

A mon directeur de thèse, monsieur le professeur Jean-Luc Pissaloux ; notamment pour son ouverture d'esprit et sa conviction du bien-fondé de la transdisciplinarité, sa disponibilité, ses conseils avisés à chaque étape de ce travail, et sa confiance renouvelée à mon égard.

A madame le professeur Florence Lerique et au professeur Maurice Goze, qui ont eu la gentillesse d'accepter de rapporter sur mon travail et de faire partie de mon jury aux côtés de madame le professeur Jocelyne Dubois-Maury, que je remercie également vivement.

A mes parents et à mon frère Mathieu, pour ce qu'ils sont tout simplement, leur affection et leur soutien indéfectibles, chacun à leur manière.

A tous les amis et toutes les amies véritables, qui sont restés présents dans la période couverte par ce travail ; et en particulier dans quelques moments personnels très difficiles. Ils se reconnaîtront

Au personnel de la bibliothèque de droit, pour sa bienveillance et sa patience, ainsi qu'à Maxime Tissier.

Et bien sûr à mon adorable fils Gaspard Ducol, pour sa compréhension progressive du « travail de papa », et tout ce qu'il m'apporte chaque jour. Simplement



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AMVAP : Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CE : Conseil d'État
CAA : Cour administrative d'appel
CC : Conseil constitutionnel
CCH : Code de la construction et de l'habitat
C. env. : Code de l'environnement
CGCT : Code général des collectivités territoriales
C. urb. : Code de l'urbanisme
DOO : Document d'orientations et d'objectifs
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
GES : Gaz à effet de serre
OAP : Orientations d'aménagement et de programmation
PADD : Plan d'aménagement et de développement durables
PAZ : Plan d'aménagement de zones
PCET : Plan climat-énergie territorial
PIG : Projet d'intérêt général
PDU : Plan de déplacements urbains
PLH : Plan local de l'habitat
PLU : Plan local d'urbanisme
PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
POS : Plan d'occupation des sols
PSMV : Plan de sauvegarde et de mise en valeur
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
SRCAE : Schéma régional climat air énergie
TA : Tribunal administratif
TVB : Trame verte et bleue
ZAC : Zone d'aménagement concerté

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE (p.5)

PROLEGOMENES (p.16) : Le développement urbain durable, un concept récent mais historiquement présent depuis longtemps

PREMIERE PARTIE (p.63) : Le développement urbain durable à l'aune des avancées juridiques récentes

SECONDE PARTIE (p.144) : Le développement urbain durable, un concept dont l'effectivité reste cependant à consolider

CONCLUSION GENERALE (p.252)

BIBLIOGRAPHIE (p.256)

ANNEXES (p.264)

TABLE DES MATIERES (p.299)

INTRODUCTION GENERALE

« *Que dire alors du développement durable ? S'immisçant dans le domaine de la juridicité, au niveau international comme au niveau national, rappelé avec constance comme motivation d'interventions législatives diverses par leur objets, leurs moyens et leurs effets, il souffre toujours d'une indétermination fort dommageable pour le juriste comme pour le citoyen* »¹.

Cette phrase pourrait à elle seule mettre en lumière la force et la fragilité d'un concept qui, selon les cas, a pu devenir un impératif catégorique ou pure rhétorique, une matrice incontournable ou une vague référence, voire une « incantation ». En parallèle, ses acceptions variables (notamment dans le champ des différentes sciences sociales), son a-normativité fondamentale², et, ainsi, son appropriation et son application très différenciées par les acteurs publics et/ou privés, ont pu aussi en forger le caractère singulièrement équivoque ó qui fait au moins autant consensus aujourd'hui que ne l'avait fait le concept lui-même lors des grands sommets internationaux l'ayant défini et promu.

Pour autant, il avait justement reçu en 1987 une définition officielle en apparence simple : « *un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations futures, de pouvoir répondre à leurs propres besoins* ». Cette définition est issue du rapport Brundtland³ publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ó CNUCED), et qui s'articule en trois parties :

¹ J.-M. Février, in : *Némésis ó revue d'analyse juridique et politique*, Presses universitaires de Perpignan, 2002, n°4, p.11.

² Ou ce que J.-M. Février appelle « *l'innocuité du développement durable comme norme* » (ibid., p.83).

³ Rapport officiellement intitulé : *Our common future* (« Notre avenir à tous »). Le rapport est disponible dans son intégralité notamment sur le site du ministère français des Affaires étrangères : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf.

préoccupations communes. Il y est fait le constat d'un
nécessité de mettre en place un développement durable, et

enfin de redéfinir le rôle de l'économie mondiale dans ce contexte.

- la deuxième partie expose les problèmes communs à gérer. Il y est question de la population mondiale, de la finitude des ressources, de la sécurité alimentaire, de la nécessité de la préservation des espèces et des écosystèmes, de la problématique de l'énergie, du rôle de l'industrie et de déjà du défi urbain. Si cette partie est principalement axée sur la préservation de l'environnement et la consommation « prudente » des ressources naturelles, elle souligne aussi le lien fondamental entre pauvreté et protection de l'environnement, et, de fait, la nécessité d'intégrer les mesures susceptibles d'être prises en matière économique, sociale et écologique.
- la troisième partie fait des propositions en matière d'efforts communs, notamment une gestion commune du patrimoine, la question de la paix, de la sécurité, du développement et de l'environnement, et enfin la nécessité d'une action commune.

Quinze ans après le célèbre rapport du club de Rome⁴, et en reprenant nombre de ses constats et préconisations, le rapport Brundtland pose ainsi de manière approfondie la définition « historique » du développement durable ; contrairement au premier, le second établit cependant que la croissance économique (via le développement technologique) reste nécessaire pour assurer la « sauvegarde » de la planète.

C'est sur le fondement de cette définition originelle que s'est ensuite tenue, vingt ans après la conférence de Stockholm de juin 1972, première conférence des Nations Unies pour l'environnement, considérée comme l'événement fondateur de la prise en compte des préoccupations environnementales dans les stratégies de développement, et qui ouvrit la voie à un véritable droit international de l'environnement⁵, le sommet de la Terre à Rio (1992). Les textes issus de ce sommet international ont alors précisé le contenu du développement durable et créé un « *lien définitif entre des concepts de l'environnement et le développement* »

⁴ *The limits to growth* (traduit en français par « Halte à la croissance ? »). Rédigé par des scientifiques, des économistes, des fonctionnaires nationaux et internationaux, ainsi que des industriels de 52 pays, ce texte est le premier grand rapport international appelant à transformer radicalement le mode de développement économique issu des révolutions industrielles, notamment au regard des désastres écologiques engendrés et c'est notamment dans ce rapport, également appelé « rapport Meadows », que la future notion d'« *empreinte écologique* » fait son apparition.

⁵ Nous ne souhaitons cependant pas revenir ici plus avant sur l'exégèse du concept de développement durable, car là n'est pas notre propos (et cette exégèse est connue).

« victoires »⁶. En ce sens, le sommet de Rio a été une
de la communauté internationale aux questions
environnementales comme dans la définition du développement durable. Trois « piliers » en
ont alors été identifiés, aucun ne pouvant être « *considéré isolément* »⁷ :

- le **pilier économique** - le développement durable ne doit pas compromettre le progrès économique en limitant l'initiative et l'innovation, qu'elles soient publiques ou privées.
- le **pilier social** - le progrès économique doit accompagner et renforcer le progrès social pour une meilleure satisfaction des besoins de tous, que ce soit au niveau de la santé, du logement, de l'éducation, etc.
- le **pilier écologique** - avec plus de 6 milliards d'êtres humains sur la terre à l'époque (plus de 7 aujourd'hui, et bientôt 10 dans la seconde moitié du XXIème siècle), la préservation, la valorisation, voire l'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles, sont reconnues comme une nécessité impérieuse pour l'avenir.

A l'occasion du sommet de Rio, le développement durable a également acquis une dimension universelle, à l'instar, en 1948, des droits de l'Homme avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. On peut faire remarquer que, d'un certain point de vue, la formalisation juridique des droits de l'Homme avait alors pu rencontrer des problèmes analogues à ceux liés à l'émergence du développement durable dans la période récente... Signalons, sur ce point, que le juriste Raphaël Romi, pour sa part, n'hésite pas à inscrire le développement durable dans « *le mouvement ascensionnel des droits de l'Homme* »⁸. De fait, un consensus international similaire autour du concept de développement durable a vu le jour, à charge pour les Etats et, le cas échéant, pour les communautés d'Etats comme l'Union européenne, d'en formaliser les principes (cf. fiche annexe n°1) et d'en définir les modalités pratiques d'application, en vue d'atteindre les objectifs généraux de conciliation de la croissance économique, du progrès social et de la protection de l'environnement. Au passage, la souveraineté des Etats en la matière, à travers le « *droit souverain d'exploiter leurs propres*

⁶ S. Akdag, in : *Némésis* (op. cit.), p.36.

⁷ Principe 4. Ce principe, de fait, est celui de la transversalité et de l'interdépendance des dimensions du développement durable, selon un schéma aujourd'hui bien connu.

⁸ In : « Les principes du droit de l'environnement dans la « Charte constitutionnelle » », *RJE*, 2003, n° spécial, p.47.)

nnement » (tout en se montrant responsables vis-à-vis
iurement rappelée.

Pour autant, le consensus international ne s'est justement établi autour du développement durable que par l'« absence de volonté politique de lui accorder une portée impérative et contraignante »⁹. De manière significative, ce consensus et le travail de définition concomitant ont pu ensuite se transformer en « formalisation excessive »¹⁰. A ce problème, a paradoxalement répondu un double déficit de précision et de prescription : imprécision des attendus, absence de prescriptions claires, avec, entre autres, des normes chiffrées. Pour beaucoup d'observateurs et de juristes, c'est d'abord ce double déficit qui a atténué d'emblée la portée juridique du concept de développement durable, aux différentes échelles (globale, nationale, régionale, locale).

« Insaisissable dans son contenu, ambiguë quant à son statut juridique et à ses implications politiques, la notion de développement durable correspond bien à une société friande d'images et de slogans »¹¹ : l'appréciation du juriste Jean-Marc Février, au début des années 2000, était sans appel, en pointant, parallèlement à son omniprésence dans les discours, le défaut singulier de juridicité du concept. Notons qu'à la même époque, l'urbaniste Alain Cluzet pouvait lui aussi qualifier le développement durable de « slogan qui protège de l'action »¹², avant de présenter la notion parallèle de « ville durable » comme une notion qui, en l'état et à défaut, entre autres, d'une véritable juridicité, pouvait servir à masquer la libéralisation accrue de la « fabrique urbaine » et le renoncement à toute idée de planification¹³. **Le défaut originel de juridicité du concept de développement durable s'est manifesté dans les différents secteurs concernés : la protection de l'environnement, la santé publique, et, donc, l'urbanisme.** La « formalisation excessive et inadaptée », voire inopérante, des principes du développement durable, peut même *a priori* apparaître singulièrement vérifiable dans le champ du développement urbain, du moins en France : « [1] Combien de plans de déplacements urbains (PDU) peuvent ainsi se targuer d'une diminution du trafic automobile, comme l'indiquent les lois d'orientation sur l'air ? Combien

⁹ S. Akdag, *ibid.*, p.46.

¹⁰ F. Mancebo : *Développement durable*, Armand Colin, 2008, p.36.

¹¹ J.-M. Février, *ibid.*, p.82.

¹² A. Cluzet : article « La ville durable est-elle un leurre ? », in : « Point de vue », lemoniteur.fr, 13/06/2006 (<http://www.lemoniteur.fr/133-amenagement/article/point-de-vue/526979-la-ville-durable-est-elle-un-leurre-par-alain-cluzet-urbaniste>).

¹³ A. Cluzet : *Ville libérale, ville durable ? Répondre à l'urgence environnementale*, Ed. de l'Aube, 2007.

(SCOT) ont réellement maîtrisé l'étalement urbain, constat, encore une fois, est peut-être sévère, et, de

facto, le chantier continue à apparaître immense. Mais qui pourrait nier que les faits et notamment l'accélération de la « dilatation » de l'urbain et de l'urbanisation en France, à un rythme très rapide : + 10% en 10 ans¹⁵ et continuent à réclamer une poursuite volontariste de ce chantier, et une « normativisation » plus efficiente du développement durable dans le champ global de l'urbain ?

Par ailleurs, il est incontestable qu'il existe un temps toujours plus ou moins long de la formalisation de nouveaux principes et de nouvelles prescriptions aux premières réalisations concrètes (éco-quartiers intégrés, sans oublier la réhabilitation efficiente de l'existant ; affirmation des modes de transport « doux » et limitation effective de la circulation automobile ; amélioration de l'isolation des bâtiments et sobriété énergétique ; renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle, etc.), et de ces réalisations aux effets globaux à l'échelle d'une agglomération. Par la complexité des structures, des dynamiques et des régulations en matière urbaine, ce temps est même particulièrement long, et l'éclatement contemporain du pouvoir de décider et d'agir est un facteur de rallongement supplémentaire et par la décentralisation et plus récemment l'émergence de la « démocratie participative » (avec toutes les réserves que l'on peut éventuellement apporter en la matière). Cela ne peut empêcher de considérer que **le déficit de juridicité du développement urbain durable en France, depuis la naissance et la promotion du concept, a très certainement rallongé ce temps et retardé la réalisation effective de villes durables selon quelques principes élémentaires** et qui pour certains ne sont pas forcément nouveaux, comme nous pourrions le montrer dans une première partie et, **et avec des effets probants aux échelles pertinentes.**

Pourtant, les enjeux de la ville durable ont été pleinement reconnus comme essentiels et même prioritaires : de fait, plusieurs grands sommets et programmes relatifs à l'urbain ont presque immédiatement succédé au sommet de Rio : charte d'Aalborg (1994) et projet Urban en Europe, conférence des Nations Unies « Habitat II » à Istanbul (1996), Forums mondiaux urbains (Nairobi 2002, Barcelone 2004, Vancouver+30 2006, Nanjing 2008, etc.)¹⁶. Ainsi, pour

¹⁴ G. Peissel : article « Des outils pour changer la ville », in : *La ville autrement*, Hors-série poche n°39 de *Alternatives économiques*, juin 2009.

¹⁵ A. Cluzet, *ibid.*, p.13.

¹⁶ Voir par exemple sur ce point la chronologie établie dans *l'Atlas des villes durables*, Y.Veyret et R. Le Goix dir., Editions Autrement, 2011, pp. 12-13.

problématique de la ville durable, ou du développement
employés l'un pour l'autre, constitue un « après-Rio ».

Au cours de la décennie 1990, la notion de développement durable se territorialise, est appropriée par les acteurs, d'une manière [cependant] très inégale selon les villes et les régions, en fonction des initiatives locales mais aussi du travail de traduction opéré par certaines associations et institutions environnementales »¹⁷. Nous pourrions même ajouter qu'à l'heure où plus de la moitié de l'humanité vit désormais en ville et plus des trois-quarts de la population française¹⁸, c'est sans doute dans le champ urbain que le développement durable prend tout son sens, ou, du moins, que ses enjeux s'imposent avec une acuité singulière, et d'abord en matière d'environnement : ainsi que le souligne par exemple le gestionnaire Gérald Orange, « c'est en ville que se concentrent toutes les urgences en la matière : étalement urbain, traitement des eaux usées, congestion du trafic routier et rénovation du bâtiment »¹⁹.

Pour autant, « il ne suffit pas de rappeler que 50% de la planète ou 80% des Français vivent dans des aires urbaines pour transposer les réflexions globales sur le développement durable à l'échelle plus locale de la ville. L'écosystème des villes n'est sans doute pas intrinsèquement durable »²⁰. Alain Cluzet, déjà cité, abonde par exemple en ce sens, en soulignant qu'il n'y a pas de solution facile à mettre en œuvre ; mais ajoute : « l'absence de solution facile à mettre en œuvre ne doit plus nous conduire à omettre ces données de base [le fait que « la consommation d'espace pour l'urbanisation, sans modération ni synergies, a un impact direct sur le gaspillage de ressources naturelles comme sur le trafic routier » ; et que « celui-ci est le premier producteur de gaz à effet de serre, et sa part est en augmentation très rapide »]. Il ne servirait à rien d'imposer de nouvelles normes environnementales aux industriels et aux

¹⁷ Article « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », in : *L'information géographique*, volume 71, sept.2007, p.48.

¹⁸ Chiffres de l'INSEE 2010, au sens de la population vivant dans les grandes aires urbaines (95% pour l'ensemble de la population vivant « sous l'influence de la ville » et aires urbaines dans leur ensemble et communes multi-polarisées). La question de la définition pertinente de la ville reste cependant posée et redoutable.

¹⁹ Article « Innovation participative et renforcement du développement durable », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, J.-L. Pissaloux et G. Orange dir., GRALE, L'Harmattan, p. 24. L'auteur, G.Orange, approfondit en ce sens le constat formulé en mai 2010 par le commissaire européen Johannes Hahn : « Le rôle des villes est essentiel : à elles seules, les mesures prises à Londres ont plus d'impact que celles de plusieurs Etats membres de l'Union européenne » (extrait de sa déclaration à la 6^{ème} Conférence européenne des villes durables).

²⁰ J.-M. Offner et C. Pourchez, article « La ville durable » in : *20 ans de mutations de la société française*, numéro spécial de *Problèmes économiques et sociaux*, n°991, décembre 2011.

les politiques de développement urbain plus économes
« qui n'étaient conduites »²¹.

C'est à partir de ces constats et observations que plusieurs questions ont pu émerger dans notre réflexion : en quoi l'intégration spécifique des principes du développement durable dans le droit de l'urbanisme et le champ urbanistique au sens large, et l'affirmation d'effets concrets en la matière (grâce à des normes précises), sont-elles *a priori* si difficiles ? N'est-ce là qu'un reflet de ce que l'on peut observer à l'échelle du droit international sur ce point, ou bien le droit français, en l'état, est-il *en soi* un obstacle majeur au développement urbain durable et à l'effectivité de ses principes ? Doit-on incriminer la seule complexité (parfois qualifiée d'insoluble / d'inextricable) du droit de l'urbanisme dans notre pays, ou ne peut-on également constater une volonté politique toujours problématique ? N'y a-t-il pas cependant eu des évolutions significatives récemment, que ce soit en matière législative, réglementaire ou jurisprudentielle, et quelles sont, par ailleurs, les évolutions qui peuvent être attendues ? Autant de questions qui ont ici guidé notre travail sur le développement urbain durable en France, sous un angle juridique ; mais qui ne sont pas interdit ó bien au contraire ó d'autres approches, notamment les approches géographique et historique.

De fait, nous avons choisi de commencer notre étude par des prolégomènes visant à montrer l'inscription du concept de développement durable dans la « longue durée » chère à Fernand Braudel, tant il nous est apparu que les grandes préoccupations et les réglementations urbanistiques « de bon sens » (et de plus en plus précises) des architectes, des gestionnaires et des responsables politiques des villes, depuis l'Antiquité, rejoignent de siècle en siècle, et sous des formulations variées, nombre de priorités et de règles d'urbanisme aujourd'hui préconisées pour donner corps au concept de développement urbain durable. En cela, il est un concept *synchrétique*, qui, à notre sens, est le fruit d'un long processus de régulation de l'urbanisation, aux étapes plus ou moins marquantes dans leurs effets, notamment juridiques et pratiques, et qu'il nous a semblé nécessaire de rappeler en tant qu'il vise par exemple la limitation de l'étalement urbain, la facilité des échanges et la concentration efficiente des activités économiques, la réduction des « nuisances » et l'amélioration de l'« hygiène » urbaine, ou encore l'inclusion sociale. Pour autant, le concept de développement urbain durable dépasse ce seul caractère de synthèse et d'étape dans le processus historique de

²¹ Ibid., p. 8.

en étant également porteur de priorités nouvelles, le mondiale, tels que le réchauffement climatique ou l'accélération des grandes migrations internationales ó comme l'actualité récente a pu dramatiquement nous le rappeler. En cela, il est également un concept nouveau, ce qui contribue à sa complexité et à celle de sa définition.

