l'ensemble des éléments constitutifs de l'édifice, au parti constructif pourrait-on dire³⁴, comme par exemple au matériau (briques à parements) à Moulins dans une ordonnance de 1708. De fait, l'examen du processus constructif est posé sous l'angle technique mais à finalité esthétique, ce qui aboutit dans certains cas à influencer le style architectural dans le sens de davantage d'harmonie décorative, comme à Lille au XVII^e siècle où l'on fait usage de modèles (Nantes à partir du milieu du XVIII^e siècle) dont les plans « suivent la symétrie ». Les autorités imposent des servitudes décoratives (Arras, Lille). Pour ce faire, l'administration exige le dépôt des plans envisagés, souvent uniquement de façade. En cas d'absence de ces éléments, le maître d'ouvrage se voit imposer l'usage d'un modèle. L'examen du projet constructif s'opère dans tous les détails des façades : reconstruction de pignons, percements de nouvelles baies, *etc.*³⁵. Et de plus en plus, le regard des voyers se portera dans les documents graphiques déposés lors de la demande de permis et d'alignement sur d'autres règles élaborées par les institutions techniques des bâtiments, comme les ordonnances de la Chambre des bâtiments sur les matériaux et modalités de construction³⁶, ou celles royales intervenant sur des questions urbaines de la capitale, comme les déclarations royales de

34 Par conséquent, il n'est pas étonnant aujourd'hui que le permis de construire soit aussi bien enseigné en droit de la construction qu'en droit de l'urbanisme, l'angle d'attaque n'étant pas le même ; d'un côté les obligations du maître d'œuvre et de l'autre les prescriptions de l'administration.

35 J.-L. Harouel, *Les embellissements de Paris*, *op. cit.*, p. 210-212. Mais aussi Pierre Bodineau, *op. cit.*, p. 102-130 et 221-234.

36 Nous envisageons de publier cette réglementation technique de la construction produite par la Chambre des Bâtiments. En attendant, elle est analysée dans notre thèse, *La Chambre royale des Bâtiments*, *op. cit.*, p. 489-544.

1724 et 1726 organisant les « Limites de Paris ». Dans les faubourgs, ainsi ne seront autorisées que les maisons basses et à petite porte et la reconstruction, sur le même alignement et dans les mêmes volumes, des immeubles existants déjà³⁷.

À Versailles, Jules Robert de Cotte, grand voyer de la ville, rédige un mémoire en date du 5 janvier 1715 qui réagit aux nombreux abus en matière de grande et petite voirie de la part des maîtres d'ouvrages et des bâtisseurs en enjoignant le respect de toutes les règles en vigueur : régularité des rues, uniformité des enseignes, évitement des pans de bois, des balcons et des auvents, proscription des « barraques », entretien du pavé pour le passage du public et écoulement des eaux, usage de l'ardoise comme couverture et de la brique comme parement³⁸. C'est un exemple assez tôt d'une préoccupation plus complète du contrôle sur la voie publique.

Face aux abus frénétiquement renouvelés des citoyens, à l'accumulation de décisions dérogatoires aux règlements et au manque de fermeté des autorités de voirie, les institutions commencent à invoquer « l'ordre public » pour combattre les « sottises » des « malintentionnés » et des « malpropres ». La déclaration du roi du 12 juillet 1779 généralise les règles du permis de construire à toutes les constructions neuves, réparations ou modifications de l'existant en précisant les modalités de son instruction, de sa délivrance et de son contrôle, mais surtout modifie l'enjeu de l'autorisation. Ce n'est plus un ordre strict du pouvoir pour des raisons d'embellissements mais une obligation pour les citoyens de répondre à des consignes d'intérêt général, pour le bien de l'utilité publique³⁹. Si la hauteur des maisons est « irrévocablement déterminée à huit toises » (survivance du passé), une grande liberté est laissée aux propriétaires dans le choix des modalités de construction et de décoration des façades des édifices, « pourvu que la solidité... n'en puisse être compromise ».

37 J. Pronteau, achevé et mise au point par I. Dérens, *Introduction générale au Travail des Limites*, *ibid.*

38 H. Beylier, *op. cit.*, 191-296.

39 Sur cette notion, voir A.-S. Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 122-136.

Ce nouvel objectif est notable. Même le traitement des couvertures, qui avait revêtu au début un caractère autoritaire, est laissé à l'appréciation des propriétaires. Une jurisprudence de l'autorisation de bâtir se met progressivement en place, interprétant le règlement sur des questions non abordées comme le sort des combles, les problèmes posés par les demandes de surélévations et la forme des toits. La liberté en architecture est tempérée par les appréciations contre le « ridicule », le « mauvais goût » ou le manque d'envergure de certaines bâtisses placées à des emplacements « stratégiques ». Les voyers suggèrent alors des solutions réfléchies : « *Il serait à désirer que M. Thiery eut donné environ dix-huit pouces de plus à la hauteur de son bâtiment. La corniche se serait accordée à celle de M. Letailleur sa voisine ; mais il est à craindre qu'en l'y forçant, il ne se plaigne de cette contrainte qui n'a pas encore été exercée vis-à-vis des autres propriétaires qui ont bâti avant lui sur cette place*⁴⁰ ».

Tout au long du XIX^e siècle, les préoccupations sur le droit de construire portent sur des considérations de régularité des voies de communication (alignement), mais aussi sur toutes les critères constructifs qui risquent d'avoir des conséquences sur la voie publique et sur les citoyens qui peuvent s'y trouver ou se déplacer, comme les saillies en ce qui concerne leurs chutes, les matériaux inflammables comme le bois ou encore les rattachement aux voiries et réseaux divers (VRD) pour l'eau et l'évacuation des eaux usées pour des raisons sanitaires⁴¹.

Exercer son droit de bâtir sur une parcelle dont le propriétaire ou l'occupant est autorisé à construire, oblige à soumettre son projet architectural à l'administration afin que cette dernière veille au

40 H. Beylier, *op. cit.*, p. 206-212.

41 D'ailleurs, H.-J.-B. Davenne n'édite-t-il pas un *Recueil méthodique et raisonné des lois et règlements sur la voirie, les alignements et la police des constructions*, Paris, 1824-1830, 2 vol. ? Frémy-Ligneville, *Traité de la législation des bâtiments et constructions. Doctrine et jurisprudence civiles et administratives*, Paris, 2^e édition, 1848, 2 vol., t. 1, p. 225-521. Cet auteur, qui réunit le droit privé et le droit public, associe l'alignement et les « permissions de bâtir et réparer ».

respect de règles juridiques essentielles d'urbanisme⁴². Si ce dernier mot est proposé en 1842 par Richard de Radonvilliers pour désigner l'ensemble des arts et des techniques concourant à l'aménagement des villes⁴³, il ne sera vraiment usité en ce sens que vers 1910⁴⁴. Pourtant, nombre de pratiques politiques et juridiques s'exercent sur la gestion de la cité dès le XVII^e siècle – certaines dès le Moyen Âge – dans trois directions complémentaires : d'un côté, les métiers du bâtiment élaborent des coutumes d'embellissement du bâti, pratiquent les servitudes et la mitoyenneté. D'un autre côté, chaque cité élabore ses propres ordonnances pour contenir et organiser ses activités, à des fins d'utilité publique. De fait, les villes créent nombre d'institutions spécialisées. Enfin, plusieurs professions instaurent et contrôlent judiciairement une réglementation sécuritaire. Ces savoirs juridiques urbains sont dès lors réduits en art, tels les projets de règlements. En France, la démarche est plutôt le fait de quelques architectes. L'émergence d'un droit de l'urbanisme au XVIII^e siècle se manifeste à travers deux types d'ouvrages au destin tenace : le commentaire de coutumes et les traités sur la police, mais aussi dans une normalisation des techniques. Les applications théoriques et pratiques de ces savoirs constitueront les bases d'un nouvel *ars* urbain⁴⁵ qui pourront s'expérimenter sur de nouveaux espaces administratifs qui acquerront des pouvoirs spécifiques en matière d'aménagement du territoire.

42 J. Michaud et C. Lecq, « Le permis de construire : comprendre les enjeux liés à l'instruction des autorisations d'urbanisme », in I. Chesneau (dir.), *Profession Architecte*, Paris Eyrolles, 2018, p. 313-320.

43 J.-B. Richard de Radonvilliers, *Enrichissement de la langue française, dictionnaire de mots nouveaux : système d'éducation, pensées politiques, philosophiques, morales et sociales*, Paris, Troyes, 1842, p. 407. L'auteur désigne l'« urbanisme » comme une « grande, supérieure, urbanité qui se montre continuellement et en tout ».

44 V. Claude et P.-Y. Saunier, « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, p. 25-40.

45 R. Carvais, « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel *ars* urbain aux XVII^e et XVIII^e siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 12, 2005, p. 17-54.

II. L'ANCIEN DROIT DE L'URBANISME S'ÉLARGIT POUR LE BIEN COMMUN AU XIX^E SIÈCLE.

Deux sujets principaux sont mis en avant au cours du XIX^e siècle dans les réflexions menées à propos de la gestion des cités. D'abord, la santé publique devient une priorité lors des constats de la mortalité urbaine importante au regard des pollutions industrielles dans les villes françaises. La politique tente d'apporter des solutions pour justifier l'intégration des industries dans la ville, accroissant ainsi leur insalubrité. Ensuite, au coup par coup, l'idée de protection du patrimoine se met progressivement en place sans toutefois aboutir à une législation efficace.

A. LA SANTÉ PUBLIQUE SOUS L'ÉGIDE DE LA SALUBRITÉ PUIS DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Si nous avons rencontré sous l'Ancien Régime certaines considérations environnementales à l'occasion de l'implantation de fours à plâtre dans la capitale à l'occasion de la délivrance d'autorisations institutionnelles, il faut convenir que la législation du début du XIX^e siècle sur le sujet est un véritable échec. A l'occasion de la requête d'Etienne Humbert Ferronssat de Castelbon, architecte, ancien inspecteur des bâtiments et fermes du Prince de Conti, d'exploiter un nouveau four à plâtre qu'il vient d'inventer « dans l'enceinte des barrières de Paris dans les lieux et marais riverains des boulevards » où il n'est point à craindre que ces établissements puissent apporter aucun préjudice aux maisons voisines, la fumée de ces fours étant réduite à un petit volume qui s'étend par un tuyau de cheminée semblable à ceux des potiers, carreleurs, fayanciers et autres manufacturiers établis dans Paris et ses faubourgs », les institutions en charge de donner leur avis sont la Chambre des Bâtiments, l'Académie d'architecture et le Chatelet, autorité de police générale de la cité. Si le tribunal des maçons semble autoriser la construction dans Paris sous des conditions strictes en réalité, les craintes de nuisances de l'invention à l'égard du public apparaissent dissipées par les arguments de l'impétrant.