A l'issue de ces prolégomènes, qui ont donc nécessité de faire appel à l'histoire urbaine et à quelques auteurs reconnus en la matière, nous tenons également à insister sur l'idée que le concept de développement urbain durable est un concept *dialectique* qui, à l'instar du développement durable, invite à penser ensemble des objectifs qui étaient jusqu'à une date récente strictement séparés dans les politiques, voire considérés comme antagonistes ó notamment l'objectif de développement économique, appuyé sur l'idée de ressources illimitées, et celui de protection de l'environnement, qui, entre autres, suppose l'inverse. Cette considération d'un concept à la fois syncrétique, nouveau et dialectique nous conduit alors à proposer une définition du développement urbain durable qui, sur la base de plusieurs définitions qui nous ont paru être les plus intéressantes (qu'elles émanent de géographes, d'urbanistes ou de juristes), soit, avec simplicité, à même de réunir quelques grands impératifs pouvant aujourd'hui donner sens au concept. Avec pour finalité l'émergence de la « ville durable », qui reste également l'objet de définitions multiples et divergentes, tout en oubliant souvent l'essentiel à nos yeux : à savoir la durabilité, au premier sens du terme, des systèmes urbains : par la présence dans la durée d'activités économiques à la fois dynamiques et évolutives, notamment dans la gestion de leurs externalités négatives ; par l'inscription dans la durée d'une « coprésence »²² harmonieuse consubstantielle à la ville-même, et qui assure durablement l'équité dans l'accès aux aménités et aux services urbains tout en minorant les phénomènes d'exclusion sociale ; et enfin par la garantie, dans la durée toujours, d'un environnement protégé, essentiel à la qualité de vie et à la santé des citoyens. L'objectif final étant de permettre aux futures générations urbaines d'habiter des villes qui assurent une capacité à répondre à leurs besoins essentiels et équivalente, voire supérieure, à celle d'aujourd'hui.

Dans le prolongement de ces prolégomènes, il apparaît indispensable d'analyser ó dans une première partie ó les textes législatifs récents (à l'échelle d'une vingtaine d'années)

²² Le terme a été forgé par les géographes M. Lussault et J. Lévy pour désigner ce qui peut définir fondamentalement la ville (in : *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, édition augmentée, 2013). La coprésence se caractérise par « le rassemblement et l'agrégation en un même lieu de réalités sociales distinctes ».

fondeur le droit de l'urbanisme, précisément dans cet de développement urbain durable. Ces textes sont de nature très variée : lois ordinaires, lois de programmation, lois modificatives, loi constitutionnelle. Par ailleurs, ces textes, incidemment parfois, n'ont pu promouvoir qu'un ou que quelques objectifs susceptibles d'être rattaché(s) au développement urbain durable et à la définition que nous avons pu en donner dans les prolégomènes. *A contrario* et c'est ce qui explique sa place particulière dans cette première partie et le « Grenelle 2 » de l'environnement (ou loi d'Engagement National pour l'Environnement²³) a eu l'ambition d'approfondir ou de faire émerger presque tous ces objectifs, en réformant pour cela en profondeur le code de l'urbanisme et en bouleversant les modalités de la planification urbaine comme l'écriture des documents d'urbanisme. Il en est de même pour la loi ALUR, à un degré moindre cependant, dernier grand texte législatif en date pour ce qui concerne le domaine de l'urbain, et qui fait ainsi l'objet du dernier chapitre de cette partie consacrée à l'affirmation du développement urbain durable dans le droit de l'urbanisme français ; selon un processus qui, par ailleurs, nous est apparu discontinu comme assurant de manière différenciée l'effectivité des nouvelles normes.

La seconde partie de notre étude porte dès lors sur trois points qui, sur le plan juridique, nous semblent particulièrement avoir porté préjudice à l'affirmation du développement urbain durable et à des expériences véritablement urbaines en la matière, c'est-à-dire à l'échelle des aires urbaines, et pas seulement à celle des éco-quartiers parfois un peu trop rapidement vus comme d'évidents préludes à la « ville durable »²⁴ : le premier de ces points concerne l'imprécision des normes issues des processus législatifs, et au premier chef ce à quoi peut renvoyer clairement, en droit, le concept de développement durable. Cette imprécision, qui concerne également le degré de méconnaissance du concept (désormais constitutionnalisé et reconnu comme un principe que les politiques publiques *doivent* promouvoir) et des principes qui lui sont attachés en matière de planification urbaine, reste en effet à la fois une source d'insécurité juridique des documents d'urbanisme et d'un travail d'interprétation nécessairement renforcé des juges. Or, et ce fut là l'une des difficultés

²³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et *JORF* n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905.

²⁴ Voir à ce propos par exemple la conclusion du juriste J.-L. Pissaloux dans l'ouvrage qu'il a co-dirigé avec G. Orange : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, L'Harmattan, 2013. « Il n'est en effet ni simple, ni assuré de passer avec succès d'une approche de type « micro » concernant l'éco-quartier à une perspective de type « macro » censée correspondre à la ville durable : en matière de « durabilité », il faut se méfier du changement d'échelle, constitutif d'un changement non pas seulement de degré, mais bien de nature des problèmes posés et des solutions susceptibles d'y être apportées » (p.236).

ence « post-Grenelle 2 » est relativement pauvre sur ce
tation et de véritable précision de termes tels que
« développement durable », « consommation économe des espaces naturels » ou encore
« mixité sociale », a nui selon nous à leur induration et à leur juridicité.

Le second point concerne la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme qui, en soi, est déjà unique : de la stricte conformité à la prise en compte, en passant par la compatibilité et la compatibilité limitée, les rapports entre les documents locaux de planification ou d'aménagement, et les normes qui leur sont supérieures ou connexes, sont très nombreux. Cette multiplicité cache par ailleurs une évolution vers un « droit souple » (*soft law*) qui voit aujourd'hui dominer les rapports les moins contraignants ó selon un processus que Bernard Dobrenko par exemple, à l'instar d'autres juristes, appelle un « assouplissement continu des règles »²⁵. Or, si l'on peut comprendre que le législateur ne souhaite pas accumuler les normes trop strictes pour des collectivités locales qui peuvent y voir à la fois une limitation de leurs libertés et des contraintes pratiques trop lourdes, la règle -à force d'« assouplissement »- perd aussi de son crédit et de son sens ; et c'est selon nous un second problème d'importance pour promouvoir de manière uniforme et efficiente le développement urbain durable et quelques-unes de ses règles-clés.

Le dernier point se situe dans le prolongement de cette question de la hiérarchie actuelle des normes en droit de l'urbanisme : à la multiplication des rapports normatifs, se surajoute en effet une recrudescence des pratiques dérogatoires, qui peuvent prendre différentes formes : dérogations *stricto sensu*, adaptations mineures, règles alternatives ó même si ces deux dernières, nous le reverrons, sont strictement appréciées par le juge. Dans tous les cas, la règle est à nouveau atteinte dans son essence, à un moment où, justement, l'épanouissement du développement urbain durable peut réclamer quelques règles simples auxquelles se conformer et sans dérogation possible. D'autant qu'à ces « écarts à la règle » internes au droit de l'urbanisme s'ajoutent par ailleurs des règles d'aménagement qui ne dépendent toujours pas de celui-ci ó malgré la tendance à l'intégration ó et qui relèvent de législations différentes bien que déterminantes pour l'évolution des villes contemporaines : il en va ainsi des règles des implantations commerciales (le cas le plus connu), ou encore des

²⁵ In : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso éditions, 9^{ème} édition, 2014, p.312.

contrario, les législations de l'urbanisme et de plus en plus intégrées.

Ces différents points, dont le choix peut bien évidemment être discuté, nous ont en tout cas semblé être les problèmes principaux qui, à l'heure actuelle, empêchent le droit français de la ville d'être véritablement vecteur de développement urbain durable ó voire de le compromettre par l'attachement à des principes qui, comme l'indépendance stricte des législations, sont à l'exacte opposée de ceux qui fondent le développement durable dans son ensemble : ici en l'occurrence, la transversalité et l'intégration effective des différentes législations qui participent concrètement à modeler la ville contemporaine. Sans se vouloir polémique, notre thèse, également « transversale » et appuyée en ce sens sur des ouvrages d'origine variée²⁶ comme sur la jurisprudence existante, assume de porter quelques idées fortes quant aux priorités qui pourraient être celles du législateur pour réformer un droit éminemment complexe en faveur du développement urbain durable.

²⁶ Voir *supra*.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

PROLEGOMENES

**LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE,
UN CONCEPT RECENT
MAIS HISTORIQUEMENT PRESENT DEPUIS LONGTEMPS**

Comme indiqué dans l'introduction, le concept de développement durable n'a véritablement émergé que très récemment, tout comme sa traduction souhaitée dans les politiques urbaines et la régulation d'une urbanisation accélérée dans la période contemporaine ó autour des concepts connexes de « ville durable » et d'« urbanisme durable »²⁷.

Cependant, un certain nombre de préoccupations diverses, qui structurent ces concepts contemporains, peuvent apparaître comme des préoccupations anciennes ó sous d'autres formulations ó et qui remontent même pour beaucoup à l'Antiquité. Notre étude synthétique de ces préoccupations et des réglementations urbanistiques afférentes reste ó certes ó centrée, sur l'Europe, et particulièrement sur l'Europe de l'Ouest à partir de l'époque moderne : d'une part, parce que les sources disponibles en l'espèce concernent avant tout cet espace géographique, ce qui est d'ailleurs notable dans les ouvrages de référence sur la question²⁸ ; d'autre part, parce que c'est précisément dans cet espace en particulier, et d'abord en France et au Royaume-Uni, à un moment où se construit l'État moderne dans ces pays, que les réglementations urbanistiques deviennent de plus en plus précises, dans un souci d'organisation rigoureuse du développement urbain et de « durabilité » (mais aussi de contrôle) des territoires urbains.

En tout état de cause, il semble intéressant de revenir sur l'histoire de ces préoccupations urbanistiques, à différentes périodes et dans des contextes parfois spécifiques, dans la mesure où elles réinscrivent *a priori* le développement urbain durable dans un processus historique de régulation et d'encadrement de l'urbanisation qui peut permettre de mieux appréhender certaines priorités aujourd'hui constitutives de la planification urbaine en France dans l'objectif ó désormais constitutionnalisés²⁹ ó de développement durable. Ce qui n'exclut pas de considérer certains enjeux ó comme la réduction drastique de la pollution atmosphérique urbaine à des fins de limitation du réchauffement climatique ó comme des

²⁷ Voir *infra*.

²⁸ Outre l'ouvrage de J.-L. Harouel, que nous avons privilégié, citons également l'*Histoire de l'urbanisme* de P. Lavedan et J. Huguency (H. Laurens, 1966) et les ouvrages précédents du premier auteur.

²⁹ Voir *infra*.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

à des enjeux ó anciens ó relatifs à l'encadrement de
concept de développement urbain durable.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

HISTORIQUE : DES REGLES DE « BON SENS » URBANISTIQUE A L'ÉCOLOGIE URBAINE

Les préoccupations urbanistiques sont nées avec la ville. Cela peut paraître *a priori* d'une évidence absolue, mais l'observation de la définition progressive et discontinue, au cours de l'histoire, de l'urbanisme et de ses moyens (y compris juridiques), peut amener à en souligner le caractère relatif.

En effet, c'est un certain urbanisme qui est né dans l'Antiquité avec les premières cités d'Égypte, de Mésopotamie, d'Asie mineure, de Chine ou encore de l'Amérique précolombienne, selon des préceptes d'organisation urbaine intimement liés aux croyances et à la volonté partagée d'exprimer dans l'espace les grandes forces divines. Cela n'excluait pas une certaine rationalité politique (au sens premier du terme, et avec comme élément de base l'espace public), fonctionnelle et esthétique mais au départ subordonnée, de fait, à la volonté de « traduire les croyances religieuses et celles, cosmologiques, qui lui sont associées », l'exercice du culte restant, de manière générale, « la première raison d'être de la ville »³⁰. Ce qui se traduisait notamment dans l'orientation de ses grands axes (selon les points cardinaux, auxquels sont respectivement associées différentes forces divines), de ses bâtiments de référence (sanctuaires et temples) et même de certains aménagements urbains comme les jardins (qui, dans le cas célèbre de Babylone par exemple, avaient d'abord valeur de « reproduction » du jardin céleste).

Cette triple rationalité, qui peut marquer « l'émergence empirique »³¹ de l'urbanisme, allait cependant peu à peu s'affirmer pendant l'Antiquité classique, particulièrement dans le bassin méditerranéen.

³⁰ P. Merlin : *L'urbanisme*, Que sais-je ?, PUF, 2010, p.6.

³¹ B. Drobenko : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso Editions, 2009, p.35.

C'est tout d'abord dans les cités du monde grec que se trouvent pensés, mais pas forcément appliqués, les premiers travaux relatifs à la ville planifiée, aux V^e et IV^e siècles avant Jésus-Christ. C'est notamment ce que démontrent Lewis Mumford et Jean-Louis Harouel dans leurs ouvrages de référence³², en opérant par ailleurs une distinction entre, d'une part, les *cités réelles* et les *cités idéales* des penseurs (dont le schéma est éminemment lié, dans le cas de Platon et d'Aristote, à une conception à la fois aristocratique et malthusienne de la *polis*³³) ; et, d'autre part, entre les cités apparemment « désordonnées » de Grèce, et les cités à plan géométrique d'Asie mineure, selon le modèle fondateur de Milet (plan dit « hippodamien »³⁴), dont le schéma se multipliera et se perfectionnera à la période hellénistique, avec les premières véritables prescriptions urbanistiques concernant par exemple l'alignement et la largeur des rues. L'un des soucis majeurs de l'urbanisme grec, qui justifie ces prescriptions, était alors de « protéger l'espace public contre les entreprises des particuliers »³⁵. C'est ainsi que, dans ces villes de l'Antiquité grecque, l'on trouve l'expression de la primauté de l'intérêt général, qui justifie l'édiction de règles claires en matière de construction et d'organisation urbaine. Ces règles peuvent par ailleurs s'accompagner de recommandations précises, voire de prescriptions relatives à la « qualité de vie » et à l'hygiène urbaines, et dont le pionnier est le philosophe et médecin Hippocrate (~460-370 avant Jésus-Christ) : dans l'un de ses traités les plus célèbres, *Air, eau, lieux*, celui-ci envisage en effet la ville de façon très concrète en étudiant les effets de l'environnement urbain (site, exposition, nature du sol, régime des vents, etc.) sur les habitants, pour ensuite définir des « règles d'hygiène fondamentales, en relation avec le choix des emplacements et de la construction des cités »³⁶, à même d'assurer durablement de bonnes conditions de vie au sein de celles-ci : autant de règles, concernant notamment l'exposition des bâtiments et la protection des sources d'eau pure, et qui auront une postérité remarquable, dans les villes romaines en particulier. La réalisation des grands travaux d'urbanisme est par

³² Respectivement *La cité à travers l'histoire* (Le Seuil, 1964) et *Histoire de l'urbanisme* (Que sais-je ?, PUF, 1985).

³³ Platon, par exemple, fixe le nombre des citoyens au nombre idéal de 5040 !

³⁴ C'est-à-dire selon les principes d'organisation établis par Hippodamos de Milet, philosophe et architecte, pour la reconstruction de la cité ionienne puis pour celle du Pirée à Athènes.

³⁵ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.13. Le IV^e siècle notamment voit l'épanouissement d'une « importante législation urbaine », visant, entre autres, à interdire l'empiètement des constructions sur la voie publique et l'encombrement des chaussées.

³⁶ L. Mumford, *ibid.*, p.208.

cités de la Grèce classique³⁷, ce qui témoigne d'une
à la planification urbaine

Le souci de « bon sens » et la réglementation urbanistique afférente, au sens d'un ensemble cohérent de règles envisageant tous les problèmes que peut poser dans la durée la construction des écosystèmes urbains, seront *de facto* approfondis dans les villes de l'Empire romain, toujours plus étendu au fur et à mesure des conquêtes de la République puis de l'Empire. Dans ce dernier cas, il s'agissait désormais clairement d'organiser et de réglementer au mieux l'utilisation du sol et de l'espace ó ce qui put parfois relever d'une urgence sociale et sanitaire dans de nombreuses cités, à Rome notamment. Et, à côté du perfectionnement des infrastructures (aqueducs, égouts, etc.) dont l'efficacité doit cependant être relativisée selon certains auteurs³⁸, l'organisation de l'espace urbain selon un plan géométrique, autour de deux axes perpendiculaires (le *cardo* et le *decumanus*), devint la norme, particulièrement dans les villes nouvelles comme à Timgad en Algérie³⁹. Mais il fallait aussi élaborer des constructions solides (et pérennes), utiles et belles, selon les trois qualités essentielles à toute structure architecturale, telles que les rappellera Vitruve au Ier siècle après Jésus-Christ : *firmitas, utilitas, venustas*⁴⁰. Il est intéressant de noter que la recherche de durabilité et celle de la beauté ó définie selon des conditions objectives, « mathématiques » ó, tout comme le souci d'ordre et la fonctionnalité, sont consubstantielles à cet urbanisme antique, dit « classique », qui trouva son apogée dans la Rome impériale.

Les considérations sociales, au sens contemporain du terme, étaient en revanche absentes de cet urbanisme de l'Antiquité gréco-romaine : « ainsi Rome était-elle le siège de maisons luxueuses, aérées et chauffées, assainies, qui contrastaient avec les masures où s'entassaient esclaves et affranchis dans les *insulae*, qu'on appellerait aujourd'hui bidonvilles, construites au milieu d'immenses dépôts d'immondices, les *cloacae* »⁴¹. Cette situation, qui va notamment persister à l'échelle de la mégapole romaine, n'est cependant pas contradictoire avec la naissance d'une législation d'urbanisme bien identifiée, exprimée dès la *Loi des XII Tables* (-451), ensuite précisée par les Empereurs ó et qui, malgré un respect insuffisant, témoigne de la volonté récurrente des dirigeants de mettre « bon ordre » au

³⁷ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.13.

³⁸ L. Mumford, *ibid.*, pp.298-301.

³⁹ P. Merlin, *ibid.*, p.8.

⁴⁰ Vitruve : *De Architectura* (début du Ier siècle après JC).

⁴¹ P. Merlin, *ibid.*

les précises : l'interdiction de la mitoyenneté (*paries*) d'un intervalle obligatoire de 10 pieds (3 m) entre les maisons sous l'Empire, à des fins de sécurité (empêcher la propagation des incendies) et de salubrité. A la même époque, est par ailleurs approfondi, toujours à ces mêmes fins ou pour la construction d'édifices publics, le régime d'expropriation.

Cet « ordre urbain », qui fut ainsi matérialisé par les premières règles d'urbanisme, cesse cependant avec le Moyen-âge, du moins en Europe. Les débuts de la période médiévale coïncident en effet avec une éclipse de la vie urbaine et, en raison de la crise économique et de l'insécurité (les invasions barbares !), avec une « brusque contraction des territoires urbains »⁴². Parallèlement, les règles d'urbanisme disparaissent. Pour autant, il faut écarter l'idée d'une décadence urbaine généralisée en Europe sur cette période qui va des années 500 à l'an Mille. Si, dans un contexte de troubles incessants et de fragilité économique, de nombreuses régions voient la disparition ou la régression significative de leurs villes, d'autres font en effet apparaître un véritable essor urbain ; qui, bien qu'encore limité, prépare le renouveau des XI-XIIIème siècles : c'est le cas par exemple entre Loire et Rhin (avec de nouvelles agglomérations nées, entre autres, du commerce fluvial, comme Saint-Omer et Gand), ou dans l'Italie byzantine (Naples, Salerne et surtout Venise, qui naît peu avant 800).