Seul le Châtelet émet des réserves sérieuses en rappelant les seuls principes qui doivent le guider dans son jugement : « Qu'à l'égard de la liberté qu'il demande d'établir ses nouveaux fours dans l'intérieur des barrières et dans les marais attenants les boulevards, le seul bien qui en résulterait serait de les rendre plus à portée d'être inspectés par des officiers qu'on pourrait préposer pour veiller à l'exacte manipulation du nouveau procédé, que ses officiers se transporteraient également à une certaine distance des carrières à plâtres où ses fours seraient aussi bien situés et où ils ne seraient pas susceptibles des mêmes inconvénients, que les Officiers du Châtelet ne doivent jamais perdre de vue l'objet principal confié à leurs soins, que sous la protection de la Cour, ils sont responsables des accidents qui pourraient porter la moindre atteinte à la sûreté et à la santé des habitans de cette grande ville, qu'ils doivent même veiller à ce qui peut préjudicier à leur fortune et que l'établissement de l'impétrant placé dans un quartier habité serait incommode et pourrait être même dangereux à cause de la fumée et de l'odeur du plâtre et de la grande quantité de poussière que sa préparation occasionne, que quoiqu'il choisit dans l'intérieur des barrières un endroit non habité cet établissement serait un obstacle à ce qu'on y construise des bâtimens et que ce terrain par sa position même dans l'intérieur en est susceptible, qu'on a vu depuis peu de tems le terrain de la chaussée d'Antin et du faubourg du Roule prendre une nouvelle forme, que nombres d'autres emplacements ont été successivement bâtis et qu'il serait vraisemblablement toujours resté en même état s'il y avait eû dans le voisinage des fours à plâtre et que les propriétaires auraient perdu une partie du prix auxquels les terrains ont été vendus, que par ces considérations lesdits officiers espèrent que la cour leur laissera la liberté d'indiquer à l'impétrant les endroits où il pourra placer ses fours à plâtre soit dans les faubourgs, dans les marais attenants les boulevards ou à une distance assez éloignée des Barrières pour que personne n'en soit incommodé. »⁴⁶

La réglementation sur les installations classées (principalement le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et

46 A.N. Z¹ 151, fol. 11 v^o- 12 r^o. C'est nous qui soulignons.

ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode)⁴⁷ a parfois été considérée, à tort, comme l'un des actes inaugurant le contrôle sanitaire de la pollution industrielle. Les fabriques les plus insalubres (1^{ère} classe) ne pouvaient être implantées sans la permission de l'administration (préfet, Conseil d'État) qui déclenchaient des investigations préventives alliant des enquêtes de voisinage *commodo et incommodo* et l'avis des scientifiques⁴⁸. Le Conseil de salubrité de Paris est créé à cet effet pour conseiller le préfet. François Jarrige et Thomas Leroux estiment que la réglementation privilégie, en cas de conflit, la justice administrative sur la justice pénale, ce qui ne va pas dans le sens d'une protection des citoyens face aux industries polluantes⁴⁹. Si le seul motif possible de recours permis par le décret était de « graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture, ou l'intérêt général », il faut convenir qu'en pratique ce fut un échec car le règlement ne défendait que les industriels contre les plaintes des ouvriers (qui justifiaient leur prise de risque par un salaire plus élevé) et des riverains, surtout s'ils s'installaient près de l'usine après sa création, en raison de la non rétroactivité du décret⁵⁰. L'analyse des archives relativise une éventuelle réussite de cette réglementation, en montrant que l'interprétation du décret par l'administration fut, tout au long du XIX^e siècle, très libérale et bien portée en faveur des entrepreneurs, au détriment de la santé publique, malgré le toilettage que le décret subit en 1815 et surtout la distinction opérée par l'administration entre les pollutions internes à l'usine et celles externes, comme si

47 Il convient de noter que les textes sont plus nombreux : le décret du 28 février 1809 qui réclame une autorisation pour toute usine sur rivière, de même que la loi du 21 avril 1810 sur les mines, houillères et carrières qui contraignait l'établissement de fourneaux, forges et usines de métallurgie et de sidérurgie à une autorisation du Conseil d'État. Voir sur cette dernière, L. Latty, « La loi du 21 avril 1810 et le Conseil général des mines avant 1866. Les procès-verbaux des séances, », *Documents pour l'histoire des techniques*, 16, 2008, p. 17-29.

48 Fr. Graber, *Paris a besoin d'eau. Projet, dispute et délibération technique dans la France Napoléonienne*, Paris, CNRS Editions, 2009.

49 F. Jarrige et Th. Le Roux, *La Contamination du monde : une histoire des pollutions à l'âge industriel*, Le Seuil, 2017,

50 G. Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle : France, 1789-1914*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2010.

celles-ci pouvaient être enfermées dans les murs de l'usine. Malgré tout, ce fut le premier texte de droit européen sur ce point et de fait il influença toute la législation des pays voisins⁵¹.

La question de l'hygiène est ancienne. Certains la font remonter à Celse. Le retour à Hippocrate se manifeste à la fin de l'Ancien Régime qui fait écrire à Rousseau « la seule partie utile de la médecine est l'hygiène » et l'entrée dans l'industrialisation au XIX^e siècle permet de transformer les préceptes hippocratiques en démonstrations, en observations et expérimentations quantifiables. On s'appuie désormais sur des méthodes et des résultats chiffrés qui font preuves. On fonde des règlements, tout en s'accompagnant d'idéologies. L'hygiène se transforme en « hygiénisme ». On passe de la pensée des Lumières aux organes administratifs de la police médicale et de santé publique de la Restauration. Le pastorisme trouve ainsi les esprits préparés et les institutions prêtes à adopter la théorie microbienne de la maladie, la désinfection et la prévention vaccinale⁵².

A l'origine des préoccupations de santé publique, un Comité consultatif d'hygiène publique de France est installé en 1848 au ministère du Commerce. Il est chargé des questions sanitaires et des mesures prophylactiques destinées à empêcher la propagation d'épidémies et d'épizooties. Ses préoccupations touchent directement le domaine de l'urbanisme. Cependant à l'instar de l'affrontement des hygiénistes qui préconisent une éducation de protection sociale et de la médecine qui ne privilégie que la défense de ses prérogatives professionnelles libérale, refusant de se soumettre à la déclaration de certaines maladies contagieuses sous prétexte de leur secret médical, le pouvoir central est impuissant à faire reconnaître la vertu d'une médecine publique hygiéniste⁵³.

51 Th. Le Roux, *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, 2011.

52 B.-P. Lecuyer, « L'Hygiène avant Pasteur », in Cl. Salomon-Bayet, *Pasteur et la révolution pastorienne*, Paris, Payot, 1986, p. 65-139.

53 L. Murard et P. Zylberman, *L'hygiène dans la République. La Santé publique en France ou l'utopie contrariée, 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.

La loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres⁵⁴ est qualifiée de « première loi française d'urbanisme »⁵⁵ par Jeanne Huguency car c'était la première fois, semble-t-il, que le législateur se préoccupait d'une mesure générale en matière de restructuration urbaine, alors que précédemment les textes sur ces sujets ne concernaient que des opérations particulières. Pourtant, les insuffisances du texte sont perçues de suite par le comité consultatif d'hygiène publique. Peu appliquée en province, c'est son extension à Paris par le décret du 26 mars 1852 qui s'avère d'une efficacité redoutable. La commission de prévoyance et d'assistance qui élabore le projet pose les principes généraux de l'assainissement des logements : quelles frontières établir entre la charité publique et la charité privée ? Si les règles de bienfaisance s'appliquent à l'État comme aux individus, quelle part attribuer à l'État sur ce terrain. De plus, comment être juste dans l'aide délivrée aux plus démunis ? Doit-on aider de manière identique un pauvre et un oisif ? D'ailleurs comment faire la part des choses entre les pauvres citoyens laborieux et paisibles et ceux qui turbulents deviennent des factieux ? Le soutien ne devrait-il pas être dévolu qu'aux malades, infirmes et vieillards ? La situation réelle et dramatique du logement insalubre est bien connue des membres de la commission et des parlementaires au travers des enquêtes sociales menées durant la monarchie de Juillet auxquelles s'ajoutent les craintes relatives aux conséquences des épidémies. Comment caractériser l'insalubrité ? Se trouve-t-elle à l'extérieur des habitations ou bien aussi à l'intérieur ? Comment l'éradiquer ? En démolissant les maisons touchées ? En interdisant la location ? Doit-on exproprier les taudis pour cause d'utilité publique ? Qui en supporterait la charge ? Le propriétaire ou l'autorité publique ? Comment admettre l'intrusion de l'administration dans la propriété privée ?

54 Fl. Bourillon, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 20/21, 2000, p. 117-134. Lire également sur l'application de la loi, Y. Fijalkow, « La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation 1850-1902 », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 20/21, 2000, p. 135-156.

55 J. Huguency, « Un centenaire oublié. La première loi française d'urbanisme, le 13 avril 1850 », *Vie urbaine*, 1950, p.241-249.

En ce milieu du XIX^e siècle, cette loi de « haute police sociale », comme la dénomme son instigateur, le député d'Ille-et-Vilaine Armand de Melun, renforce les pouvoirs municipaux sur la situation intérieure de l'habitat. Ils disposent de commissions d'enquête et d'expertise pour déterminer les causes de l'insalubrité et les éradiquer, et le cas échéant, procéder à une expropriation. Cela doit se faire dans le respect du sacro-saint principe de la propriété, avec recours au Conseil d'État en cas d'abus de l'autorité publique. Pour certains, les principes se concilient parfaitement. Rendre un logement salubre ce n'est ni plus ni moins que de demander au propriétaire de ne pas nuire au locataire. De plus, si le propriétaire peut être astreint à respecter des obligations de police vis-à-vis de l'extérieur, ne doit-il pas garantir la sûreté des personnes à l'intérieur de l'habitat. De plus, la construction de logement n'est dévolue qu'aux personnes privées et non à l'État, encore à l'époque, dans la mesure où les conditions de salubrité sont garanties par la loi. On perçoit dans les débats de véritables considérations d'urbanisme : la place centralisée de l'autorité publique ou pas, la ville comme lieu d'exercice de la puissance publique, le remodelage urbain par zones entières... Les textes d'application de la loi prônent un suivi de son application sans s'attaquer aux racines du mal. Ils soulignent ses insuffisances, sauf pour Paris qui bénéficie de la double autorité de la préfecture de police et celle de la Seine mais cette dernière provoque des conflits inévitables d'autorité. Le point essentiel qui est l'extension de l'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de causes extérieures d'insalubrité n'est pas tranché. Cependant, cette loi sur l'assainissement des logements est bien au cœur d'un dispositif de rénovation urbaine et participe entièrement du droit ancien de l'urbanisme.

Les découvertes pastoriennes, leur diffusion dans la société française à partir de la Troisième République vont transformer radicalement le droit de la santé publique⁵⁶. L'assainissement des

56 Voir la chronologie comparée de préparation de la loi du 15 février 1902 et des découvertes pastoriennes que nous avons établie in Cl. Salomon-Bayet, *Pasteur et la Révolution pastoriennne*, Paris, Payot, 1986, p. 397-404.

localités malsaines de France est un « devoir » de l'État⁵⁷. Avant 1902, aucun texte ne donnait, ni au gouvernement, ni aux municipalités, les pouvoirs nécessaires pour l'accomplir. La loi nouvelle en instituant une autorité compétente se heurte pour la première fois à un principe inébranlable du droit national: la propriété. En effet, si « les vieux murs dont la peinture s'écaille, les pièces humides, sans air ni lumière, sont des terrains propices à la culture des microbes pathogènes ... (cette dernière) est favorisée surtout par la malpropreté des locaux et de leurs habitants »⁵⁸. Le propriétaire n'est-il pas responsable lorsqu'il laisse s'entasser des familles nombreuses dans une pièce construite pour abriter une personne, et parfois même pas une, étant donnée la vétusté de l'installation sanitaire ? Pour un logement déclaré insalubre par les services compétents, à qui incombera le paiement des travaux de mise en état requis ? Le législateur va-t-il une fois de plus défendre aveuglément le propriétaire ou va-t-il prendre conscience de l'intérêt public que défend l'hygiéniste ? Malgré les attaques répétées des défenseurs de la propriété⁵⁹, on a légalisé adroitement ; mais on ne débouche pas sur une réflexion d'ensemble concernant une politique de la construction sociale⁶⁰. Pour Henri Monod, profondément pasteurien, la contamination de la maladie se développe géographiquement à partir de la localisation de la « graine »⁶¹. Les milieux de faible salubrité sont les vecteurs de l'extension microbienne du logement à la commune tout entière. Or, les mesures législatives prises pour assainir la commune et l'habitation sont totalement différentes.