Dans tous ces cas, le développement urbain est réel et durable, malgré les insuffisances réglementaires et l'absence apparente de planification. De fait, au Moyen âge, « l'on s'attache avant tout à la solution de problèmes concrets, sans esprit de système »⁴³, ce qui n'est donc pas contradictoire avec le développement de certaines villes ; et « ce qui n'exclut pas d'admirables réussites esthétiques »⁴⁴. Chez un certain nombre d'auteurs, transparait l'idée d'un « ordonnancement naturel » des écosystèmes urbains médiévaux, qui peut même susciter l'admiration : Pierre Merlin parle ainsi d'une « planification toute de finesse [í], guidée par l'empirisme »⁴⁵ et l'adaptation subtile à la topographie. Cette planification, qui faisait notamment préférer les tracés sinueux à la ligne droite, sera au demeurant théorisée et

⁴² J.-L. Harouel, *ibid.*, p.24. A titre d'exemple, la superficie de la ville d'Autun, en Bourgogne, passe de 200 à 10 ha !

⁴³ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.24. Le premier problème à régler à cette époque est d'assurer la sécurité globale de la communauté urbaine (d'où l'édification systématique de murs et fortifications), ainsi que celle des points d'eau.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, p.10.

⁶. Au départ détenu par les autorités ecclésiastiques ou urbanistique ó, le pouvoir réglementaire passe par ailleurs peu à peu dans les mains des instances communales, à mesure que les villes sont affranchies par l'autorité royale ou seigneuriale ó et qu'elles accèdent ainsi à l'autonomie : la planification semble s'être alors affirmée, avec comme priorités le contrôle de l'utilisation du sol urbain et la protection de la voie publique vis-à-vis de toutes sortes d'empiètements. Enfin, la ville des débuts du Moyen âge, parce qu'elle « *ne contrôle pas les campagnes avoisinantes* »⁴⁷, doit veiller à son autosuffisance ; et, parce que cette dernière suppose ainsi l'existence d'une agriculture et d'un élevage urbains, l'on trouve très souvent dans les enceintes médiévales des poulaillers, jardins, champs, vignes, etc. í , dont la fonction économique s'accompagne, incidemment, d'une fonction sanitaire : « *La présence de ces espaces libres a constitué le principal atout des villes de cette époque en matière de salubrité, car elles ne possédaient pas d'égouts et l'écoulement des eaux s'effectuait dans une rigole au milieu de la rue* »⁴⁸.

Ces caractéristiques de la ville médiévale européenne, encore une fois très variables et incertaines d'une région à une autre, ont longtemps été négligées, au profit de l'idée très répandue d'une absence d'organisation et d'un réel urbanisme. *A contrario*, ces caractéristiques et la planification urbaine prennent une dimension supplémentaire à partir du XIème siècle et de « l'explosion urbaine » qui marque la seconde partie du Moyen-âge en Europe ó et qui est remarquable à la fois par la multiplication des nouvelles créations et le développement des villes existantes. A la fin de cette période, au XIVème siècle, une véritable réglementation d'urbanisme voit même à nouveau le jour, principalement en Italie, mais aussi en France ó d'abord pour Paris⁴⁹ ó et en Angleterre ó concernant le problème très spécifique des déchets urbains⁵⁰. Si les considérations politiques et sécuritaires interviennent toujours, notamment pour tout un ensemble de villes nouvelles édifiées à l'initiative des rois ou grands seigneurs (Montauban, Carcassonne,í), les considérations économiques et fonctionnelles

⁴⁶ L.B. Alberti : *De Re Aedificatoria*, Florence, 1585. Traduction française par P. Caye et F. Choay in : *L'Art d'édifier* (Paris, Seuil, 2004). Le traité d'Alberti est, au demeurant, l'une des seules sources écrites disponibles pour appréhender l'urbanisme médiéval.

⁴⁷ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.30.

⁴⁸ *Ibid.* L. Mumford, pour sa part, souligne que « *les bourgeois des cités médiévales ont probablement disposé d'une plus grande quantité d'espaces verts librement accessibles que les habitants de centres résidentiels modèles [à l'époque contemporaine]* » (*ibid.*, p.422).

⁴⁹ Ordonnances royales des 15 janvier 1350 et 1^{er} mars 1388.

⁵⁰ Ordonnance parlementaire de 1388 (première ordonnance traitant de l'assainissement municipal ó cf. L. Mumford, *ibid.*).

ères : en ce sens, la différenciation des quartiers en une spécialisation fonctionnelle préconisée *in fine* par Alberti), et des aménagements nouveaux voient le jour, d'abord pour faciliter la circulation des hommes et des biens. Les progrès du pavage, à partir de la fin du XII^{ème} siècle, sont ici exemplaires ó bien que plus ou moins affirmés, là encore, selon les régions et les pays : si « *d'une façon générale, à partir du XIV^{ème} siècle, on peut dire que la plupart des grandes cités possèdent un pavage* »⁵¹, les différences restent grandes, notamment entre le sud (en 1399, toutes les rues de Florence étaient pavées) et le nord de l'Europe (où, jusqu'au XVI^{ème} siècle, l'innovation ne concernait souvent que la seule rue principale). La ville de la seconde partie du Moyen âge doit ainsi être protectrice et autosuffisante, mais également « commode » (*commoditas*) et concordante avec le renouveau économique qui touche alors l'Europe. Ainsi, les règlementations d'urbanisme de cette époque, qui nous sont parvenues, concernent avant tout le pavage ainsi que l'élaboration de « grandes rues » (rues principales) et le désencombrement des voies.

La Renaissance et l'entrée dans l'Époque moderne, en Europe, ne vont pas remettre en cause cette exigence de fonctionnalité. Si, sur un certain nombre de points, la rupture avec l'urbanisme médiéval va être patente, l'urbanisme classique intègre en effet cette exigence. Simplement, comme l'indique par exemple Jean-Louis Harouel, « *à la commoditas chère aux médiévaux, il ajoute les exigences de la voluptas : la ville ne doit pas seulement être commode mais belle* »⁵². De fait, les considérations esthétiques prennent à partir du XV^{ème}, et surtout du XVI^{ème} siècle, une place inégalée dans l'aménagement urbain : « *si [à la Renaissance] l'urbanisme ne méconnaît pas les questions d'ordre pratique, il est surtout à la recherche, sous l'influence de l'Italie, d'un modèle de ville idéale, et s'efforce de définir les canons d'une esthétique urbaine à valeur universelle* ». De fait, les tracés urbains, qui se multiplient à cette époque, s'attachent à définir une forme idéale qui souvent conjugue le retour aux formules de l'Antiquité et l'introduction des avancées techniques du temps comme la perspective. « *Le tracé d'un beau plan sera désormais une fin en soi* »⁵³, et la forme géométrique (le cercle, le carré, les polygones réguliers), l'ordonnement rigoureux, des conditions de la beauté d'une ville. Nous pouvons y ajouter le nouveau système des places (larges places carrées ou semi-circulaires, d'où partent des rues rayonnantes), celui des

⁵¹ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.31.

⁵² *Ibid.*, p.34.

⁵³ *Ibid.*, p.35.

monumentales, les ouvertures paysagères, í Døù
ains en étoile ó inventés par le florentin Filarete ó ou
orthogonaux.

Dans la pratique, ces plans idéaux et, au-delà de l'utopie⁵⁵, l'usage effectif de la planification urbaine, se limiteront cependant, au XVIème puis au XVIIème siècle, à la création de villes nouvelles, aux dimensions généralement modestes, comme pendant l'Empire romain ; et ils ne seront mis au service du remodelage de la ville existante qu'au XVIIIème siècle ó en France, les exemples de Rennes ou de Châteaudun sont ici notables. Une exception importante cependant, celle d'Amsterdam : un vaste plan urbain, qui donnera naissance au quartier des grands canaux circulaires, est en effet décidé en 1607 ; et, comme le relève Pierre Merlin, « *il s'agit à la fois d'une conception de la ville et d'un règlement d'urbanisme* »⁵⁶, qui s'attache tout autant à la forme urbaine (selon un schéma orthogonal des rues et des canaux), à la taille des parcelles (8 m de façade et 55 m le long des grands canaux⁵⁷) et à la hauteur des bâtiments (trois étages), qu'aux matériaux (pilotis de 18 m, pierres et certains types de briques), aux infrastructures d'hygiène et aux activités (activités interdites car à nuisances ou dangereuses). Un coefficient d'emprise au sol (56% maximum) est même défini, et la mixité sociale (par l'association, à l'échelle du quartier, des riches demeures de commerçants et d'habitations ordinaires) assurée ! Il en est résulté « *un quartier homogène et varié à la fois* »⁵⁸, dont la pérennité et la durabilité ó au sens contemporain du terme ó peuvent avoir valeur d'exemple en matière de planification urbaine.

Les modèles de planification peuvent s'accompagner de modèles architecturaux obligatoires auxquels doivent obéir toutes les constructions d'une rue, d'une place voire d'une ville entière ó on pourra remarquer au passage l'articulation des échelles qui, de fait, n'était pas inconnue des urbanistes de la Renaissance. Ces modèles, qui prennent le nom de

⁵⁴ G. Bardet : *Naissance et méconnaissance de l'urbanisme : Paris* (Paris, 1951), p.31.

⁵⁵ Cf. *Utopia* de Thomas More (1516) ; qui, dans l'île imaginaire du même nom qu'il décrit et qu'il propose comme modèle d'organisation socio-spatiale, insiste notamment sur la nécessaire rigueur mathématique de la ville (et notamment de la capitale ó Amaurote), qui va jusqu'à la standardisation du cadre bâti. Pour More, celle-ci comme le quadrillage régulier ont des vertus à la fois sociales et thérapeutiques.

⁵⁶ Ibid., p.19.

⁵⁷ Ce qui, par ailleurs, permet dans ce quartier dense d'aménager de nombreux jardins intérieurs.

⁵⁸ Ibid.

ne dans le duché de Milan⁵⁹), donnent naissance à la
ent une postérité remarquable.

Les idéaux urbains de la Renaissance se trouvent ensuite confirmés aux XVIIème et XVIIIème siècles : c'est tout d'abord la confirmation de l'exigence esthétique et, par exemple, la rectitude des rues devient « *un des axiomes de l'urbanisme classique* »⁶⁰. Les urbanistes classiques ont également largement recours au système du programme architectural, de l'échelle de la place (places royales) à l'échelle de la ville. Au XVIIIème siècle, les utopies urbanistiques affirment des mesures toujours plus précises en la matière, et intégrant notamment des prescriptions juridiques claires⁶¹.

C'est ensuite la réaffirmation de l'exigence de salubrité et la naissance de ce que l'on pourrait qualifier le « pré-hygiénisme ». Dans ce cadre, les initiatives d'élargissement des rues sont partout renforcées ; et l'on voit par ailleurs se multiplier promenades, cours et grands jardins ; avec l'idée ancienne, nous avons vu que la bonne circulation de l'air, « fluide vital », est un impératif, ce qui est notamment clairement affirmé, en France, dans la législation royale de 1783 et 1784 relative à la largeur des rues et à la hauteur des maisons. L'hygiène urbaine se veut également améliorée par le contact retrouvé avec la nature (cours d'eau, végétation), l'isolement des activités polluantes (abattoirs, tanneries, etc.), une meilleure alimentation en eau (grâce notamment au système des pompes à vapeur anglaises dans la seconde moitié du XVIIIème siècle), ou encore la création de systèmes d'égouts : par exemple à Paris, où le ruisseau de Ménilmontant est transformé en égout en 1740⁶². Les progrès, qui font l'objet d'autant de règlements et de mesures de démolition-reconstruction, sont cependant souvent lents, tant par certaines limites techniques que par le respect très relatif des règles : la construction d'abattoirs à l'extérieur des villes ou encore la relégation des hôpitaux et des cimetières à la périphérie des villes, par exemple, furent souvent proposées mais restèrent presque toujours à l'état de projets.

⁵⁹ « En 1492, le duc de Milan, Ludovic le More, ordonne aux habitants de la petite ville lombarde de Vigevano de démolir les maisons de la vieille place du marché, toute proche de son palais, pour en reconstruire les façades selon une architecture uniforme » (J.-L. Harouel, *ibid.*, p.39).

⁶⁰ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.53.

⁶¹ Exemple de la cité idéale de Chaux projetée par l'architecte français Nicolas Ledoux, présentée dans son ouvrage *L'architecture considérée sous le rapport des mœurs, de l'art et de la législation* (1804).

⁶² Notons que, dès 1643 au Japon, la ville de Tokyo fut dotée d'une législation prescrivant la centralisation des ordures et interdisant de les jeter dans le système d'assainissement et des puits (I. Hidefumi et M. Schreus : *Environnemental policies in Japan*, Edward Elgar Publishing, 2005, p.15 ou cité par J.-B. Auby in : *Droit de la ville ou du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Bruguières, 2013, p.184).

ent de l'exigence de circulation qui, aux yeux des
ent d'échelle dans le pavage des rues, une rectification
de leur tracé et un élargissement systématique de celles-ci⁶³. « A cette époque, plus que jamais
auparavant, l'alignement est mis au service de la circulation »⁶⁴, ce que l'on retrouve par
ailleurs en dehors d'Europe, dans les villes du « Nouveau Monde » ó exemples de La
Nouvelle-Orléans, Philadelphie, Baltimore et bien sûr Washington (selon le célèbre plan de
1791 du major l'Enfant⁶⁵).

C'est enfin le refus du gigantisme urbain, dont les dangers sont déjà bien perçus, qui
génère des règles urbanistiques explicites. Le problème n'est pas forcément nouveau : il
concernait par exemple la Rome impériale, anti-modèle qui pouvait démontrer qu'« il faut
fixer l'étendue ou la grandeur d'une ville pour qu'elle ne périsse point par son propre
poids »⁶⁶. Mais la « dilatation de l'urbain » prend des proportions inédites dans l'Europe du
XVIIIème siècle, sous le poids conjugué du renforcement du rôle à la fois politique et
économique des capitales, des premiers exodes ruraux de masse et du développement de
grands équipements urbains. En France par exemple, dès 1724, une déclaration royale,
distinguant par là même le territoire de la ville de celui des faubourgs, encadre sévèrement la
construction dans ces derniers⁶⁷. Les motivations de l'autorité sont alors diverses : signalons,
à l'instar de Jean-Louis Harouel, et au-delà des motivations politiques, la réduction des
facilités de communication, les risques de destruction de la ceinture maraîchère, et les
difficultés d'approvisionnement. Ainsi, « on trouve là, dès l'Ancien Régime, le procès de la
grande ville moderne »⁶⁸

Conséquence de cette volonté et des exigences précitées, le droit de l'urbanisme
connaît un développement significatif en Europe dans la seconde partie de l'époque moderne.
A défaut d'un véritable code de l'urbanisme dans les différents pays, des mesures juridiques
précises d'intérêt général se multiplient, qui concernent d'abord la sécurité et la prévention

⁶³ A Paris, la déclaration royale de 1783, déjà citée, ordonne ainsi que les nouvelles rues aient au moins 10 m de large.

⁶⁴ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.50.

⁶⁵ Cf. P. Merlin, *ibid.*, p.18.

⁶⁶ N. Delamare et Le Cler du Brillet, *Traité de police* (Paris, 1738), cité par J.-L. Harouel, *ibid.*, p.47.

⁶⁷ « Seule est notamment autorisée la construction de maisons basses et seulement sur des terrains ayant face sur des rues existantes, ce qui vise à empêcher que l'on puisse rendre constructibles d'autres terrains que ceux qui le sont déjà » (J.-L. Harouel, *ibid.*, p.48). Ces dispositions de la « grande législation » de 1724, bien que peu respectées, resteront en vigueur jusqu'à la fin de l'Ancien Régime en France.

⁶⁸ *Ibid.*, p.49.

endie), l'amélioration de la circulation et l'alignement
mis de construire), ou encore é dans certains cas é
l'architecture même des maisons (exemples de Lille, Nantes, Dijon ou des villes de Flandre).
Parfois, « ces trois grandes préoccupations d'urbanisme, sécurité, circulation et esthétique, se
trouvent [même] réunies dans un même document juridique »⁶⁹ : c'est notamment le cas des
plans prévus pour la reconstruction de Londres après le grand incendie de 1666 ; ou, en
France, de l'arrêt du Conseil de 1723 organisant la reconstruction de Rennes.

A cette réglementation d'urbanisme, s'ajoute un nouveau droit des opérations
d'urbanisme, qui en particulier définit mieux les procédures d'expropriation é celles-ci, déjà
présentes au Moyen-âge, deviennent néanmoins d'un usage de plus en plus fréquent au
XVIIème et surtout au XVIIIème siècle, en étant liées, contrairement à une idée reçue, à la
notion d'utilité publique, « plus ou moins largement entendue »⁷⁰. La formalisation
progressive de ces procédures s'accompagne de l'esquisse d'un droit des travaux publics et
d'un contentieux des opérations d'urbanisme, que l'on retrouve aussi bien en France qu'en
Italie, en Angleterre, dans la péninsule ibérique, les pays germaniques ou, encore une fois,
dans le « Nouveau monde ».

⁶⁹ Ibid., p.71.

⁷⁰ Ibid, p.72.

Le XIX^{ème} siècle et l'entrée dans l'Époque contemporaine, là encore, vont plus confirmer les évolutions réglementaires qu'ils ne vont les contrarier, malgré la consécration des droits de l'Homme et par exemple du droit de propriété⁷¹. En l'absence de règles d'urbanisme formelles bien établies au départ et malgré les efforts opérés en la matière depuis le XVIII^{ème} siècle⁷² et, ce droit, souvent solennellement reconnu, va même représenter jusqu'au XX^{ème} siècle un obstacle majeur à la planification urbaine et à l'action des autorités compétentes pour organiser durablement les villes : à titre d'exemple, Pierre Merlin souligne ainsi que, avec la quasi-inexistence du droit public face au droit privé de propriété, même « *Haussmann rencontra de multiples difficultés pour réaliser les expropriations qu'il jugeait nécessaires* »⁷³. Et ce, alors même que l'industrialisation, l'affirmation du capitalisme et ce que Lewis Mumford a pu par exemple qualifier de grande « *désagrégation urbaine* »⁷⁴ à l'âge industriel, imposent des réponses urbanistiques encore plus fortes.

Plusieurs problèmes et qui, pour la plupart, sont donc des problèmes plus ou moins anciens, mais qui prennent à cette époque une dimension nouvelle et justifient en effet ces réponses : en premier lieu, l'augmentation dans des proportions inégalées de la population citadine, en lien tout à la fois avec la croissance démographique globale, le développement industriel et un exode rural massif. Ces phénomènes sont aujourd'hui bien connus ; notons seulement qu'ils ne sont pas systématiquement interdépendants : ainsi, dans certaines régions, l'exode rural est plus lié au surpeuplement significatif des campagnes et à la moindre rentabilité de certaines terres dans le cadre du capitalisme triomphant, qu'à « l'appel d'air » des industries urbaines. De même, l'exode rural a pu parfois être limité par le choix, pour certains secteurs industriels, de lieux de production diffus dans les espaces ruraux, plutôt que de grands complexes urbains. En tout état de cause, croissance démographique et exode rural, en Europe occidentale puis aux Etats-Unis, provoquent un gonflement parfois brutal de la population dans les villes existantes, comme ils donnent naissance à de nouvelles villes,

⁷¹ L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame ainsi que nul ne pourra être privé de sa propriété, sauf en cas de « *nécessité publique* » et moyennant « *une juste et préalable indemnité* ».

⁷² Cf. *supra*.

⁷³ Ibid., p.21.