En ce qui concerne l'assainissement des communes, l'apport d'une eau saine sans contamination possible et l'enlèvement des

57 Pr. Proust d'après H. Monod, *La santé publique : législation sanitaire de la France*, Paris, 1904, p. 56-57.

58 H. Roche, *Les propriétaires vis-à-vis de l'État hygiéniste (loi du 15 février 1902)*, thèse droit, Paris, 1909, p. 121.

59 Voir les interventions à l'Assemblée de Haussmann, Vilfeu et Volland.

60 A. Donnadiou de Lavit, *Des abus commis au nom de l'hygiène publique contre les droits et les libertés des individus*, thèse droit, Paris, 1909, p. 21-22.

61 H. Monod, *op. cit.*, p. 64.

matières usées sans stagnation possible sont les deux conditions essentielles de la salubrité communale. Désormais, la réglementation de ces canalisations adaptées selon leur situation géographique reflète la conviction que l'eau est « le véhicule le plus ordinaire du microbe pathogène »⁶².

La preuve de l'insalubrité d'une commune est difficile à faire : elle nécessite enquêtes, expériences, localisation et constat d'irrégularité, dans l'installation d'une maison, etc., elle rencontre aussi de nombreuses oppositions. Lorsqu'une incertitude juridique dépend de contestations scientifiques éventuelles, le droit fait appel à la technique de la présomption. La loi de 1902 a ainsi déplacé l'objet de la preuve en instituant la mortalité comme indicateur d'insalubrité. Lorsque, dans une commune, le nombre de « décès », pendant trois années consécutives, dépasse le chiffre de la mortalité moyenne de la France, le préfet est tenu de faire procéder à une enquête. Les résultats de celle-ci doivent dénoncer les principales causes de cette insalubrité et les remèdes correspondants⁶³. L'article 9 de la loi indique la procédure qui contraindra alors les communes à exécuter les modifications, quelles que soient les dépenses entraînées.

Obligé par la loi, le maire n'est plus soumis, en théorie tout du moins, aux attaques des propriétaires, ses électeurs. Avant la loi de 1902, ces derniers s'étaient adjoints un défenseur de poids par le biais des décisions de jurisprudence⁶⁴. Si un propriétaire possédait un puits sans écoulement qui infectait le voisinage, autour duquel sévissait la fièvre typhoïde, et que le maire lui ordonnait de combler ce puits, la Cour de cassation répondait qu'il excédait ses pouvoirs

62 H. Monod, *op. cit.*, p. 58-59. L'habitat étant plus dispersé et isolé à la campagne, il y est prévu des systèmes différents de ceux collectifs de la ville.

63 Ces remèdes peuvent être, entre autres choses, des projets d'adduction d'eau potable ou des travaux favorisant l'évacuation des matières usées.

64 Lorsqu'un maire ordonnait à un propriétaire, dont l'immeuble était occupé par de nombreux locataires, de fournir de l'eau à ses locataires, la Cour d'appel de Paris lui répondait qu'il excédait ses pouvoirs : Paris, 7 février 1885, rapporté sans référence par H. Monod, *op. cit.*, p. 28, n. 1.

car s'il avait le droit de faire cesser l'insalubrité du puits, il ne pouvait prescrire de le combler⁶⁵. Cette subtile « distinction faite par de nombreux arrêts entre la fin qu'il appartenait au maire de fixer et les moyens laissés à la discrétion du propriétaire avait pour résultat de restreindre considérablement les pouvoirs du maire »⁶⁶. Cependant, les tribunaux administratifs s'instaurèrent toujours en défenseurs de l'hygiène publique. « Ils reconnurent au maire le droit de prendre des règlements ou des arrêtés individuels pour l'établissement des fosses d'aisance et de déterminer les conditions des constructions »⁶⁷. Une affaire jugée d'abord par les tribunaux civils pouvait obtenir une issue opposée devant le Conseil d'État⁶⁸. Sauf dans certaines circonstances particulières⁶⁹, la jurisprudence administrative reconnaît en général au maire des pouvoirs très étendus. Des arrêts avaient reconnu la légalité des mesures réparatrices, parfois très onéreuses, imposées à des particuliers selon la loi de 1850 sur les logements insalubres⁷⁰.

65 Crim. 25 juillet 1885, *Recueil Dalloz* 1886, 1, 275.

66 Ch. Bourguignon, *Des attributions de l'autorité municipale en matière d'hygiène*, thèse droit, Bordeaux, 1910, p.72-77.

67 C.E. 25 mars 1887, *Bains de Paris*, *Lebon* 1887, p. 255. Voir la jurisprudence citée in M. Trélat, *La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, ses conséquences juridiques et pratiques dans les communes*, Paris, 1905, p. 42-43.

68 Par exemple, l'affaire Beaujour donna lieu à un arrêt de la Cour de cassation (Ch. crim.) du 25 juillet 1885 et à un arrêt du C.E. du 7 mai 1886 en sens contraire. Ch. Bourguignon, *op. cit.*, p. 74-77.

69 Affaire célèbre du « tout-à-l'égout » où l'annulation devant le C.E. de la majeure partie de l'arrêté du préfet de la Seine était justifiée par une interprétation excessive de la loi du 10 juillet 1884 ; cf. M. Trélat, *op. cit.*, p. 44 ; voir aussi G. Jacquemet, « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIX^e siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1979, p. 505-548.

70 Un arrêt du Conseil d'État a décidé que, par mesure d'assainissement, on pouvait forcer un particulier à supprimer une fosse et à la remplacer par une canalisation conduisant les matières « discrètement » à l'égout. (Affaire Malliez : C.E. 31 mai 1895, *Sirey* 189, 5, 521). Une autre décision a reconnu la légalité d'un arrêté municipal prescrivant au propriétaire d'une cité ouvrière d'exécuter dans les cabinets d'aisance, des travaux à l'effet de substituer aux appareils existants des systèmes d'évacuation automatique (Affaire Thuilleux : C.E. 1^{er} août 1884, *Lebon* 1884, p. 690-691).

A cette jurisprudence, il ne manquait plus que la loi de 1902 dans ses articles 1 et 2 pour que le maire soit la seule autorité compétente pour assainir sa commune, ou bien à travers son obligation générale de souscrire à un règlement sanitaire type ou approprié⁷¹, ou bien à travers des décisions ponctuelles prises après enquêtes dues à une mortalité excessive.

Quant à la salubrité des immeubles, si une commune se doit d'être saine, *a fortiori* la maison individuelle, l'appartement se doit de l'être aussi. La salubrité d'une propriété est « une charge naturelle »⁷² à laquelle le propriétaire ne peut se soustraire.

En ce qui concerne les habitations à construire, l'article 11 de la loi de 1902 oblige le constructeur à obtenir un permis afin de s'assurer préalablement (sur plan), de l'observation des prescriptions sanitaires relatives soit aux conditions d'aération, d'éclairage, et de construction, soit aux différentes pièces, cuisine, salle de bains, caves, sous-sol, etc. Ce moyen de contrôle, très ancien⁷³, a été généralisé pour toutes les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Pour les autres, c'est sans doute le règlement sanitaire municipal qui lui est substitué⁷⁴.

Pour les habitations existantes, reconnues insalubres, les autorités sanitaires ont rencontré de grands obstacles face aux droits des propriétaires. C'est pourquoi la loi de 1902 a renforcé les pouvoirs de l'administration, tout en protégeant le droit de propriété. Les articles 12 et suivants de la loi ont généralisé le domaine d'application de la

71 Règlements modèles présentés après avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France (mai 1903), pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique (Annexe de la circulaire du 30 mai 1903), in *Recueil des textes officiels concernant la santé publique* par le Dr G. Ichok, Paris, Imprimerie nationale, tome IV (1901-1910), 1942, présenté par le Dr Bourgin et le Dr Pigot, p. 82-93.

72 H. Monod, *op. cit.*, p. 69.

73 Cf. *supra.*

74 H. Monod, *op. cit.*, p. 70.

loi de 1850 qu'ils remplacent⁷⁵ et prévu une nouvelle organisation d'autorités plus compétentes en la matière.

Le conseil municipal perd son pouvoir au profit du maire – ou du préfet s'il y a lieu – qui confie le sien aux commissions sanitaires de circonscription et au conseil d'hygiène départemental. Enfin – fait nouveau –, des sanctions sont prévues à l'égard des propriétaires réfractaires aux injonctions de l'autorité municipale⁷⁶.

Parallèlement, la loi facilite au propriétaire l'exécution des travaux. Trois mesures d'incitation à l'hygiène sont prises. La première est de nature fiscale. On s'étonne à juste titre que « dans le pays de Pasteur l'impôt des portes et fenêtres qui interdit le soleil et l'air aux habitants des logis puisse encore être en vigueur »⁷⁷. Et bien qu'il soit fréquent que sa suppression soit réclamée⁷⁸, la loi de 1902 en diminue seulement l'application. Les ouvertures, nouvellement créées en vue d'assainissement, sont pendant cinq ans exemptées de la contribution des portes et fenêtres⁷⁹. La seconde mesure est de nature civile. Le propriétaire n'est pas tenu à des dommages-intérêts envers un locataire lorsque les travaux d'assainissement donnent lieu à la résiliation d'un bail⁸⁰. Le législateur s'est méfié des locataires qui s'opposaient aux mesures d'assainissement⁸¹. La

75 Selon la loi de 1850, les logements insalubres ne pouvaient être assainis, qu'à la condition d'être « des logements ou dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager », Comparer avec l'art. 12 de la loi du 15 février 1902.

76 Tout d'abord, des mesures de police (amende, expulsion) : Art. 14 de la loi du 15 février 1902, mais encore une garantie civile des dépenses faites pour le compte des propriétaires défaillants (privilege sur les revenus de l'immeuble) : Art. 15 de la même loi.

77 G. Cahen, *L'autre guerre - Essais d'assistance et d'hygiène sociales - 1905-1920*, Paris, 1920, p. 119.

78 Ph.-E. Bourguignon, *De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène des habitations*, thèse droit, Paris, 1905, p. 121-122 ; H. Monod, *op. cit.*, p. 74.

79 Art. 16 de la loi du 15 février 1902.

80 Art. 17 de la loi du 15 février 1902.

81 H. Monod, *op. cit.*, p. 75.

troisième mesure est d'ordre administratif. Si l'habitation est telle qu'il faille l'interdire et la démolir, l'État s'oblige à indemniser justement les propriétaires⁸².