⁷⁴ Ibid., p.601.

mmment dans les pays neufs : c'est l'exemple de San
Etats-Unis, de Johannesburg et de Pretoria en Afrique
du Sud, etc. ⁷⁵. En Europe, les agglomérations nouvelles sont alors presque exclusivement
nées de l'essor industriel et de l'extraction minière ó ce que Lewis Mumford appellera les
coketowns : les villes nouvelles accolées à Leeds ou Edimbourg au Royaume-Uni ; Lens, Le
Creusot, Decazeville en France ; les villes industrielles de la Ruhr en Allemagne, etc.

En second lieu, il faut souligner l'extension brutale des superficies urbaines, dans des
dimensions de plus en plus considérables, en lien avec le progrès technique, et d'abord celui
des transports ó transports en commun urbains puis automobile au XX^{ème} siècle. Sur ce
point, Pierre Merlin parle même d'un véritable « *déferlement spatial* », qui s'opposait aux
faubourgs hérités du Moyen-âge, et qui marqua le début de la banlieue. Avec le XX^{ème}
siècle, la banlieue devient un « *phénomène de masse, dont l'ampleur ne semble pas devoir
connaître de limite* »⁷⁵.

En troisième lieu, il y a ó justement ó l'effacement, de la notion de limite : aussi bien
celle entre l'espace urbain et l'espace rural (de plus en plus dévoré, de manière confuse, par
l'expansion des villes), que celle de la taille critique de l'agglomération, au-delà de laquelle
elle risquerait de « *périr sous son propre poids* »⁷⁶. Cette disparition de la limite, matérielle et
symbolique, l'affirmation d'une ville « sans entraves », sont au demeurant en phase avec
l'« esprit du temps », en Europe comme aux Etats-Unis : « *la confiance en la constance et
l'absence de limites du développement était totale* »⁷⁷.

Avec la construction d'immeubles de rapport le long des nouvelles voies de
communication et le rejet des ouvriers et des pauvres du cø ur des villes, se produit également
une ségrégation socio-économique « *qui était presque inexistante jusque-là* »⁷⁸, et qui pose de
nouvelles questions après des siècles de mixité sociale et fonctionnelle.

Enfin, l'entassement et le surpeuplement dans certains quartiers s'affirment : « *Sur le
papier, les nouveaux tracés paraissaient généralement ordonnés et spacieux ; mais ces belles
qualités se trouvaient promptement remises en question par l'entassement dans les immeubles*

⁷⁵ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.87.

⁷⁶ Cf. *supra*.

⁷⁷ L. Mumford, *ibid.*, p.621.

⁷⁸ P.Merlin, *ibid.*, p.21.

« sans cesse plus nombreuse. Cet encombrement de
nel avant le XVIIème siècle dans la plupart des villes,
devint la norme »⁷⁹. Notons, par ailleurs, que ces phénomènes d'entassement et de
« taudisation » aggravés, particulièrement avérés pour des villes comme Londres, Paris ou
Berlin (notamment dans la littérature), ne sont pas contradictoires avec l'extension de ces
grandes agglomérations et le développement des banlieues. Ajoutée à la médiocrité des
habitations et à l'affirmation de pollutions diverses, à une insalubrité généralisée,
particulièrement dans les plus grandes villes et ce d'autant plus que, sauf exceptions, les
jardins et vergers situés dans le périmètre d'extension de la cité sont sacrifiés, et que les
considérations d'hygiène, notamment liées à la bonne circulation de l'air et à l'ensoleillement,
sont oubliées et, la dégradation de la situation du logement pour la grande majorité des
citadins et nouveaux comme anciens et apparaît patente.

Plus que de nouveaux défis, il s'agit, encore une fois, de problèmes déjà bien présents
à l'époque précédente, mais auxquels les révolutions industrielles font franchir un seuil.
D'une certaine manière, les seules nouveautés sont la naissance des quartiers utilitaires
(quartiers industriels ou grands équipements) et la confiscation du foncier urbain par des
propriétaires privés pour lesquels seules comptent sa valeur et la spéculation qu'il peut
permettre, et qui imposent dans le domaine de l'urbanisme la doctrine triomphante du *laissez-
faire*, sans que, au nom de la « nouvelle liberté », ne s'exerce sur eux aucun contrôle⁸⁰. En
tout état de cause, les planifications *a minima*, qui peuvent être poursuivies selon les schémas
classiques, ne peuvent résoudre ces problèmes ; et l'acuité croissante de ces derniers suscite
des critiques multiples et une exigence de réorganisation des espaces urbains et avec pour
corollaire un encadrement juridique adéquat, permettant notamment d'opposer aux excès de la
liberté individuelle le bien commun (désormais dissocié des désirs du souverain), voire de le
faire prévaloir pour « guérir » les villes. Cette exigence, qui part finalement des mêmes
constats relativement à la ville industrielle, à son développement anarchique et mortifère
malgré certains progrès techniques⁸¹, s'exprime dans deux grandes théories urbanistiques
ensuite opposées dans leurs priorités, leurs préconisations et leur formalisation juridique : le
progressisme et le culturalisme.

⁷⁹ L. Mumford, *ibid.*, p.625.

⁸⁰ C'est du moins la thèse de L. Mumford (*op. cit.*) dans le chapitre qu'il consacre à la ville de l'âge
industriel (« Expansion commerciale et désagrégation urbaine ») et aux effets désastreux de la *doxa* capitaliste
sur l'urbanisme au XIXème siècle (pp.601-634).

⁸¹ Par exemple, l'invention du trottoir ou les progrès constants de l'éclairage urbain.

la genèse, les expressions, le succès différencié et la fondatrices de l'urbanisme du XX^{ème} siècle, car là n'est pas notre propos⁸². Soulignons simplement quelques préoccupations communes *au départ*, et qui, comme indiqué précédemment, reformulent parfois des préoccupations anciennes ó sans donc en tirer les mêmes conclusions⁸³. La première de ces préoccupations est celle d'une ville « assainie », qui doit développer l'hygiène et la santé. En cela, les deux courants restent clairement imprégnés de l'influence des hygiénistes du XIX^{ème} siècle, qui considéraient la ville industrielle comme un organisme malade dont il fallait traiter activement le « tissu », les « artères », le « cò ur », etc. í , en favorisant notamment la circulation de l'air, l'ensoleillement et les espaces verts. La seconde préoccupation commune est celle d'un espace urbain à réorganiser ou à recréer, précisément, *dans son ensemble*, en prenant en compte les extensions contemporaines de cet espace (les banlieues), et en traitant ainsi la ville *globalement*.

A ces préoccupations générales s'ajoute, dans le modèle culturaliste, celle d'un développement urbain *modéré*, qui ne dépasse pas un seuil critique : cela est notamment très clair dans l'œuvre d'Ebenezer Howard, qui, pour ses célèbres cités-jardins, préconise un seuil de 30 000 habitants⁸⁴. Il s'agit par là même de retrouver des villes à « échelle humaine » ainsi que le sens de la « limite urbaine ». Cette limite, au plan matériel, prend par ailleurs (chez Howard) la forme d'une large « ceinture verte », aux vertus à la fois sociales, économiques (fournir à la ville la nourriture nécessaire à la satisfaction des besoins alimentaires des citoyens, dans une optique d'autosuffisance) et sanitaires : en ce sens, la « verdure », pour les urbanistes culturalistes, ne se limite pas à de simples espaces verts et à une forme très surveillée et finalement limitée de « bonne nature », mais à un large « *berceau de nature* »⁸⁵

⁸² Sur ces points, voir à nouveau les ouvrages de J.-L. Harouel (pp.94-105) et de P. Merlin (pp.23-52), qui reprennent notamment tous deux les travaux de F. Choay (*L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris 1965)

⁸³ La principale césure se situant dans l'analyse des fonctions urbaines, les modalités de composition urbaine qui en résultent et le rapport à la ville antérieure : alors que les progressistes, « *obsédés par la modernité* » (J.-L. Harouel, *ibid.*, p.98) et la volonté de « rendement », prônent un ordre urbain rigoureux, fonctionnel et ne devant pas hésiter à faire table rase du passé, au sens propre (voir le célèbre « plan Voisin » de Le Corbusier pour Paris par exemple, en 1925), les culturalistes, à l'instar de C. Sitte (1843-1903) et d'E. Howard (1850-1928), défendent au contraire la diversité, l'irrégularité, la priorité à la stimulation des relations sociales ainsi que le respect des modèles anciens et des héritages culturels ó en cela, l'urbanisme *culturaliste* ne se veut pas universel, à l'inverse de l'urbanisme *progressiste*, qui se fonde sur l'idée que « *les besoins humains (í) sont identiques pour tous les hommes* » (Le Corbusier, 1925) et que toute ville, indépendamment des contraintes culturelles et/ou de site, peut être organisée et zonée selon grandes fonctions de la vie quotidienne (habiter, travailler, circuler, se cultiver).

⁸⁴ E. Howard : *To-morrow : A Peaceful Path to Real Reform* (1898).

⁸⁵ L. Mumford, *ibid.*, p.818.

ivent historiquement à l'échelle régionale, et dont la
bre et à leur développement. Dans le mouvement anti-
urbain américain, qui s'épanouit dans le deuxième tiers du XX^{ème} siècle (cf. F.L. Wright),
cela va même jusqu'à une « *totale dissolution dans la nature des fonctions urbaines* »⁸⁶.

Il faut enfin souligner que, chez les culturalistes comme chez les progressistes, la
préoccupation esthétique, sans être forcément prioritaire, n'est pas absente. Dans le modèle
progressiste, elle repose sur des formes simples, sur une géométrie « *qui trouve elle-même ses
racines dans les mouvements artistiques modernes* »⁸⁷ et rejette tout passéisme : citons, par
exemples, le *Bauhaus* allemand et le purisme français. Dans le modèle culturaliste en
revanche, la beauté de la ville doit s'appuyer sur les héritages, que ce soient ceux de la forme
urbaine ou de l'architecture. Pour Camillo Sitte par exemple, « *le plan d'une ville est une
œuvre d'art* » historique (cf. *L'art de bâtir les villes*, 1889), et doit être respecté en tant que
telle.

En tout état de cause, la réaffirmation de ces différentes préoccupations en réaction à
la ville industrielle et le retour à de fait à une planification urbaine qui permette de
répondre est contemporaine, dans les pays industrialisés, de l'individualisation de l'urbanisme
comme discipline et, peu après, d'un champ juridique spécifique. Le terme lui-même est
apparu en 1910 dans le *Bulletin de la société neuchâteloise de Géographie*⁸⁸, même si les
concepts antérieurs d'*urbanización* d'Ildefons Cerda (1867), de *Städte-Bau* de Camillo Sitte
(1889) et de *Town Planing* de Raymond Unwin (1909) en sont éminemment proches, et sont
souvent considérés comme précurseurs.

A la même époque, apparaissent les premiers textes fondant le droit de l'urbanisme :
en France par exemple, une première loi instaurant des plans dits « *d'aménagement,
d'embellissement et d'extension* » est votée en 1919, après avoir été proposée et discutée dès
1912. Des mesures techniques encadrant la construction avaient déjà été prises au préalable,
comme la loi du 15 février 1902 imposant de façon générale une autorisation de construire
destinée à assurer la protection de la santé publique ; ou celle du 13 juillet 1911 relative aux
perspectives monumentales et aux sites à cette loi a notamment institué un système

⁸⁶ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.105.

⁸⁷ P. Merlin, *ibid.*, p.42.

⁸⁸ Sous la plume de P. Clerget (cf. P. Merlin, *ibid.*, p.53).

ons « *esthétiques* ». Il existait par ailleurs déjà, en l'obligation de lever un plan d'alignement, imposée à l'ensemble des communes en France par les lois du 18 juillet 1837 et du 5 avril 1884. La loi du 14 mars 1919 est cependant la première à unifier ces mesures et, de fait, à produire une législation spécifique de l'urbanisme. Notons au passage que la qualification même des plans instaurés par cette loi, qui fait par ailleurs du permis de construire « *la sanction du plan dans les villes concernées* »⁸⁹, résume les objectifs de ce dernier, en accordant à la dimension esthétique une place de choix, ce qui est d'autant plus intéressant à noter au regard de la faiblesse actuelle des prescriptions en la matière et même de la disparition du terme en tant que tel dans la réglementation urbanistique contemporaine⁹⁰. Remarquons, enfin, que ces réformes trouvent leur équivalent au Royaume-Uni dans le *Town and Country Planning Act* de 1947, ce qui tend à démontrer un souci de planification urbaine approfondie partagé dans les pays industrialisés de la première moitié du XX^e siècle ó et avec des correspondances entre les lois et les grandes règles d'encadrement de l'urbanisation qui ne sont pas anodines.

Aux termes des prescriptions de la loi de 1919 en France, modifiées et renforcées par une seconde loi en 1924, toutes les villes de plus de 10.000 habitants ainsi que toute une série d'autres communes (stations balnéaires, villes détruites par la guerre, í) sont tenues d'avoir dans les trois ans un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, mais ces dispositions seront cependant peu respectées.

La seconde grande étape de formation du droit de l'urbanisme français sera alors celle des réformes de 1958-1959, qui instituent notamment la « *distinction entre le plan directeur, « véritable charte du développement urbain », doté d'une certaine permanence, et les plans de détail qui peuvent plus facilement être révisés* »⁹¹. Notons cependant la validation, à la Libération, de la loi du 15 juin 1943, qui institua en France un permis de construire unique et fit des plans d'aménagement urbain des plans opposables aux tiers. Au préalable, les règles d'urbanisme ont été unifiées dans un Code spécifique, le Code de l'urbanisme et de l'habitation, en 1954 ó ce qui consacra l'urbanisme en tant que champ de l'action publique (notamment distinct de la construction), et le droit de l'urbanisme comme droit *en soi*.

⁸⁹ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.121.

⁹⁰ Voir *infra*.

⁹¹ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.122.

essortent quant au développement urbain relèvent
as les autres pays industrialisés, de la satisfaction des
besoins en logement et en équipements des populations, dans un contexte de reconstruction ;
ce qui sera aussi marqué par le développement considérable des moyens de l'urbanisme
opérationnel : institution de Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) en 1958 par exemple. La
priorité est également donnée à la fonctionnalité de la ville, à un moment où le progressisme
savère triomphant, et où les espaces urbains sont de plus en plus pensés en fonction des flux
automobiles et des impératifs d'organisation « fluide » de ces derniers : comme l'indique par
exemple le géographe Francis Beaucire, c'est véritablement à ce moment-là que « *des aires
urbaines étalées et fragmentées ont pu succéder aux villes denses et compactes* », et que « *la
haute mobilité des citadins, rapide et largement individualisée grâce à l'automobile, a
compensé la basse densité des formes urbaines et permis de maintenir, voire de développer,
un haut niveau d'interaction économique, sociale et culturelle, malgré l'allongement des
distances à parcourir* »⁹². Par là même, un certain nombre de préoccupations liées à la
« qualité de vie » (que ce soit la richesse des relations sociales ou la qualité de
l'environnement) et à l'esthétique de la ville, sont globalement reléguées au second plan ;
malgré l'affirmation d'un mouvement « *anti-urbain* » significatif⁹³, ou celui de l'urbanisme
anthropologique⁹⁴, notamment dans le monde anglo-saxon : ses principaux représentants sont
l'Écossais Patrick Geddes, Lewis Mumford, déjà cité, ou encore le Français Gaston Bardet
(*Le Nouvel urbanisme*, Paris, 1948). Ce dernier réclame par exemple tout à la fois un nouvel
urbanisme « *à échelle humaine* », « *corporel* » et « *biologique* », « *apte à toutes les mutations
imposées par l'histoire* ».

Ce mouvement « anti-urbain » se poursuit ensuite activement aux États-Unis dans les
années 1960 : à cette époque, la sociologue Jane Jacobs dénonce par exemple, à cause des
diktats de l'urbanisme progressiste et du *zoning*, la « *disparition des principaux avantages de
la vie urbaine* »⁹⁵, dont la sécurité, les contacts et la diversité des rapports humains ; et
pourfend l'inhumanité qui en résulte, particulièrement dans les grandes villes...

⁹² Article « Ville et environnement : de l'urbanisme de salubrité au développement urbain durable », in :
La ville en question, Regards sur l'actualité, La Documentation française, n° spécial 260, avril 2000, p.68.

⁹³ Voir *supra*.

⁹⁴ Cf. J.-L. Harouel, *ibid.*, p.104.

⁹⁵ J.-L. Harouel, *ibid.*, p.109.

préoccupations « humanistes » renouvelées, sociales et économiques, pendant plusieurs décennies, dans le droit de l'urbanisme et les programmes de planification urbaine. Et ce alors même que, entre autres, les grands problèmes environnementaux liés au développement urbain persistent, en changeant parfois de nature : ainsi de la pollution atmosphérique par exemple, qui devient d'abord liée aux transports : « *là semble résider le principal problème environnemental des grandes villes, au moins dans les pays développés, où les problèmes d'alimentation en eau et de pollution industrielle peuvent être considérés comme à peu près réglés par comparaison avec les villes du tiers monde. Dans les pays développés, pourtant, à la fin de l'ère industrielle, les transports ont remplacé l'industrie et le chauffage des immeubles dans la production de polluants atmosphériques, substituant ou superposant les brouillards photochimiques associés à l'azote aux smogs émanant du soufre et du gaz carbonique* »⁹⁶. C'est ici un fait majeur, qui, selon l'architecte américain Frank Lloyd Wright, fait que « *la vie elle-même est de moins en moins tenable dans la grande ville* »⁹⁷.

Il en est de même avec de grands problèmes sociaux tels que la précarité, marquée à partir des années 1970 par le renforcement de la précarité « traditionnelle » et la négation *de fait* du droit au logement à la faveur des crises économiques – tout en se conjuguant avec l'apparition de nouvelles précarités – du moins identifiées comme telles – à l'instar de la précarité énergétique. En France par exemple, celle-ci a pu apparaître comme un problème majeur au milieu des années 2000, à l'issue de l'enquête Logement de 2006, qui a révélé que entre 4 et 5 millions de ménages vivaient dans une situation qui les confrontaient au fait de éprouver « *dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* »⁹⁸.

⁹⁶ F. Beucire, *ibid.*, p.68.

⁹⁷ In : *The living city*, Horizon Press, New York, 1958.

⁹⁸ Art. 1-1 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, tel que créé par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 34).



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

L'industrialisation a été sans conteste une rupture dans la longue histoire des villes. Époque de progrès techniques très importants, qui permettent notamment l'extension inédite des surfaces urbaines, elle voit aussi l'insalubrité, l'entassement et la précarité prendre des proportions inégalées dans de nombreux quartiers des métropoles. En réaction à ces problèmes anciens mais qui prennent alors un caractère massif, le mouvement hygiéniste propose de mettre la salubrité et le logement décent au premier plan de l'action urbanistique. Ce mouvement, qui connaît différentes variantes et aura une belle postérité en Europe comme aux États-Unis, est alors précurseur d'une écologie urbaine qui s'épanouira dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, même si l'impératif du logement ó en termes quantitatifs ó restera central ó notamment après la Seconde Guerre mondiale.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

DE L'ÉCOLOGIE URBAINE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : L'AVÈNEMENT RÉCENT D'UN CONCEPT À LA FOIS SYNCRÉTIQUE ET TRÈS CONTEMPORAIN

Au cours de l'Histoire, les mesures d'urbanisme au sens strict⁹⁹, véritablement codifiées au XX^e siècle, ont ainsi pu s'accompagner, à des degrés variables selon les époques et les lieux, de préoccupations pouvant relever de ce que nous incluons aujourd'hui dans le terme de « durabilité urbaine » : préoccupations environnementales et sanitaires (prévention des risques et des maladies, qualité de l'air et des eaux urbains, gestion des déchets,¹), préoccupations sociales (« harmonie sociale » et sécurité, égalité d'accès au logement et aux grands services urbains, réduction des précarités, etc. ¹) et/ou préoccupations économiques (fonctionnalité durable du tissu urbain, optimisation et pérennité des activités productives et des économies d'échelle,¹); mais aussi préoccupations esthétiques, qui, en revanche, et étrangement, ne semblent plus vraiment entrer *en soi* dans ce champ de la « durabilité » des villes et de la réflexion autour de celle-ci, en dehors des espaces patrimoniaux.

Cependant, toutes ces préoccupations, à des fins variant par ailleurs au cours de l'Histoire, n'étaient pas forcément constitutives d'un modèle global de développement urbain, et conciliées avec des règles intégrées. Par ailleurs, ces préoccupations ont pu déboucher à certaines époques sur des solutions et des actions aujourd'hui inadaptées, voire contraires à certains impératifs qui, au XXI^e siècle, sous-tendent le développement urbain durable : par exemple, le zonage fonctionnel ou l'imperméabilisation des sols ont pu entrer dans les priorités de l'urbanisme hygiéniste puis progressiste, avant d'être remis en question dans la période récente ó sur ces points comme sur d'autres, Cyria Emelianoff par exemple parle même d'un véritable « *renversement des perspectives* » entre la Charte d'Athènes et la Charte d'Aalborg¹⁰⁰.

Ces préoccupations n'étaient également pas appariées à des problèmes plus larges comme l'épuisement global des ressources, le changement climatique, ou encore la crise du « vivre ensemble ». Enfin, la question de la temporalité urbaine, et de l'évolution des systèmes urbains sur la longue durée, n'était prise en compte qu'à la marge. En ce sens, « *il serait faux de penser que cette problématique [du développement urbain durable] n'est pas*

⁹⁹ C'est-à-dire la réglementation de l'usage du sol et des constructions afin d'assurer, dans l'intérêt général, un certain ordre dans l'occupation de l'espace urbain.

¹⁰⁰ Voir : <http://www.developpement.durable.sciences-po.fr/publications/cahier8.pdf>.

nt à une articulation scalaire qui la distingue des
l'intergénérationnel, mais surtout les problèmes
d'environnement global, redimensionnant les solidarités, se sont imposés »¹⁰¹.

Pour autant, cela n'interdit pas le respect et la reconsidération d'héritages variés, ni
« un certain nombre de filiations avec des courants de pensée antérieurs »¹⁰² : celui de la
« ville compacte » en est un par exemple, et sa promotion actuelle, selon le géographe Francis
Beaucire, apparaît comme le « dernier avatar d'une longue histoire qui aura vu
l'environnement urbain habiter la pensée urbanistique à travers des formulations mutantes ó
de l'hygiénisme à l'écologie urbaine et au développement durable ó, consacrant
l'élargissement progressif de la problématique environnementale urbaine du local au
planétaire, du sectoriel au systémique, de l'écologique au sociétal »¹⁰³.

Il reste que, tout en ayant ses racines dans une longue histoire ó qui, à notre sens, va
donc bien au-delà du XXème siècle ó, le concept de développement urbain durable, dans son
caractère dialectique notamment, est tout à fait récent. A des enjeux urbanistiques anciens et
toujours d'actualité, s'ajoutent surtout de nouveaux enjeux exigeant que les stratégies
élaborées et les mesures prises en matière de planification urbaine à l'échelle locale soient
mises en lien avec des défis globaux, et qu'une articulation efficace entre tous soit permise.
Les impacts juridiques et la juridicité même du concept de développement urbain durable n'en
sont que plus importants.

¹⁰¹ C. Emelianoff, article « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », in :
L'Information géographique, volume 71, septembre 2007, p.48.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid., p.72.

Le concept de *développement urbain durable* se distingue, en premier lieu, de celui de *ville durable*, même si les deux formulations sont couramment employées l'un pour l'autre : alors que « le terme de *ville durable* ó ou *sustainable city* ó désigne un horizon politique de portée lointaine, sert de référentiel prospectif », le développement urbain durable renvoie, lui, au « processus d'internalisation du développement durable dans l'urbanisme »¹⁰⁴.

En second lieu, le développement urbain durable peut donc être entendu en première approche comme la déclinaison des principes et des objectifs du développement durable dans le champ réglementaire et opérationnel de la « fabrication des villes » ó ce qui, contrairement aux apparences, est loin d'être une évidence, tant la transposition d'un certain nombre de ces principes et objectifs dans ce champ spécifique peut rencontrer des obstacles.

Un certain nombre de principes au cœur du développement durable, tel qu'il sera formalisé à partir de 1987, se retrouvent *de facto* plus ou moins explicitement formulés dans les premières définitions de la ville durable, qui puisent elles-mêmes dans l'écologie urbaine des années 1960-1970 comme dans des travaux plus anciens. Pour Cyria Emelianoff à nouveau¹⁰⁵, l'une des premières approches du développement urbain durable, avant même que le terme ne soit établi, porte ainsi sur la ville « autosuffisante », chez David Morris par exemple : « *Le développement autosuffisant (self-reliance) est un développement qui stimule la capacité à satisfaire localement les besoins fondamentaux* »¹⁰⁶ ó ce qui, au passage, pouvait être l'une des caractéristiques de la ville médiévale, comme nous avons pu le souligner. La ville durable, entendue comme l'aboutissement du processus de développement urbain durable, est ensuite définie comme une ville « sobre », qui n'exporte pas ses coûts de production, ou, pour reprendre un terme économique, qui parvient à réduire très significativement les externalités négatives vis-à-vis de son *hinterland* : « *Une ville qui réussit sur le plan du développement durable est une ville dont les nombreux et divers objectifs des habitants et des entreprises sont atteints sans que le coût en soit supporté par d'autres*

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ D.J. Morris : *Self-reliant cities. Energy and the transformation of urban America*, San Francisco, Sierra Club Books, 1982.

dégage enfin, à partir des années 1990, une vision plus
ste tout à la fois sur la compacité, la mixité sociale et
fonctionnelle, la qualité et la diversité de vie¹⁰⁸. Cette vision est alors corrélée à celle du
développement durable en général : par exemple, le premier rapport européen sur les villes
durables affirme qu'« une ville durable, c'est une ville qui se met en marche vers un
développement durable »¹⁰⁹.

A ce moment-là, les Européens formalisent d'ailleurs le développement urbain durable
et ses attendus dans un texte-clé : la **Charte d'Aalborg (1994)**, une déclaration commune
adoptée par les participants (67 collectivités territoriales, sous l'égide de la Commission
européenne et de l'ICLEI ó *International Council for Local Environmental Initiatives*) à la
conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue dans la ville danoise du même
nom le 27 mai 1994, à la suite de plusieurs travaux préparatoires. Cet engagement de référence
dans la courte histoire du développement urbain durable fournit en effet la première
explicitation officielle du concept via la notion de « durabilité urbaine ». Le texte rappelle
dans un premier temps le rôle historique des villes et leurs responsabilités dans les problèmes
environnementaux :

*« Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures -
répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle,
agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nos rendent
essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité
est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80% de la population européenne vit dans des
zones urbaines. Nous avons pris conscience que les niveaux de consommation des ressources
par les pays industrialisés ne peuvent satisfaire l'ensemble de la population actuelle, et encore
moins, les générations futures, sans détruire le capital naturel. [í] Les villes ont donc un rôle
essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et
les structures environnementales »¹¹⁰.*

¹⁰⁷ D. Mitlin, D. Satterthwaite : *Les villes et le développement durable*, Global Forum 94, Manchester 24-28 juin, London Institut on Environment and Development, 1994.

¹⁰⁸ Cf. par exemple F. Beaucire in : *Transports urbains*, n°84, juillet-septembre 1994, pp.3-4.

¹⁰⁹ Cf. *Villes durables européennes*, premier rapport du groupe d'experts sur l'environnement urbain, Bruxelles, 1994 ó qui permet alors le lancement par la Commission européenne du programme Urban. Citons également, en matière de diagnostic, le *Livre vert de l'environnement urbain* (1990).

¹¹⁰ Charte d'Aalborg, point 1.1.

uite à définir les principes de la durabilité à l'échelle
on systémique désormais bien intégrée, ces principes
vont au-delà de la seule préservation de l'environnement et de ses ressources : l'« économie
urbaine vers la durabilité » (point 1.6 de la charte), la « justice sociale » (point 1.7), la
« mobilité urbaine durable » (point 1.9) ou encore l'« autogestion au plan local » (point 1.13)
prennent ainsi place comme principes directeurs à côté du « maintien du capital naturel »
(point 1.6), de la lutte contre le réchauffement climatique global (point 1.11) ou encore de la
« prévention de l'intoxication des écosystèmes » (point 1.12). Enfin, la Charte d'Aalborg
insiste sur l'importance de « la négociation comme méthode de résolution des problèmes » et
condition de réalisation du développement urbain durable ; et propose des instruments de « la
gestion urbaine orientée vers la durabilité », tels que les « plans locaux de durabilité » et la
« planification environnementale ». Peu de précisions sont en revanche apportées sur le
contenu de ces instruments comme sur les modalités d'application concrète des principes
directeurs ó ce qui est par ailleurs complètement assumé à partir de l'idée que, « chaque ville
étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à
la durabilité »¹¹¹. L'important reste alors, sans doute, de marquer une rupture par rapport à
l'urbanisme fonctionnaliste et d'offrir une déclinaison pertinente des principes globaux du
développement durable à l'échelle des espaces urbains, avec notamment la réaffirmation de
l'indissociabilité des questions environnementales, économiques et sociales ; tout en insistant
sur des priorités spécifiques à ces espaces ó comme la mobilité durable. En revanche,
certaines priorités, aujourd'hui reconnues, et qui, à notre sens, participent à la définition
contemporaine du développement urbain durable, manquent alors : c'est par exemple le cas de
la lutte contre l'étalement urbain, de l'amélioration de la santé des citoyens ó qui feront
ensuite partie des engagements de la charte d'Aalborg + 10 (2004) ó, ou encore de la mixité
sociale et fonctionnelle.

De fait, c'est le respect des engagements d'Aalborg et leur traduction en programmes
stratégiques par un certain nombre d'acteurs qui, selon une démarche inductive, vont
permettre de préciser et d'affiner cette définition. Au sein de ce système d'acteurs, on trouve :

- des collectivités territoriales, via les agendas 21 locaux notamment ó mais leur adoption et leur pratique ont été très progressives.

¹¹¹ Point 1.4 de la charte.

des lois d'aménagement du territoire et/ou des villes ou partie des principes énoncés, directement ou indirectement : la LOADDT¹¹² de 1999 et loi SRU¹¹³ de 2000 pour la France par exemple, avant le Grenelle de l'Environnement.

- les institutions européennes, grâce à de nouvelles conférences et de nouveaux plans d'action. Citons, entre autres, le Plan d'action issu de la conférence de Lisbonne de 1996 (deuxième conférence européenne des villes durables¹¹⁴), celui issu de la conférence de Hanovre de 2000 ou encore de Aalborg +10 en 2004 (quatrième conférence européenne des villes durables). Les dernières conférences européennes des villes durables se sont tenues à Dunkerque en 2010 (sixième conférence) et à Genève en 2013.

Enfin, le principe de développement durable a été introduit dans les traités européens avec le **traité de Amsterdam en 1997**, et il a aujourd'hui pleine autorité juridique : il s'applique donc, entre autres, aux directives européennes concernant les politiques urbaines. Ce travail inductif vaut également pour les grandes conférences internationales centrées sur la question urbaine, qui suivent et prolongent le sommet de Rio en plaçant désormais au cœur de la réflexion et des préconisations le concept de développement durable : « Habitat II » à Istanbul en 1996 (conférence des Nations Unies centrée sur les questions de logement et de pauvreté, mais aussi d'environnement), conférence de New York en 2001 (« Istanbul + 5 »), Forum mondial urbain de Nairobi de 2002 (également organisé par les Nations Unies), etc.

Encore une fois, c'est l'indissociabilité des trois « piliers » du développement durable qui va constituer le ciment principal du travail de transposition en programmes d'action et en normes urbanistiques ; dans l'idée constamment réaffirmée que « *c'est en milieu urbain que les aspects environnementaux, économiques et sociaux s'interpénètrent le plus* »¹¹⁵, et que le développement durable a vocation à être transcrit en normes *in concreto*.

¹¹² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ó JORF n°148 du 29 juin 1999.

¹¹³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ó JORF n°289 du 14 décembre 2000. Voir *infra*.

¹¹⁴ « De la Charte à l'action ».

¹¹⁵ Communication de la Commission européenne sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, 11 janvier 2006.

ment économique, du progrès social et de la protection
embles urbains, sont par ailleurs ajoutés des enjeux
spécifiques, au premier rang desquels la réforme de la gouvernance urbaine et la participation
citoyenne, parfois reconnues comme « quatrième pilier » : c'est notamment l'objet de la
Convention d'Aarhus de 1998, signée par 39 Etats le 25 juin de la même année. Enfin, la
qualité architecturale, l'esthétique durable des villes, ont également été placés au rang
d'enjeux prioritaires, par exemple dans la « Charte de la Ville Européenne Durable » (**Charte
de Leipzig de 2007** ó 24/05/2007)¹¹⁶.

¹¹⁶

Fiche annexe n°2.

Malgré l'effort particulier des Européens dans la formalisation du concept, les priorités concrètes et les indicateurs de développement urbain durable, parfois qualifié de « *développement urbain intégré* »¹¹⁷, vont s'avérer extrêmement variés selon les moments, les cas et les approches¹¹⁸.

A titre de premier exemple, l'architecte, économiste et historien de l'art Serge Salat en retient neuf, relatifs à la gestion des sols, la mobilité, la gestion de l'eau, la biodiversité, l'énergie, l'équité, l'économie, le bien-être et la culture, les déchets et matériaux¹¹⁹.

Le juriste Jean-Bernard Auby, pour sa part, définit la ville durable comme « *une ville qui [avant toute chose] s'équipe et s'entretient, autant que possible selon des méthodes durables (par exemple, en réduisant ses besoins en matière d'éclairage public)* » ; pour lui « *cela passe par le respect de certaines normes techniques dans la réalisation des équipements publics et dans leur fonctionnement* »¹²⁰.

Les économistes et urbanistes Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin¹²¹, quant à eux, s'éloignent de cette définition « techniciste » pour privilégier les deux critères de solidarité et de protection de l'environnement dans le temps et à l'échelle d'un espace urbain pertinent : « *[la ville durable] doit être solidaire dans l'espace (ne pas reporter sur les autres populations et écosystèmes ses coûts de développement) et dans le temps (ne pas reporter sur les générations futures ses propres coûts de développement). Cette solidarité implique :*

- *des stratégies d'économie de ressources naturelles (énergie, eau, espace, matériaux) et de gestion des flux ;*
- *des stratégies visant l'équité sociale, lesquelles se traduisent par des actions contre l'exclusion, la pauvreté, le chômage et aussi des actions d'éducation, de formation, etc.* ;

¹¹⁷ Charte de Leipzig par exemple, recommandation n°1.

¹¹⁸ Voir par exemple sur ce point l'article de D. Huron : « Les indicateurs du développement durable urbain ; expérimentation et diversité des pratiques », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, J.-L. Pissaloux et G. Orange dir., L'Harmattan, 2011, pp.71-95.

¹¹⁹ In : *Les villes et les formes ó sur l'urbanisme durable*, S. Salat dir., CSTB, Hermann, 2011, p.486 (fiche annexe n°3).

¹²⁰ In : *Droit de la ville ó du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2013, p.190.

¹²¹ Fondateurs de l'association SUDEN pour la promotion du développement urbain durable.

on afin d'éviter des choix irréversibles et les risques

A ce titre, les auteurs estiment que la ville durable doit s'appuyer sur cinq objectifs stratégiques à même de traduire un développement urbain durable, et relatifs, respectivement, à la gestion durable des ressources naturelles, l'amélioration de l'environnement des populations citadines (à des fins sanitaires notamment), l'équité sociale, la cohésion et la cohérence des territoires relevant de l'urbain au sens large, et le développement économique durable¹²³.

Le juriste Vincent Le Grand, pour sa part, estime d'emblée qu'il faut rester « modeste » dans l'approche du concept de ville durable et, conséquemment, de celui de développement urbain durable et, « pour ne pas courir le risque de la caricature »¹²⁴. Pour lui, « si le développement durable consiste en un développement soucieux de l'épanouissement d'une génération et préservant dans le même temps les moyens pour celles qui lui succéderont d'accéder à un développement similaire, la notion de durabilité peut être entendue comme révélatrice de quelques enjeux principaux lorsqu'elle est appliquée à l'urbanisme : la protection de l'environnement, la qualité de vie, la diversité sociale et l'intégration, l'attractivité économique et la cohésion sociale alimentée par une gouvernance fondée sur de nouveaux modes de participation et de concertation »¹²⁵, ce qui doit aussi s'analyser comme une « forme d'idéalisme à une époque où l'organisation de la ville n'a jamais été aussi technicisée »¹²⁶.

Le juriste Jean-Luc Pissaloux, tout en relevant l'intérêt de la définition de Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, comme celle, par exemple, de la Commission française du développement durable en 1996¹²⁷, s'interroge lui aussi sur l'existence même du développement urbain durable et de la ville durable : « En fin de compte, il semble, aussi bien en matière d'éco-quartiers que de ville durable (même si cette remarque concerne avant tout et surtout la ville durable), on vise et on s'efforce de mettre en œuvre un idéal type au sens webérien du terme, c'est-à-dire en vérité un moyen pour essayer de mieux appréhender et

¹²² Article de conclusion « Réflexions sur la ville durable et sur son avenir », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, op.cit., p.231.

¹²³ Fiche annexe n°4.

¹²⁴ Article « L'intercommunalité creuset de l'urbanisme durable », in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, V. Le Grand dir., Mare & Martin, coll. Droit public, 2014, p.142.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Fiche annexe n°5.

et, en reprenant les mots de l'un des co-auteurs de la ville durable est à l'évidence « celle que l'on projette dans l'avenir, dont on cherche à maîtriser des aspects qui ne nous conviennent pas »¹²⁹. Il est d'ailleurs remarquable que la notion « n'apparaisse point expressément dans la loi Grenelle 1, laquelle ne vise dans son article 7 que les éco-quartiers, et qu'elle n'est évoquée que de façon allusive dans la loi Grenelle 2 en son article 254 »¹³⁰.

De fait, la variété d'approches et de critères relatifs à la ville durable peut parfois sembler excessive, et elle répond par ailleurs à une véritable profusion de définitions du développement durable en général et particulièrement dans les années 2000 et, qui, pour un certain nombre d'observateurs, en dilue le sens et la portée. Comme le signale par exemple Yvette Veyret, cela contribue à faire que « la ville durable échappe [toujours] à une définition et à une formalisation stricte »¹³¹ ; ce qui, entre autres, nourrit régulièrement les critiques et les doutes, notamment quant à la normativité du développement urbain durable. Le gestionnaire David Huron n'hésite pas, pour sa part, à parler d'un « concept d'indicateur [du développement urbain durable] dans la tourmente »¹³²

A minima donc, et sans pouvoir, à l'instar du développement durable, en proposer « un modèle figé et unique », le développement urbain durable peut être défini, à l'échelle d'un espace urbain donné, comme « un développement économique respectant les critères du développement durable »¹³³, et avant tout l'équité sociale (principe général d'équité) et la qualité environnementale globale (principe de soutenabilité). Définition générale dont doivent découler des actions volontaristes intégrées en faveur de la mixité sociale et fonctionnelle, la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales, la préservation et le renouvellement des ressources naturelles (eaux, sols, biodiversité), la limitation de l'étalement urbain, la sobriété énergétique, la réduction significative des pollutions et globalement des « externalités négatives » créées par les villes (pollution atmosphérique en premier lieu). Autant de priorités actuelles auxquelles il convient d'ajouter, comme indiqué précédemment, la participation

¹²⁸ Ibid., p.236.

¹²⁹ Ibid., p.228.

¹³⁰ Ibid. Etant par ailleurs remarqué « qu'en regard à l'ensemble des mesures préconisées par cette dernière loi, le Grenelle de l'environnement peut être considéré comme un catalyseur de l'urbanisme durable [ici] » (p.229).