La loi de 1902 sur la protection de la santé publique a atteint un certain équilibre qui en fait d'ailleurs son succès. Elle s'est même donné les moyens financiers de sa politique⁸³. Sans être codifiée, ni totalement protégée, l'hygiène publique apparaît, à l'aube du XX^e siècle, légalisée. La pratique du droit fera mieux. Les mesures typiquement pasteuriennes, telles que la vaccination, la désinfection, l'assainissement ... ne sont pas ou très peu critiquées. Ce n'est que sur le terrain purement juridique de l'effectivité légale que les opinions de la doctrine se sont manifestées⁸⁴. La loi a su, avec « hardiesse »⁸⁵, avaliser l'acquis de Pasteur. L'essentiel était de faire en sorte que « l'œuvre accidentelle de cette destruction de la graine nocive se complète, pour être un jour rendue inutile, par l'œuvre permanente de l'amélioration du terrain... (car) le dernier mot de l'hygiène publique est, non pas désinfection, mais salubrité ». Pour s'en convaincre, il suffit de remarquer, dans la loi, la part réservée à l'assainissement « des milieux où vivent les citoyens, de la maison aussi bien que de la commune, de la caserne non moins que de l'école et de l'atelier »⁸⁶. Cette loi-cadre a institué le droit de la santé publique sur près d'un siècle et ses mesures de protection urbaine s'insèrent parfaitement dans un droit de l'urbanisme en construction.

82 Art. 18 de la loi du 15 février 1902.

83 Voir à ce sujet la solidarité financière dont parle H. Monod, *op. cit.*, p. 83-84 (Art. 26 de la loi de 1902) ; voir aussi la circulaire ministérielle du 19 juillet 1902, in Dr A.-J. Martin et A. Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique*, Paris, 1903, annexe n° XX B, p. 445.

84 F. Bourgin, *Etude sur les projets de révision de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique*, thèse droit, Paris, 1922. A. Latrille, *Les difficultés d'application de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique*, thèse droit, Bordeaux, 1944.

85 Le mot est d'A. Médus, *La protection de la santé publique. Étude sur la loi du 15 février 1902*, thèse droit, Toulouse, 1910, p. 184.

86 H. Monod, *op. cit.*, p. 78.

B. PROTECTION DE L'ESTHÉTIQUE ET DU PATRIMOINE

Dans un tout autre registre, les espaces naturels comme les œuvres monumentales vont faire l'objet d'une protection publique. Dans l'ancien droit, la question est abordée de manière indirecte dans le but de sauvegarder des biens dont on a progressivement reconnu l'utilité sociale dans trois directions : la domanialité publique, le droit forestier et celui de la chasse⁸⁷.

La législation forestière n'avait qu'un objectif économique et stratégique (finalités militaires et agricoles). Avec l'ordonnance de 1518, la protection s'élargit au-delà des seules propriétés royales en raison d'un problème nouvellement apparu : « la crainte d'une disette en bois ». La codification de 1669, qui inspire celle de 1827, conserve pourtant les mêmes objectifs militaires et marchands. Au XIX^e siècle, le droit s'attache à garantir le rôle physique des zones boisées avec les premières mesures fiscales en faveur du reboisement des montagnes et des dunes (1827). La loi du 18 juin 1859 soumet définitivement à autorisation le défrichement des forêts particulières. De nouveaux textes en 1850 et 1882 traitent du boisement de protection.

Sous l'Ancien Régime existait déjà une distinction entre les biens privés du prince et les biens publics de la Couronne. Cette dernière disposait en effet de biens différents de ceux du prince, les biens publics étant soumis au principe d'inaliénabilité. A côté du *dominium* sur quoi le roi cumule autorité et possession apparaît le domaine éminent constitué des biens publics par nature (cours d'eau, voies de communication, rivages, mines). La notion de domaine public ne concerne pas seulement le roi mais aussi les villes. Des nécessités pratiques ont conduit les acteurs à distinguer le patrimoine public, composé des biens fonciers et divers droits dont le rôle essentiellement financier était de regrouper les ressources municipales du patrimoine commun à tous, tels que rues, places ou remparts qui forment la propriété collective.

87 J. Untermaier, « La protection de l'espace naturel. Généalogie d'un système », *Revue juridique de l'environnement*, 1980, 2, p. 111-145.

A la Révolution, les biens nationaux constitués à partir de la nationalisation des biens du clergé, des émigrés et de la Couronne de France ont eu des destinées variées. Certains ont été détruits, d'où le mouvement critique initié par l'abbé Grégoire sous le nom de « vandalisme », d'autres ont été conservés par l'État en changeant de fonctions (principalement transformés en prisons, la plupart ont été vendus à des particuliers souvent pour servir de carrière de matériaux de construction). En 1790, Aubin-Louis Millin de Grandmaison (1759-1818), naturaliste, bibliothécaire et érudit, parle pour la première fois de « monument historique » dans un rapport déposé à l'Assemblée constituante à propos de la Bastille en démolition. Une Commission des monuments est constituée par décret du 13 octobre 1790, sous l'impulsion de Talleyrand, afin de réfléchir au sort des monuments, des arts et des sciences. En 1791, l'amateur d'art Alexandre Lenoir (1762-1839) protège les monuments royaux de la destruction révolutionnaire en collectionnant les fragments conservés d'églises et de palais détruits. Il fonde le Musée des monuments français dont il devient le premier conservateur.

La protection administrative des « édifices nationaux » et des Monuments historiques s'inscrit pour la première fois dans la politique du ministère de l'Intérieur sous la Monarchie de Juillet, mais sans intervention législative. Dès 1838, la charpente d'un service central complet commence à se mettre en place. Dans un premier temps, l'inspection et la commission (en 1834) examinent les listes préfectorales de classement et de restauration et dressent, en 1837, un inventaire des monuments immeuble et meubles classés. Sur avis de l'inspecteur, la commission répartit les ressources votées par ses membres. Dans un second temps, le bureau exécutif prépare les dossiers et fait réaliser les travaux. Le gouvernement met en place ses trois activités complémentaires : inventorier, préparer l'exécution et restaurer. Au cours de cette période, l'idée dans la conservation du monument d'y voir le maintien de la continuité de l'Ancien Régime se transforme en l'institutionnalisation d'une véritable protection symbolique de l'histoire nationale sans autre idée préconçue. Il faut attendre la loi du 30 mars 1887 (pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique) pour que l'État se dote d'un dispositif fondateur de normalisation

et de protection. Les débats parlementaires de cette loi avaient commencé en 1874. La loi remplace les « mérites » des monuments par des conditions objectives d'interventions des pouvoirs publics (inventaire, classement, permission, interdiction...). Elle institue le corps des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) s'inspirant de la situation des architectes diocésains. Les intérêts supérieurs de la Nation dictent la conduite à tenir. Protection et restauration apparaissent comme les conditions premières de toute patrimonialisation. On commence à passer du simple monument à la notion de patrimoine⁸⁸.