¹³¹ Cf. *Atlas des villes durables*, R. Goix et Y. Veyret dir., Editions Autrement, 2001, p.7.

¹³² In : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement* (op.cit.), p.76.

¹³³ Ibid, p.7.

conservation du patrimoine (dimension culturelle), ou
gère (dimension esthétique).

Soulignons, à propos de cette dernière dimension, que certains architectes et urbanistes peuvent regretter qu'elle ait été peu à peu oubliée au XX^{ème} siècle, et appellent justement à la retrouver et à en réaffirmer les principes fondamentaux dans le cadre du développement urbain durable. Ainsi de Serge Salat : « Rien ne serait plus néfaste pour la conception de villes durables que d'oublier la dimension artistique de la ville. La continuité physique et historique de la ville est comme une condition indispensable à cette approche. Le caractère essentiel de toute composition est l'unité. Or, après un siècle de modernisme et dans l'accélération vertigineuse d'une dérive marchande dans la production de la ville, cette unité semble à tout jamais perdue. Partout, ce ne sont que fragments disjoints, brisures, ruptures, discontinuités, paysages désolés d'une catastrophe urbaine qui traduit et préfigure bien des désastres sociaux ». Mais il insiste aussi sur l'inscription de cette fragmentation dans un système très contemporain de rapports sociaux, et sur la réversibilité du processus et de la perte du sens de l'harmonie et de l'esthétique urbaines : « Les ruptures actuelles de la forme urbaine sont situées dans les rapports sociaux qui la produisent, non dans une évolution inéluctable de l'histoire. Il n'est pas vrai que nous ayons à construire un monde sans art »¹³⁴.

En tout état de cause, ces quelques priorités peuvent constituer un référentiel minimal d'actions, au-delà des différences de contexte, de taille des villes ou de contraintes : contraintes économiques (accentuées en période de crise économique, qui rend la question du financement des politiques urbaines encore plus stratégique) ou juridiques (par exemple les principes de libre administration des collectivités territoriales ou d'indépendance des législations en France ó voir *infra*). A notre sens, cette reconnaissance d'un référentiel d'actions minimal et d'un nombre relativement limité de priorités communes et à respecter sur la durée (afin que les objectifs stratégiques et les priorités énoncées ne soient pas constamment reconsidérés et redéfinis), est même indispensable en l'état ó qui, pour nous, est de fait un état de blocage relatif au regard de certaines urgences.

¹³⁴

Ibid, p.15.

En première approche, le développement urbain durable s'inscrit ainsi dans le prolongement de la tradition hygiéniste puis de l'écologie urbaine, en réaffirmant quelques grands principes tels que la limitation de l'étalement urbain, le « verdissement » nécessaire des villes ou encore la qualité des espaces publics. Mais, avec l'émergence du concept de développement durable, il va aussi au-delà de ces principes, en étant le vecteur, à l'échelle des espaces urbains, de la lutte contre le réchauffement climatique ou encore de la protection de la biodiversité qui se sont alors affirmés comme des objectifs de premier plan.

La définition du développement urbain durable conjugue alors nécessairement principes anciens et nouveaux, comme elle marie préoccupations économiques, sociales et écologiques. Elle n'en reste pas moins délicate et, à notre sens, réclame moins la profusion d'indicateurs que l'identification de grandes priorités à même de faciliter l'action. Cela pourrait, déjà, orienter efficacement la redéfinition du droit de l'urbanisme et permettre la nécessaire précision des normes du développement urbain durable. Cette reconnaissance peut par ailleurs amener à légitimer un peu plus, voire légaliser, de nouvelles échelles de référence pour l'action urbanistique, et/ou à restreindre le nombre de ces échelles.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 3

LA QUESTION DE L'ECHELLE DE REFERENCE DE L'URBANISME ET DE LA PLANIFICATION URBAINE : UNE QUESTION DETERMINANTE

La question de l'échelle géographique la plus appropriée pour la mise en œuvre du développement urbain durable est une question fondamentale. En effet, par définition, le développement urbain durable doit articuler les échelles de temps ; mais il doit également concilier des échelles d'espace, qui, tant pour le diagnostic que pour l'action et la décision, sont aujourd'hui nombreuses, particulièrement en France.

L'urbanisation et tout un ensemble de dynamiques majeures participant à sa vitalité (il en va ainsi de la dynamique des transports ou de la localisation des activités économiques), comme de problèmes corrélés à celles-ci, ont depuis longtemps débordé de la cellule de base de la gestion locale où en l'occurrence, en France, la commune. Et cela peut même être aujourd'hui considéré comme un « poncif », ainsi que le remarque le juriste Jean-Marie Pontier : « *En premier lieu, et ce constat ressemble à un cliché, les problèmes dépassent le plus souvent le cadre communal, trop étroit pour régler un certain nombre de problèmes* »¹³⁵. De fait, le « débordement » du cadre communal par l'urbain s'est constamment affirmé dans les dernières décennies.

A partir des révolutions industrielles et de la naissance de la banlieue¹³⁶, c'est l'agglomération où au sens d'un ensemble bâti continu regroupant une ville-centre et ses banlieues où qui est d'abord devenue l'échelle de référence pour la compréhension, l'analyse et éventuellement l'orientation de ces dynamiques, quand bien même sa reconnaissance statistique puis juridique sera tardive. Ce n'est en effet qu'en 1954 que l'INSEE a lancé un groupe de recherche pour moderniser la définition de la ville en France, pour alors proposer la notion d'« agglomérations multi-communales » ; mais pas selon le critère de continuité du bâti, qui s'imposera comme critère principal de définition en 1962 (espacement maximal de 200 m entre les structures bâties d'un espace aggloméré d'un minimum de 2000 habitants). Dans les années 1990, l'agglomération est requalifiée par l'INSEE en « unité urbaine », terme qui apparaît pour la première fois dans le recensement de 1999 : 1995 unités urbaines sont alors comptabilisées à cette date. La même année, l'agglomération entre dans le droit positif

¹³⁵ Article « Risques environnementaux en milieu urbain », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement* (ibid), p.203.

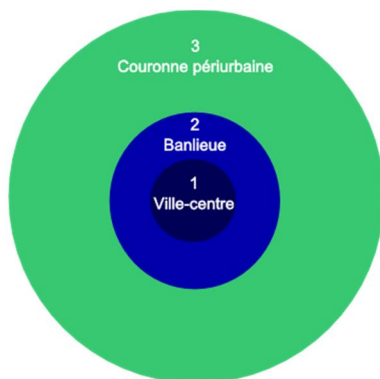
¹³⁶ Voir *supra*.

1999 relative au renforcement et à la simplification de l'agglomération ». Cette loi permet alors l'émergence d'une

définition effective de l'agglomération en droit et la traduction institutionnelle de l'agglomération par la création d'un nouvel établissement public intercommunal : la communauté d'agglomération.

Plus récemment, à partir des années 1970, avec le développement du périurbain et la reconnaissance de dynamiques socio-spatiales fondamentales à plus large échelle (comme les migrations pendulaires domicile-travail), l'aire urbaine s'est imposée comme une nouvelle réalité fonctionnelle, et une nouvelle catégorie statistique pour appréhender le fait urbain. La notion a été définie en France par l'INSEE entre 1994 et 1996, en remplacement de la notion de zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) et qui, en 1962, avait correspondu à la première tentative de délimitation des espaces urbains intégrant leur couronne périurbaine, selon des critères uniquement démographiques et fonctionnels. Aujourd'hui, une aire urbaine est, selon la définition de l'INSEE, un ensemble continu et sans enclave formé par un pôle urbain (unité urbaine offrant plus de 10 000 emplois) et par sa couronne périurbaine, c'est-à-dire les communes dont 40 % de la population active résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans une commune fortement attirée par celui-ci¹³⁷. La définition est ainsi plus fonctionnelle que morphologique, ce qui se retrouve dans les autres pays, avec des seuils et des qualifications par ailleurs différents : l'aire urbaine est ainsi souvent qualifiée de « aire métropolitaine » ou d'agglomération (par exemple en Suisse). Enfin, si les aires urbaines ont connu une reconnaissance statistique dans le recensement de 1999, elles n'ont toujours pas obtenu, en France, de reconnaissance en droit, à l'inverse des unités urbaines.

137



1: Ville-centre ou intra-muros
1+2: Unité Urbaine ou ville ou agglomération urbaine
1+2+3: Aire Urbaine ou aire métropolitaine



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

fication urbaine, et *a fortiori* la planification urbaine échelles, dans le temps même où celle des « grands territoires urbains » s'est affirmée comme la plus opérationnelle pour comprendre et orienter les grandes dynamiques urbaines contemporaines. Il y a même une distorsion singulière entre cette échelle des aires urbaines ou métropolitaines et l'échelle administrative de référence, celle de la commune, qui persiste « envers et contre tout ». Cette distorsion peut contribuer à l'opposition qui est parfois faite entre la planification urbaine et le projet urbain, alors que le développement urbain durable, entre autres caractéristiques, suppose leur intégration.

singulière en France entre les échelles administratives de référence en matière d'urbanisme et les échelles de la « ville réelle »

En France comme dans de nombreux autres pays, la ville contemporaine est donc un espace multiscalair, et d'autant plus complexe que la taille de l'ensemble urbain est importante. La ville se construit, se transforme, évolue selon des dynamiques variées dont l'échelle de référence n'est pas la même ; et qui, en tout état de cause, s'éloignent pour beaucoup toujours plus de l'échelle locale de base. De fait, l'une des difficultés pour les pouvoirs publics est parfois d'admettre et de tirer les conséquences pratiques du fait qu'« à un moment donné, plus ou moins récent de l'histoire, ces institutions locales de base se trouvent dépassées par l'évolution urbaine. Conçues très souvent dans le contexte de sociétés essentiellement rurales, elles cessent d'être un jour d'être à l'échelle des problèmes urbains dans des sociétés de plus en plus urbanisées. Les appareils publics sont un jour ou l'autre conduits à rechercher le moyen de s'adapter à l'échelle de la Ville de manière à rester en mesure d'en gérer correctement les problèmes »¹³⁸. Dans certains cas, cette adaptation a été opérée de manière radicale, en regroupant les communes dans un nouvel ensemble urbain et, de fait, en procédant à l'accroissement de la taille de la cellule locale de base : c'est par exemple ce qui se passa pour Paris sous le second Empire (annexion de la première ceinture de communes de banlieues en 1860), ou dans un certain nombre d'États européens après la Seconde Guerre Mondiale et « de manière assez draconienne pour divers États du nord de l'Europe comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, la Suède, le Danemark, la Finlande [1] »¹³⁹.

Dans d'autres cas, le choix a été fait de maintenir les cellules locales historiques, mais de superposer à ces dernières des institutions intercommunales à même d'offrir des instruments de gestion commune à l'échelle de la ville « réelle », celle de l'aire urbaine ou, à tout le moins, de l'agglomération. Dans une première configuration, ces institutions sont indépendantes des communes qui la constituent, et peuvent « même avoir le pouvoir de leur imposer leur volonté »¹⁴⁰ et c'est notamment ce qui a été fait en Afrique du Sud, et à l'échelle

¹³⁸ J.-B. Auby : *Droit de la Ville et du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2013, p.197.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

de Greater Johannesburg¹⁴¹). Dans une seconde tentative, il est constaté que des structures de coopération entre ces communes, et sont « *non dotées de pouvoirs autonomes significatifs* »¹⁴². De fait, c'est cette dernière configuration qui continue à caractériser la gestion urbaine en France, selon différentes formules en fonction de la taille de la commune-centre et de l'agglomération¹⁴³ et avec par ailleurs une reconnaissance tardive des intercommunalités en droit, ce qui peut être également révélateur.

Quelle que soit la formule retenue, et en dépit de plusieurs tentatives de réforme en faveur d'une intégration intercommunale plus marquée (dont très récemment avec la loi ALUR¹⁴⁴), le choix fait par la France a ainsi été celui d'une adaptation *a minima* des institutions locales aux échelles de la ville contemporaine et des grands problèmes urbains dont ces institutions gardent pourtant, en très grande partie, la gestion. Cette gestion a par ailleurs été rendue singulièrement libre et autonome, on le sait, par les grandes lois de décentralisation de 1982-1983 : la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (et supprimant notamment la tutelle administrative *a priori*), et la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre, transférant notamment la compétence d'urbanisme aux communes dotées à l'époque d'un POS). Les municipalités ont alors acquis une autonomie de décision et une très grande liberté de conception dans l'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme, toutefois avec l'obligation de concertation et dans le respect des prescriptions nationales d'urbanisme.

Parallèlement à ces évolutions, une distorsion forte entre l'échelle de référence de l'urbanisme (qui reste encore, au moins symboliquement, la commune, malgré le renforcement progressif de l'intercommunalité et l'évolution vers une gouvernance urbaine plus équilibrée entre communes et EPCI) et l'échelle de référence de l'urbain dans ses grandes dynamiques contemporaines, a donc été maintenue. Et cette distorsion est aggravée par le nombre toujours très élevé de communes : aux alentours de 36.700 en France¹⁴⁵ et

¹⁴¹ Cf. R. Cameron : *Metropolitan restructuring and more restructuring in South Africa*, Public Administration and Development, 2005, vol.25, p.329.

¹⁴² J.-B. Auby, *ibid.*, p.197.

¹⁴³ Communautés de communes (2400 aujourd'hui), communautés d'agglomération (180), communautés urbaines (16), métropoles (depuis la dernière réforme territoriale de 2010 et 10 en projet en 2013).

¹⁴⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Voir *infra*.

¹⁴⁵ 36 658 au 1^{er} janvier 2015.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

etagne. De fait, la France métropolitaine comme celle
échelle européenne mais également mondiale, par un

haut degré de rattachement communal ó autre « cliché », mais qui reste d'actualité

Par définition, le développement urbain durable ne prend sens qu'à l'échelle non de la « ville institutionnelle » mais de la « ville réelle », en regard d'agglomérations ou de « grands territoires urbains »¹⁴⁶ de plus en plus étendus, et qui restent *in concreto* façonnés par l'automobile, le zonage fonctionnel à grande échelle et les libertés économiques ó notamment la liberté du commerce. Cela ne signifie pas pour autant que les stratégies de développement durable doivent se désintéresser des échelles infra-urbaines (jusqu'au quartier et même au « micro-local » et à la rue), bien au contraire : une òuvre historique comme celle de Hausmann, par exemple, est représentative d'une planification urbaine intégrée qui, à des fins hygiénistes, politiques, sociales comme esthétiques, s'est attachée aussi bien à la réorganisation globale du tissu métropolitain et à la réalisation de grands équipements utilitaires, qu'à la qualité des trottoirs et du mobilier urbain ó ce que l'on appellerait aujourd'hui *design* urbain¹⁴⁷, appliqué à la « maille fine » de la ville. Plus près de nous, toujours en France, c'est cette démarche intégrée qui a notamment été suivie à Lille ou à Montpellier, des métropoles dynamiques qui, pour de nombreux urbanistes, apparaissent de fait comme des modèles d'implantation réussie des échelles de territoire urbain¹⁴⁸.

En somme, les stratégies de développement urbain durable peuvent et doivent être pensées à différentes échelles, de l'habitat, du quartier (le « micro »), et de la commune (le « mezzo ») à la « métropole » (le « macro ») : l'expression provient ici de l'urbaniste François Ascher, qui, dans les années 1990, a défini la métropole comme « *l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien d'une métropole* »¹⁴⁹. Pour autant, c'est à cette dernière échelle que la planification durable d'une ville devrait logiquement pouvoir être conduite en priorité, afin d'être concordante avec son objet, et aussi de permettre *a priori* de faire prévaloir plus

¹⁴⁶ D'après l'ouvrage éponyme de A. Masboungi et D. Mangin : *Agir sur les grands territoires*, Editions Le Moniteur, 2009. Les auteurs appliquent le terme aux aires urbaines contemporaines, en regard du « *rôle croissant que jouent les périphéries urbaines et les espaces urbanisés autour et entre les villes* » (p.6).

¹⁴⁷ Selon le terme anglo-saxon spécifique *Urban Design*. Comme le remarque P. Merlin, « *le terme est intraduisible et ne correspond d'ailleurs à aucune pratique professionnelle en France. Il s'agit pourtant d'une échelle décisive, celle de la composition urbaine* » (ibid., p.77).

¹⁴⁸ A. Masboungi, ibid, p.30. En ce qui concerne le cas lillois, voir également l'article « Lille, un projet global de ville durable », in : *Atlas des villes durables, op. cit.*, pp.80-81.

¹⁴⁹ In : *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 1995. Nous pouvons de fait assimiler l'espace ainsi qualifié à l'aire urbaine ou au « grand territoire » urbain (voir *supra*).

nettant « à distance » des intérêts locaux particuliers.

phé et urbaniste Pierre Merlin, déjà cité, qui déplore à l'inverse, pendant la décennie 1980 en France, un « *recul des préoccupations d'urbanisme et de l'intérêt général face aux intérêts locaux* »¹⁵⁰, et rappelle l'établissement d'un rapport très critique en ce sens par le Conseil d'État en 1992 (rapport Labetoulle¹⁵¹). Il conclut d'ailleurs son ouvrage en insistant sur la « *nécessaire priorité de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, condition première de toute politique d'urbanisme* »¹⁵², et dont l'un des instruments incontournables est selon lui le retour assumé à la planification stratégique, et à une planification intégrée à une échelle « pertinente ».

C'est également le propos du juriste Vincent Le Grand, qui, dans un ouvrage récent, insiste sur la « plus-value » opérationnelle de l'espace intercommunal ainsi que sur l'adéquation véritable aux différents principes du développement urbain durable qu'il permettrait : « *Or c'est justement cette dimension opérationnelle qui constitue la qualité essentielle de l'espace communautaire. Fruit d'une nouvelle délimitation dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, ce dernier est devenu à plus d'un titre un espace rationnel, notamment en matière de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable* »¹⁵³. L'auteur rappelle par ailleurs qu'« *en vertu de l'article L.5210-1-1 CGCT, la mise en œuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunal doit permettre de procéder à la « rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable »* »¹⁵⁴.

Comme souligné précédemment, cette planification urbaine durable à grande échelle peut par ailleurs être tout à fait complémentaire du « projet » urbain à plus petite échelle : « *Ne pas opposer le plan et le projet aiderait à sortir d'une attitude binaire fréquemment observable dans les débats urbains. L'exemple le plus notable est la manière dont est interprétée l'expérience barcelonaise où l'adage « Des projets et non des plans » se voit démenti historiquement tant toutes les actions menées, des espaces publics aux quartiers olympiques jusqu'au légendaire 22@² à Barcelone, sont anticipées dans le plan directeur de*

¹⁵⁰ Ibid., p.63.

¹⁵¹ « L'urbanisme : pour un droit plus efficace ». Rapport notamment disponible à la *Documentation française* (collection « Les études du Conseil d'État »).

¹⁵² Ibid., p.124.

¹⁵³ In : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, V. Le Grand dir, Mare & Martin, 2014, p.156.

¹⁵⁴ Ibid.

on et l'interdépendance entre plan et projet. Lier la
des échelles, le local et le global, aiderait à sortir de la
fausse alternative plan-projet »¹⁵⁵.

Par ailleurs, l'établissement de plans généraux de développement urbain durable
n'exclut pas de se donner des priorités à cette échelle de référence que devrait être, encore une
fois, l'échelle de l'aire urbaine, ou à tout le moins l'agglomération : comme le signale à
nouveau Ariella Masboungi, « dans tous les cas de figure, la planification, pour être efficace
et en articulation avec une logique de projets, a intérêt à ne pas être un catalogue du
possible, mais à faire des choix prioritaires »¹⁵⁶ : encadrement du développement périurbain
et lutte contre l'étalement urbain, économie des énergies et des ressources, renouvellement
urbain et « ville intense »¹⁵⁷, etc. í .

Enfin, ces choix doivent être effectués en toute conscience d'une échelle d'action par
nature « instable » : « La planification doit tenir compte de l'instabilité inhérente à la ville
territoire et aux facteurs d'évolutivité qui sont gigantesques »¹⁵⁸. L'identification de ces
facteurs participe alors nécessairement de la construction des stratégies de développement
urbain durable.

Mais, en tout état de cause, cela continue à supposer, en France, de composer avec
l'échelle de référence du pouvoir d'urbanisme et de la « compétence d'édifier »¹⁵⁹ ó et qui, de
fait, reste inchangée depuis l'acte I de la décentralisation en 1982-1983 ó, à savoir la
commune. L'inertie relative en la matière, malgré des propositions et des opportunités de
réforme répétées, tient avant tout à la forte résistance des élus locaux, et à une mobilisation
qui ne faiblit pas face à ce qu'ils présentent notamment comme une forme de
« recentralisation », ou bien en évoquant l'attachement profond des Français à la commune¹⁶⁰.
Des changements semblent cependant se dessiner depuis peuí

¹⁵⁵ A. Masboungi in : *Agir sur les grands territoires*, op.cit, p.26.

¹⁵⁶ Ibid., p.28. Ici, l'architecte et urbaniste appelle notamment à se rapprocher des « approches ibériques
fécondes de planification stratégique ».

¹⁵⁷ Concept affirmé dans le SCOT de la métropole lilloise, associant compacité immobilière, proximité des
commerces et des services, mixité sociale et fonctionnelle, et partage équilibré de la voirie (cf. article « Lille, un
projet global de ville durable », in : *Atlas des villes durables*, op. cit., pp.80-81).

¹⁵⁸ Ibid., p.26.

¹⁵⁹ L'expression est de l'historienne de l'urbanisme et de l'architecture Françoise Choay dans *L'Allégorie
du patrimoine*, Seuil, 1992, p.181.

¹⁶⁰ Voir par exemple le mouvement d'opposition au projet de loi concernant les métropoles à l'été 2013,
qui a transcendé les clivages politiques.

La ville du développement urbain durable est ainsi la ville d'aujourd'hui comme d'hier et surtout de demain ; mais aussi la ville à l'échelle du quartier, de la commune comme à celle des « grands territoires urbains ». Et ce sont ces mêmes territoires qui, malgré le poids singulier de l'échelle communale en France, peuvent avoir vocation à systématiquement remplacer cette dernière comme échelle de référence de la planification urbaine et de stratégies de développement durable intégrées, dans le cadre d'une réforme aboutie du droit de l'urbanisme, adaptée à la réalité géographique et fonctionnelle des villes contemporaines. C'est du moins l'un des points qu'il convient d'affirmer clairement dans le droit français de la ville, qui doit par ailleurs devenir un droit plus transversal (en intégrant notamment de manière efficiente les législations de l'urbanisme *stricto sensu*, de la construction et de l'habitat, de l'environnement ou encore du commerce), dans « l'esprit » du développement durable.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

PREMIERE PARTIE

LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A LA LUNE DES AVANCEES JURIDIQUES RECENTES

Comme indiqué précédemment, les espaces urbains sont des espaces géographiques ó cest-à-dire des espaces au sens strict du termeó mais aussi des sociétés et des environnements qui ont connu une mutation accélérée dans les dernières décennies, tant dans leurs structures que dans leurs fonctionnalités. Malgré certains progrès, notamment en matière de réseaux et de salubrité dans les pays développés, cette mutation a pu renforcer certains problèmes anciens, que l'urbanisme « *post-moderne* »¹⁶¹, de fait, n'a pas contribué à régler : ainsi de l'étalement urbain et du gaspillage des ressources foncières comme des ségrégations socio-spatiales et de la fragilisation du « vivre-ensemble » singulier constitutif, dès l'origine, des villes. Les quarante dernières années ont par ailleurs vu naître de nouveaux « problèmes urbains » qui, souvent reliés à des défis dépassant largement le cadre local et contribuant de manière plus ou moins directe et significative à leur acuité, se sont ajoutés aux premiers : outre l'aggravation de la pollution atmosphérique urbaine (qui joue un rôle notable dans le réchauffement climatique), citons par exemples l'accélération historique de la perte de biodiversité, la dégradation généralisée des entrées de ville « *dépourvues d'organisation et occupées par des bâtiments hétéroclites* »¹⁶², la réactivation d'inégalités sociales marquées¹⁶³ et, parallèlement, la perte d'équité dans l'accès aux services publics essentiels : la géographe Yvette Veyret, par exemple, souligne que « *bien des aspects de la ville aujourd'hui montrent que les inégalités augmentent, inégalités d'accès à la santé, inégalités en termes d'équipement hospitalier et scolaire* »¹⁶⁴ ó mais aussi en termes d'accès aux services publics de l'énergie (cest le thème de la « précarité énergétique ») ou de la culture.

L'émergence du concept de développement durable s'est alors rapidement et logiquement accompagnée de la volonté d'en appliquer les principes, en priorité, aux espaces urbains. Cela s'est notamment traduit en Europe, dans les années 1990 puis au début des

¹⁶¹ L'expression aurait été formulée pour la première fois en 1945 par Joseph F. Hudnut, alors président de l'école d'architecture de Harvard. Cf. article de L.Voyé : « Architecture et urbanisme postmodernes : une expression du relativisme contemporain ? », in : *Revue européenne des sciences sociales*, n°126, 2003, p.117.

¹⁶² Cf. article d'Y. Veyret : « La ville durable, utopie ou réalité ? », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, op. cit., p.165.

¹⁶³ La traduction spatiale de ces inégalités à l'échelle des espaces urbains en France (qui avait jusqu'à récemment échappé à ce phénomène par exemple très marqué dans les métropoles américaines) est, d'une part, la multiplication des espaces fermés occupés par des catégories sociales aisées (*gated communities*) ; et, d'autre part, la « ghettoïsation » de certains quartiers populaires, de plus en plus « *mal entretenus et pauvres* » (Y. Veyret, *ibid*). Sur cette question, voir également l'article d'A. Fleury « Privatisation des espaces publics : un frein à la ville durable ? », in : *Atlas des villes durables*, op. cit., pp. 28-29.

¹⁶⁴ *Ibid*.

essifs en la matière, dont la Charte de Aalborg est sans
En France, cet engagement en faveur de ce qui, dès
lors, est qualifié de « développement urbain durable », et surtout sa traduction législative et
juridique, ont été un peu plus tardifs. Mais à travers des textes variés, parfois extérieurs à la
seule législation de l'urbanisme, l'inclusion du développement urbain durable dans la
réglementation générale de la planification urbaine et des obligations afférentes des
collectivités locales est certaine, même si, comme nous le verrons, ce processus d'inclusion
n'a été ni continu ni sans obstacles juridiques variés.

¹⁶⁵ Cette charte a d'ailleurs été réaffirmée et approfondie dix ans après (« Aalborg + 10 » ó voir fiche annexe n°6).

TITRE I

**L'INTEGRATION DES GRANDS PRINCIPES DU
DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE
DANS LE DROIT FRANÇAIS DE LA VILLE
JUSQU'À LA FIN DES ANNEES 2000 :
UNE INTEGRATION MULTIFORME MAIS
PLUS OU MOINS PRONONCEE SELON LES TEXTES**

Malgré les limites que nous évoquerons et un certain nombre d'écarts (concernant par exemple l'institutionnalisation de l'échelle de l'aire urbaine comme échelle de référence), le développement urbain durable s'est déjà largement immiscé en France dans le droit de l'urbanisme *lato sensu* ó ce que le juriste Jean-Bernard Auby, par exemple, appelle le « droit de la ville », et qui selon lui est un « *composé beaucoup plus large [que le droit du Code de l'urbanisme], dans le creuset duquel se retrouvent aussi ó et parfois aujourd'hui avec un poids aussi lourd que celui des techniques juridiques de l'urbanisme ó le droit de propriété, celui, particulier, des biens publics, le droit des gouvernements locaux, le droit des contrats publics, le droit des financements publics, etc. í* »¹⁶⁶. Nous rajouterons, pour notre part, le droit de l'environnement, le droit du commerce (dans la mesure où l'urbanisme commercial ressort toujours de ce droit), ou encore le droit de la santé publique.

Cette rencontre du concept de développement durable et du « droit de la ville » ó et, *de facto*, la « promotion » du développement urbain durable ó apparaît au demeurant inéluctable en regard du travail et de la dynamique de l'UE en la matière¹⁶⁷. Au surplus, cette dynamique a pu impliquer des modifications du Code de l'urbanisme en application de directives communautaires, comme celle du 27 juin 2001 imposant une évaluation environnementale de certains documents d'urbanisme lorsqu'ils sont « *susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* »¹⁶⁸.

Enfin, l'intégration des différents droits impliqués dans la « fabrique urbaine », et notamment du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, s'est réalisée à trois niveaux normatifs supérieurs : d'une part, au niveau de grands textes législatifs relatifs à l'aménagement du territoire (lois d'orientation) ou spécifiquement à l'aménagement urbain ; d'autre part, au niveau de normes législatives sectorielles dans des champs extérieurs à l'aménagement et au développement urbains *stricto sensu*, mais avec des effets indiscutables sur celui-ci et les choix urbanistiques ó domaines de la protection de l'air, de la protection de

¹⁶⁶ J.-B. Auby, *ibid.*, p.3.

¹⁶⁷ Voir *supra*.

¹⁶⁸ C. urb., art. L. 121-10.

ou encore de l'énergie par exemple ; enfin, au niveau tout de la Constitution, dont les nouvelles dispositions définissant le concept de développement durable ou intégrant ses principes, à partir de 2005, ont alors vocation à « irriguer » les différentes politiques publiques, dont les politiques urbaines. Ces normes, bien évidemment, doivent être ensuite respectées par les autorités locales compétentes, à des degrés variés cependant : de l'obligation de conformité à une disposition législative énonçant un (des) principe(s) du développement durable, à la simple « prise en compte » de documents d'aménagement spécifiques reposant sur l'un d'eux. Parallèlement, le principe de libre administration des collectivités locales et le pouvoir « souverain » d'urbanisme des communes (sous certaines réserves) doivent être respectés. C'est là, selon nous, un point essentiel, et qui continue à beaucoup jouer sur la normativité effective du développement urbain durable. En tout état de cause, le rôle du législateur en matière d'urbanisme et de droit de la ville reste fondamental, car « *c'est un droit au carrefour de multiples préoccupations, fondatrices pour la société. Il en résulte des interventions nombreuses et diversifiées* »¹⁶⁹.

En l'espèce, l'ensemble normatif nouveau, à l'échelle nationale, qui s'est constitué dans les années 2000, et avec pour « apogée » la loi portant engagement national pour l'environnement (loi ENE¹⁷⁰) de 2010, est éloquent. Par ailleurs, il ne préjuge pas d'initiatives locales variées en faveur du développement urbain durable, et, de fait, d'une « appropriation » du concept par des responsables locaux qui y trouvèrent un moyen de redéfinir la politique de développement de leur ville dans le sens d'une meilleure qualité de vie pour leurs administrés ó via l'adoption d'un Agenda 21 local par exemple. Les instruments retenus dans leur cas n'ont toutefois pas de portée normative, et leur efficacité reste suspendue aux mesures précises décidées pour concrétiser les engagements sur la durée, sans contrôle juridique.

¹⁶⁹ B. Drobenko : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso éditions, 5^{ème} édition, 2009, p.41.

¹⁷⁰ Dite « Grenelle II », en référence au Grenelle de l'environnement, et dont elle constitue la « boîte à outils » juridique.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

LES AVANCEES LEGISLATIVES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE OU A L'URBANISME



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont marqués par une réelle promotion du développement durable en France, initiée par la LOADDT en 1999. A cette loi-référence en matière d'aménagement du territoire succède une autre loi-référence en 2000, cette fois-ci en matière d'aménagement urbain plus spécifiquement : la loi SRU. Là encore, le développement durable y apparaît comme un concept incontournable, et dont découlent un certain nombre de principes qui font leur entrée dans le Code de l'urbanisme. Nous verrons ainsi que la LOADDT comme la loi SRU sont les premiers textes législatifs qui contribuent à la juridicité de développement durable, même si sa promotion s'avère ensuite hésitante.

La reconnaissance juridique du développement durable, en France, est intervenue à la fin des années 1990 avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT du 25 juin 1999). Celle-ci a en effet introduit la notion de développement durable, défini à l'article 1^{er} comme un mode de « *développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement* », en tant que « *composante de la politique d'aménagement du territoire* [1]. La LOADDT organise également la mise en œuvre du principe de *développement durable sur le territoire* »¹⁷¹. Le terme est ainsi utilisé pour la seconde fois dans la législation française relative à l'aménagement du territoire (incluant l'urbanisme), et surtout défini selon le classique principe de conciliation ó mais en plaçant le « pilier social » en première place, ce qui n'est pas anodin. En ce sens, la loi se place dans la continuité des engagements européens de la France en faveur du développement durable et des chartes adoptées en l'espèce.

Dans cette perspective, la LOADDT a notamment fixé la réalisation de schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), à même de définir les « *orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* » et de veiller à la « *cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales* » (art.5). Quatre ans après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (la LOADT du 4 février 1995, qui avait constitué la première référence dans le corpus législatif français au développement durable), et six ans avant la reconnaissance du développement durable par la Constitution, la loi en fait ainsi une notion *princeps*, et lui donne une première portée pratique en matière d'aménagement du territoire ó intégrant, de fait, l'aménagement urbain. Dans ce cadre, « *l'analyse de l'immixtion du concept de développement durable en droit de l'urbanisme, du fait de l'interpénétration croissante des deux matières, ne saurait faire l'économie d'une étude de la législation relative à l'aménagement du territoire. Celles-ci révèlent en réalité, l'une comme l'autre, la gestation d'un droit d'un nouveau genre* »¹⁷² : un droit du

¹⁷¹ R. Degron : *La France, bonne élève du développement durable ?*, La Documentation française, 2012, p.57.

¹⁷² C. Euzet, *ibid.*, p.153.



PDF Complete
Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

et qui répond à l'articulation désormais reconnue des échelles spatiales à différentes échelles.

Enfin, il est à noter que la LOADDT confirme les Directives territoriales d'aménagement (DTA), créées par la LOADT, et précise leur fonction ainsi que leur portée. Ainsi, la loi de 1999 réaffirme le rôle de l'État et l'associe étroitement aux collectivités locales pour la promotion du développement durable, particulièrement en matière d'aménagement urbain : *de facto*, les documents d'urbanisme doivent être rendus compatibles avec les directives étatiques, et celles-ci, jusqu'à la loi « Grenelle II » seront directement opposables aux premiers et aux autorisations d'occupation des sols. Par ailleurs, la LOADDT introduit des concepts nouveaux associés dans des champs particuliers à celui de développement durable, tels que ceux de « *services collectifs* » rendus par l'environnement, ou encore de « *corridors biologiques* » dont le réseau national est alors initié, et servira de base à celui des trames vertes et bleues créées par la loi ENE onze ans plus tard.

Intégration dans l'intégration efficace de certains principes du développement durable au droit de l'urbanisme

L'intégration du développement durable au droit de la ville franchit une étape significative avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU du 13 décembre 2000). Le texte révisé en effet en profondeur le code de l'urbanisme, dans le sens à la fois d'une meilleure prise en compte de l'environnement et de la mixité sociale par les aménageurs. Ainsi, les divers documents de planification doivent désormais déterminer « *les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs de développement durable* » (art.1¹⁷³) ; ils doivent également fixer le cadre de « *la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et l'habitat rural []* » (art.1, al.2) et d'« *une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* » (art.1, al.3).

Avec plus de précision qu'auparavant dans les objectifs fixés, est ainsi reconnue par la loi la nécessité d'un développement urbain cohérent, solidaire et durable ; et, « *même si le développement durable n'y a pas été intégré* » alors en soi [dans l'article L. 110 du Code de l'urbanisme permettant d'identifier les principes généraux de l'urbanisme], « *les conditions de sa réalisation y figurent* »¹⁷⁴, dans le temps même où sa compréhension pratique ne se limite plus, de fait, au seul volet environnemental ó celui-ci garde néanmoins une prégnance indéniable. Selon Jean-Bernard Auby, « *bien avant les lois Grenelle* », le droit de l'urbanisme se donne ainsi, avec la loi SRU, « *un cap ambitieux en termes de protection de l'environnement et de développement durable* »¹⁷⁵ en général. Grégory Kalflèche, pour sa part, relève que « *la volonté de lier les législations d'urbanisme et d'environnement, dont les*

¹⁷³ Transcrit dans l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁷⁴ B. Drobenko, *ibid.*, p.60.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.59.

épendants, ajoute aux paradigmes du développement durable et de « l'un troisième paradigme environnemental et de développement durable »¹⁷⁶.

Dans cet esprit, la loi crée d'ailleurs (cf. art. 3), à côté des plans locaux d'urbanisme (PLU), qui remplacent alors les anciens plans d'occupation des sols (POS), un nouveau document d'aménagement des territoires urbains, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), « vu comme un véritable instrument de développement durable au niveau de plusieurs communes ou groupements de communes »¹⁷⁷. Le nouveau document relève d'une échelle qui rompt ainsi pour la première fois avec l'échelle de référence de l'urbanisme *stricto sensu* et de l'aménagement urbain depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, à savoir l'échelle communale. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'importance de cette innovation, son renforcement progressif et sa portée actuelle.

Au surplus, le souci d'imposer aux auteurs des documents d'urbanisme d'intégrer les préoccupations de développement durable s'est traduit par l'obligation de faire figurer dans ces documents (à l'exception des cartes communales) un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui, selon les dernières dispositions de l'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme, définit « les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». En outre, la loi SRU prévoit alors que le PADD soit directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

Notons ici, que sur le strict plan environnemental, l'encadrement préalable de la rédaction de certains documents d'urbanisme est, en application d'une directive communautaire du 27 juin 2001¹⁷⁸, également renforcé par l'obligation d'une évaluation

¹⁷⁶ In : *Droit de l'urbanisme*, PUF, 2012, p.16.

¹⁷⁷ Ibid., p.61.

¹⁷⁸ Transcrite dans le code de l'urbanisme en 2004.

mmment les PLU) lorsqu'ils sont « susceptibles d'avoir compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés »¹⁷⁹. Cette disposition sera ici maintenue par la suite.

Enfin, la loi SRU, sur des points particuliers tels que la mixité sociale, n'hésite pas à fixer des obligations précises, chiffrées, aux collectivités communales, la plus connue et la plus emblématique étant l'obligation faite à chacune de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France¹⁸⁰), sauf exception, d'atteindre à moyen terme l'objectif d'un minimum de 20% de logement social pour l'ensemble des résidences principales, sous peine de sanction (art.55). Cela est par ailleurs transcrit dans le Code de la Construction et de l'Habitat en décembre 2000 (art. L. 302-5), ce qui peut démontrer la volonté de lier un peu plus les législations ici de l'urbanisme et de la construction. De surcroît, obligation est faite que les SCOT et les PLU soient compatibles avec un Plan local de l'habitat (PLH).

Que ce soit sur la question de l'intégration juridique des principes du développement urbain durable et de leur mise en œuvre concrète en matière d'urbanisme, ou sur celle de l'échelle pertinente de planification urbaine, la loi SRU comporte ainsi des avancées très significatives, qui ont par ailleurs pu donner « davantage de sens et de cohérence au droit de la planification urbaine »¹⁸¹. Philippe Soler-Couteaux, pour sa part, fait de la loi SRU un « vecteur juridique »¹⁸² essentiel de la transformation du droit de l'urbanisme en un droit qui ne se limite plus à la « simple » réglementation de l'occupation des sols, mais à vocation à réguler le développement urbain dans sa globalité et ce qui inclut, de fait, des problématiques sociales et environnementales. Toutes ces avancées peuvent cependant être nuancées par la persistance d'un certain nombre d'imprécisions (ainsi du périmètre des SCOT ou du rapport normatif entre les SCOT et les PLU), ou l'atténuation ultérieure de certaines dispositions de la loi.