Si la Révolution de 1789 déclenche la protection du patrimoine historique monumentale et artistique, nous pouvons certainement attribuer à la Révolution industrielle et à son urbanisation accélérée, à la création d'usines, au développement des routes et des voies ferrées, la prise de conscience des atteintes portées à la nature et aux paysages. Seule une élite urbaine composée de naturalistes, de forestiers, de savants, de peintres, d'écrivains s'émeut des dégradations de la nature. Les hommes politiques sont assez rares dans ce mouvement et leurs actions demeurent très limitées voire exceptionnelles⁸⁹. Ils finissent par obtenir, le 21 avril 1906, le vote d'une loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique⁹⁰, dite « Loi Beauquier », du nom de l'historien et

88 Y. Lamy, « Du monument au patrimoine. Matériaux pour l'histoire politique d'une protection », *Genèses*, 11, 1993, p. 50-81.

89 Les peintres de l'école de Barbizon (Rousseau, Millet, Denecourt) obtiennent en 1853 la protection de 624 ha de réserves artistiques portées à 1097 ha en 1861, constitués de vieilles futaies et zone rocheuses en forêt de Fontainebleau.

90 B. Barraque. « La source du Lizon (ou les limites historiques du droit de l'environnement en France) », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, 1991, p. 465-471 ; A. Corbin, « Naissance de la politique du paysage ne France », *Revue des deux mondes*, 2002, p. 9-13 ; A. Auduc, « Paysage, architecture rurale, territoire : de la prise de conscience patrimoniale à la protection », *In Situ* [En ligne], 7, 2006, mis en ligne le 11 avril 2012, consulté le 09 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/insitu/2737> ; DOI : 10.4000/insitu.2737 ; P. Pusateri, « Centenaire de la loi du 21 avril 1906 sur les sites : interventions actuelles dans les sites classés de la Seine-Maritime », *Études Normandes*, 56^e année, n° 2, 2007, p. 57-6 ; B. Barraud, « Le droit de la protection du patrimoine architectural, urbain

premier député écologiste (1833-1916). Cette loi avait été soutenue par des associations écologistes naissantes comme le Touring Club de France créé en 1890, le Club Alpin Français, et de la Société pour la protection des paysages en France (SPPF), créée par Sully-Prudhomme en 1901.

*

* *

Enfin le droit de l'urbanisme se développe après la première Guerre Mondiale⁹¹. Que doit-on retenir de ces prémices sur ces quelques siècles ? Sans doute des réflexions désordonnées qui, replacées dans le contexte de leur époque, semblent importantes et surtout incontournables si l'on élabore une histoire du droit de l'urbanisme. Ces actions s'avèrent éparpillées sur le territoire français, sans beaucoup de cohérence. Pourtant, quatre propositions sont élaborées, modelées et réfléchies essayant de faire évoluer les espaces urbains afin d'améliorer le confort des hommes sous tous ces aspects : aménager les déplacements, augmenter la sécurité, rendre la salubrité opérationnelle et protéger le patrimoine et la nature. Ces propositions se trouvent toujours inscrites aujourd'hui dans le Code de l'urbanisme.

Certes les finalités des juristes et des politiques n'ont pas toujours été dans le bon sens ni au rendez-vous, privilégiant le commerce alors que la santé humaine était en cause, voulant protéger la propriété privée au détriment de la chose commune. De plus et surtout, le découpage du territoire administratif de la France ne permettait aucune réelle application des règles énoncées à l'ensemble de l'espace national, malgré la pertinence de celles-ci. Pourtant, dès la création des départements (1789), les idées ne

et paysager – Vue panoramique sur un jardin juridique à la française », *Droit administratif*, LexisNexis, 2013, p. 16 et s.

91 Précisons que Gaston Monsarrat, directeur honoraire au ministère de l'Intérieur partageait « les sujétions imposées à la propriété privée dans l'intérêt de l'urbanisme » en deux parties égales : celles antérieures à 1919 et celles postérieures, *Receuil Dalloz*, 1936, n° 25, chronique XIII, p. 49-52.

manquaient pas pour élaborer de véritables plans régulateurs. Une loi, étrange dans sa rédaction, du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, s'intéresse à la mise au point des travaux publics qui pourraient s'y développer et aux indemnités dues aux propriétaires expropriés. De fait, dans son article 52, elle dispose que « dans les villes, les alignements pour l'ouverture des nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes qui ne font point partie d'une grande route, ou pour tout objet d'utilité publique, seront données par les maires, conformément au plan dont les projets auront été adressés aux préfets, transmis avec leur avis au ministre de l'intérieur et arrêtés en Conseil d'État ». Expression d'une centralisation impériale à outrance pour faire face aux velléités conservatrices des propriétaires, cette loi qui souhaite engager les autorités municipales dans l'observation d'une planification normalisée de leur territoire, ne reçut aucune application, faute d'instruments de réalisations, et même si la Restauration autorisa les maires à délivrer des alignements à partir de plans partiels⁹².

92 M. Roncayolo, « Propriété, intérêt public, urbanisme après la Révolution. Les avatars de la législation impériale », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 43, 1989, Révolution et aménagement, p. 85-94.