¹⁷⁹ C. urb., art. L. 121-10.

¹⁸⁰ Les communes devant par ailleurs, quelle que soit la région, être comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

¹⁸¹ E. Carpentier in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, sous la direction de V. Le Grand, Mare & Martin, 2014, p.22.

¹⁸² P. Soler-Couteaux et E. Carpentier : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz éd., 5^{ème} édition, 2013, p.10.

La **loi Urbanisme et Habitat** (loi **UH**) en juillet **2003**, avait pour ambition affichée de simplifier et de clarifier un certain nombre de dispositions de la loi SRU, dont un certain nombre de « contraintes » mécontentait une partie des élus et des acteurs locaux impliqués dans les choix et les opérations urbanistiques. Elle apporte effectivement des modifications substantielles à un certain nombre de règles établies par la loi SRU au nom de l'exigence de développement urbain durable, et qui entravent le « laisser-faire » en la matière.

Pour le juriste Bernard Drobenko, la loi UH est ainsi clairement « *une régression au regard des avancées déjà intervenues* », notamment en ce qu'elle conforte un droit de l'urbanisme dérogatoire »¹⁸³. La loi UH limite en particulier la portée d'un certain nombre de règles de limitation de l'urbanisation posées par la loi SRU : ainsi, par exemple, de la « règle des 15 km », qui gelait l'ouverture à la construction des zones de future urbanisation et des zones naturelles des communes situées dans une bande de 15 km autour de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants et ce qui visait à limiter plus concrètement l'étalement périurbain et à encourager l'émergence des SCOT. La loi UH réduit *de facto* la portée de cette mesure en augmentant le seuil de population concernées (à plus de 50.000 habitants), et en excluant de l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation les zones de future urbanisation délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 (art.3). Dans les zones de montagne, par ailleurs, la loi UH étend la notion de hameau « *aux groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* » (art.33 et 34)¹⁸⁴.

Dans le même esprit, des dérogations au principe de constructibilité limitée sont prévues, et le contenu des PADD comme leur régime juridique sont modifiés : le PADD est défini comme exclusivement constitué des orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la collectivité, et, s'il demeure obligatoire, il est désormais dépourvu de opposabilité à l'égard des tiers (art.12).

¹⁸³ Ibid., p.41. Voir infra par ailleurs.

¹⁸⁴ Rappelons ici que la loi montagne ne prévoit l'extension de l'urbanisation qu'« *en continuité des villages, bourgs ou hameaux existants* ». Dans la pratique, les « *groupe de constructions traditionnelles* » institués par la loi UH à titre de hameau, doivent être constitué d'au moins 4 constructions traditionnelles ou habitations, séparées les unes des autres de 50 m maximum

édures pour permettre l'évolution des PLU (art.23), et
auteurs d'un PLU ou d'un POS, d'imposer dans leur
règlement des superficies minimales de terrains constructibles (STMC), en s'appuyant
notamment sur la nécessité de préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager
d'une zone (art.17). Or, comme le souligne Elise Carpentier, « afin d'atteindre ses objectifs de
densification et de mixité sociale de l'habitat, et estimant à juste titre que la STMC est un
instrument malthusien et favorisant la ségrégation sociale, la loi SRU avait drastiquement
réduit les possibilités d'en instituer, exigeant que leur institution soit justifiée par les
contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non
collectif »¹⁸⁵. Cette restriction très importante et qui, ensuite, ne sera pas rétablie par la loi
Grenelle 2 et a, de fait, été levée par la loi UH, qui a procédé à l'assouplissement conséquent
des conditions d'instauration de STMC ; en posant donc comme condition alternative à cette
instauration la nécessité de préserver l'urbanisation traditionnelle et le paysage

¹⁸⁵ In : Quel droit pour un urbanisme durable ?, sous la direction de V. Le Grand, Mare & Martin, 2014, p.31-32.

Le dernier changement législatif représenté par la loi UH peut être à même de révéler la succession préjudiciable de « réformes contradictoires » en matière de droit de l'urbanisme, et un véritable « va-et-vient législatif »¹⁸⁶ dans la définition et la prescription aux auteurs des documents d'urbanisme de règles respectueuses de l'objectif général de développement durable, et à même de lui donner corps dans l'action planificatrice et urbanistique. Ainsi, le processus d'intégration du développement durable au droit de la ville en France n'est pas linéaire, et peut même, avec le recul, faire apparaître un certain nombre de blocages récurrents voire de « retours en arrière » à l'échelle de son cadre législatif comme à l'échelle de la jurisprudence. En outre, comme indiqué précédemment, ce processus « déborde » assez largement de la législation urbanistique *stricto sensu*, et s'est également épanoui grâce à plusieurs lois extérieures à ce champ juridique ó ou même à celui, plus englobant, de l'aménagement du territoire.

¹⁸⁶ Ibid., p.30.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

LES AVANCEES LEGISLATIVES EXTERIEURES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'URBANISME



**PDF
Complete**

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Parallèlement à la LOADDT et à la loi SRU, le développement urbain durable a pu être promu par des textes législatifs dont l'aménagement du territoire et/ou l'urbanisme n'était pas l'objet, mais qui comportaient des dispositions s'accordant avec des principes du développement urbain durable. Celui-ci a alors connu une promotion indirecte mais souvent significative dans plusieurs champs précis : l'énergie et la prévention des risques d'une part, les aménagements économiques (commerciaux au premier chef) et le logement d'autre part. L'examen successif des lois qui s'y raccordent permet ainsi d'apprécier un « enracinement » du développement urbain durable comme concept transversal de référence.

qualité environnementale, à l'énergie et à la

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi dite LAURE du 30 décembre 1996) constitue un premier grand texte qui, extérieur aux champs juridiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, a néanmoins des impacts significatifs sur l'aménagement urbain et la gestion des collectivités locales à l'aune du développement durable ó sans même que la loi, au demeurant, fasse explicitement référence au concept là encore. En effet, la LAURE « *est la première à introduire l'impératif de gestion économe de l'énergie dans le droit français, dans la continuité du sommet de Rio. L'idée clé de la LAURE est d'améliorer la qualité de l'air, en particulier dans les villes* »¹⁸⁷.

A cette fin, la loi impose aux collectivités territoriales de « *définir une stratégie favorable à la multimodalité des déplacements qui passe par la diminution du trafic automobile et la promotion des modes de transport les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie* »¹⁸⁸. Cette stratégie passe alors, pour chaque collectivité concernée, par l'adoption d'un plan de déplacements urbains (PDU), dont l'article 14 de la LAURE dispose qu'il définit « *les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre des transports urbains [í]. Il couvre l'ensemble du territoire compris à l'intérieur du périmètre. Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* »¹⁸⁹. Notons ici l'expression d'« équilibre durable », qui peut suggérer la prise en compte du concept de développement durable, et, à tout le moins, affirme le principe de conciliation qui est au cœur de celui-ci.

Dès 1998, l'élaboration du PDU est rendue obligatoire dans toutes les agglomérations françaises de plus de 100.000 habitants (art. 14), ce qui démontre un peu plus l'importance désormais accordée à ce principe de conciliation comme l'articulation étroite recherchée entre politique des transports et politique d'urbanisme ó ce qui sera confirmé par la loi SRU en

¹⁸⁷ R. Degron, *ibid.*, p.64.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Article 14 qui modifie ici l'article 28 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, qui avait la première formalisé l'outil de régulation que constituent les PDU.

évoquées, impose un rapport de compatibilité entre

La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (loi du 30 juillet 2003) suit la même logique en obligeant les communes concernées à annexer dans leur PLU, en tant que servitude d'utilité publique, le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) approuvé par le préfet (art. L.515-23) et dont la mise en place constitue la principale avancée de la loi (art.5). Cette nouvelle obligation faite aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, résulte en réalité de la transposition d'une directive européenne (directive Seveso) dans le droit français, accélérée par l'accident de l'usine AZF à Toulouse en 2001. Comme le souligne par exemple Yvette Veyret, cela, de fait, a poussé l'Etat français à instaurer « *une loi devant répondre efficacement à la question de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque* »¹⁹⁰.

Par cette loi du 30 juillet 2003, la problématique des risques, qui constitue une dimension historique de l'aménagement durable des villes, est ainsi intégrée au droit de l'urbanisme, du moins pour ce qui concerne les risques industriels et technologiques. Et cela est d'autant plus significatif que, « *outre la volonté des pouvoirs publics d'interdire ou de limiter les possibilités de construction* » au regard des risques établis, cartographiés et portés à la connaissance des citoyens, « *existe également l'ambition de réglementer les activités susceptibles d'être conduites dans les zones visées* »¹⁹¹ par le PPRT.

La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi LOE du 13 juillet 2005) peut également être considérée comme une étape significative dans cette intégration contemporaine au « droit de la ville » de problématiques relevant de la durabilité urbaine, mais au départ extérieures à l'urbanisme *stricto sensu*. Une nouvelle fois, le terme de développement durable ne figure pas dans le texte de loi ; mais la notion imprègne fortement ses articles (dont son article premier) et sert de support à la redéfinition de la politique énergétique de la France : une politique, qui doit désormais être susceptible de relever le défi du changement climatique, et dont les objectifs précis (en matière de réduction des gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique) s'imposent tant à l'Etat qu'aux collectivités territoriales.

¹⁹⁰ Y. Veyret, in : *Atlas des villes durables*, op. cit., p.57.

¹⁹¹ Ibid.

nière substantielle le code de l'urbanisme (notamment
particulières de performance énergétique de l'habitat
et de promotion des énergies renouvelables. D'autres textes, adoptés en cette même année
2005, participent également à cette modification, leur relevé s'avérant par ailleurs
difficilement exhaustif. Citons entre autres, à l'instar de Bernard Drobenko¹⁹² : la loi n° 2005-
809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, l'ordonnance n° 2005-864 du
28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés ou encore l'ordonnance n° 2005-1527 du 8
décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Toutes les modifications engendrées s'ajoutent alors à celles que nous pouvons
également observer en matière d'aménagement commercial et de logement, et qui, avant le
Grenelle de l'environnement, transforment à des degrés variables le code de l'urbanisme en
faveur des principes du développement urbain durable.

¹⁹²

Ibid., p.41.

aménagement économiques et au logement

Sans apporter ici de modifications substantielles au code de l'urbanisme, la loi de modernisation des entreprises (loi LME du 4 août 2008) a pu également constituer pour certains juristes une étape non négligeable dans l'intégration des législations au profit de l'objectif général de développement durable et de son affirmation dans la planification urbaine. En effet, le législateur a réformé la planification relative à l'aménagement commercial en créant le document d'aménagement commercial (DAC), qui deviendra par la suite une composante indispensable du SCOT avec la loi Grenelle 2. Surtout, ce nouveau document peut désormais délimiter des zones d'aménagement commercial « *définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité urbanistique spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le SCOT* »¹⁹³.

Ainsi, une « *nouvelle orientation* »¹⁹⁴ a été prise en matière d'aménagement commercial, qui doit désormais intégrer des préoccupations environnementales, et non plus seulement celles relatives à l'offre commerciale existante et à l'impact sur cette dernière des projets de commerces. Cette nouvelle orientation, et, *de facto*, l'intégration du droit des implantations commerciales et du droit de l'urbanisme à l'aune du développement durable, reste cependant timide : à l'heure actuelle, la proposition de loi « Ollier-Piron »¹⁹⁵, qui vise à aller (beaucoup) plus loin dans cette intégration et le « *processus de rapatriement du droit des implantations commerciales dans les documents d'urbanisme* »¹⁹⁶, est restée sans effets ; et la planification des zones commerciales n'est, concrètement, toujours pas soumise aux mêmes principes que celle des autres zones urbaines, « *dans le respect des objectifs généraux du développement durable* »¹⁹⁷.

Concernant le volet social du développement urbain durable enfin, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE du 25 mars 2009, parfois dite « loi Boutin ») vient conforter certaines dispositions prises grâce à la loi SRU et approfondies par la loi Engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 : la qualification comme projets d'intérêt général (PIG) des opérations de réalisation de logements

¹⁹³ E. Carpentier, *ibid.*, p.34.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.34.

¹⁹⁵ Voir *supra*.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ C. urb., art. 121-1 (rappel).

de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ou COS de plus de 50% pour les communes de plus de 20.000 habitants ou celles de plus de 1.500 dans un EPCI de plus de 50 000 habitants, et dont les programmes comportent au moins la moitié de logements sociaux.

Ce nouveau texte de mobilisation en faveur du logement, qui par ailleurs ne se limite pas au logement social et concerne toutes les composantes du secteur (parcs privé et public, HLM, accession à la propriété), est ainsi un texte qui, selon Jocelyne Dubois-Maury, « *tente aussi de s'inscrire dans le concept de développement durable en ce qu'il aspire à répondre à la demande de logements du plus grand nombre* »¹⁹⁸. Par ses conséquences sur les documents d'urbanisme ainsi que le programme national de requalification des anciens quartiers dégradés, la loi MOLLE « *confirme aussi la vocation du droit de l'urbanisme à participer à l'amélioration, tant quantitative que qualitative, de l'offre de logement* »¹⁹⁹, et de permettre une plus grande équité en la matière...

¹⁹⁸ J. Dubois-Maury, *Documents d'urbanisme et développement durable*, Editions du Puits Fleuri, 2010, p.129.

¹⁹⁹ Cf. E. Carpentier : *Loi Boutin : L'urbanisme au service du logement, notamment... Commentaire des dispositions relatives à l'urbanisme de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, du 25 mars 2009, dite « loi Boutin »*, BJDU, 2/2009, p.99.

Entre la fin des années 1990 et le Grenelle de l'environnement à la fin des années 2000, de nombreux textes de loi et surtout les cinq textes majeurs évoqués donc ont renforcé sensiblement les obligations qui sont imposées aux collectivités locales pour la planification urbaine et l'aménagement urbain dans une optique de développement durable. Ces obligations, comme indiqué précédemment, dépassent clairement le cadre de l'urbanisme au sens classique du terme en France, ce qui peut alors contribuer à donner sens et corps à un « droit de la ville » nouveau ; et soulignant, de fait, l'étroitesse de l'urbanisme dans son acception juridique traditionnelle. Enfin, ces obligations variées, au croisement de différents droits (dont le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme avant tout), ont été incidemment renforcées par la consécration constitutionnelle du développement durable.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TRE 3

LES AVANCEES SUPRA-LEGISLATIVES ET LE CAS COMPLEXE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT



PDF
Complete

Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Parallèlement aux différents textes législatifs évoqués, le développement durable va connaître en 2005 une reconnaissance majeure au niveau supra-législatif, par son introduction dans la Charte de l'environnement, rédigée en 2004 et adjointe à la Constitution l'année suivante. Par extension, cette consécration vaut pour le développement urbain durable ó même si, nous l'avons souligné, celui-ci ne peut être compris comme une simple « déclinaison » du développement durable ó, et elle augure *a priori* de effets importants en matière de planification urbaine et de projets urbains durables. Nous verrons que ces effets sont sujets à caution, de par la normativité différenciée des principes de la Charte de l'environnement.

effets *a priori* majeurs quant à l'affirmation du développement durable en France

En 2005, est introduite dans la Constitution, par la loi constitutionnelle n°2005-2005 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement²⁰⁰, la Charte de l'environnement. Cette charte, rédigée en 2004 et donc consacrée l'année suivante, place le développement durable au sommet de la hiérarchie des normes du système juridique français, à l'instar d'autres principes généraux comme le principe de prévention (art.3) ou celui de précaution (art.5). Le développement durable se trouve en effet explicitement formulé à l'article 6 de la Charte, qui dispose : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Cette intégration du développement durable au bloc de constitutionnalité, sans pour autant balayer tous les doutes quant à son effectivité pratique (cf. introduction), donne au concept une force juridique supplémentaire ; et contribue même, pour certains juristes, à en faire « *l'une des grandes figures normatives de notre temps* »²⁰¹, avec des effets attendus sur l'ensemble des politiques publiques ó dont les politiques urbaines encore une fois, auxquelles la législation française intime désormais clairement de « *prêter la main au développement durable* »²⁰².

La rupture est d'autant plus significative en matière de droit de l'urbanisme que ce dernier, classiquement, « *n'accorde que peu d'intérêt aux préoccupations environnementales*²⁰³ *et aux projections spatio-temporelles* », et reste, « *pour l'essentiel, un droit de « petite échelle, pour une brève durée »* »²⁰⁴. Le constat peut être nuancé au regard des avancées législatives précédemment évoquées, mais il est vrai que les politiques de développement urbain et la planification urbaine n'étaient jusqu'ici pas soumises *en soi* à une exigence de promotion du développement durable ; qui, *de facto*, devient avec la Charte de l'environnement une norme supérieure ó l'emploi du verbe « *devoir* » à l'article 6 de la Charte est, à cet égard, très important.

²⁰⁰ JORF n°0051 du 2 mars 2005, p.3697.

²⁰¹ E. Naïm-Gesbert : *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2011, p.120

²⁰² J.-B. Auby, *ibid.*, p.186.

²⁰³ Comme les préoccupations sociales par ailleurs.

²⁰⁴ C. Euzet in : *Nemesis* (*ibid.*), p.141.



PDF Complete

Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

de l'environnement, dans son article 1^{er}, dispose que l'environnement équilibré et respectueux de la santé », ce qui précise un peu plus le concept de développement durable dans sa dimension environnementale, et cela en l'associant à la protection de la santé. Par ailleurs, la Charte pose des principes de gouvernance, et, en particulier met en avant, dans son article 7, le principe d'information et de participation : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».*

ent tempérés jusqu'ici par la normativité

différentes des principes de la Charte de l'environnement

La constitutionnalisation du développement durable est ainsi « large », et, en première approche, le concept connaît une véritable consécration au sommet de l'ordre juridique français avec la Charte de l'environnement. Cependant, et c'est là une première limite d'importance, l'invocabilité des dispositions de la Charte s'avère ensuite à géométrie variable : en effet, la jurisprudence du Conseil d'État et celle du Conseil constitutionnel, ont, en l'état, clairement distingué, au cours des années qui ont suivi l'adoption de la Charte de l'environnement, les dispositions qui pouvaient être invocables de celles qui ne l'étaient pas, du moins directement, et ce bien que le Conseil constitutionnel puis le Conseil d'État aient rapidement reconnu une valeur constitutionnelle à l'ensemble de ces dispositions en 2008, quelle que soit leur précision²⁰⁵. En ce sens, comme l'observe par exemple la juriste Agnès Roblot-Troizier dans un article récent consacré aux « Clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'Environnement »²⁰⁶, les deux juridictions ont notamment rompu avec toute la jurisprudence antérieure liée à l'arrêt *Association Eau et Rivières de Bretagne*, qui déduisait « de l'imprécision d'une norme constitutionnelle, non seulement le caractère inopérant de son invocabilité, mais aussi, en définitive, une absence de primauté sur le pouvoir réglementaire ».

Dans le groupe des dispositions de la Charte de l'environnement qui, *a contrario*, peuvent être aujourd'hui invocables devant les hautes juridictions, l'on trouve ainsi le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7 de la Charte, cf. arrêt CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*), le principe de prévention (art. 3, cf. : CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique CRIIGEN*, req. n° 305315 ; CE, ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522), ou encore le droit de vivre dans un environnement sain (art. 1^{er}, cf. CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et*

²⁰⁵ Cf. CC, déc. n° 2008-564 du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* ; et CE, Ass., 3 oct. 2008, n° 297931, *Commune d'Annecy*.

²⁰⁶ In *AJDA*, n°9/2015, p. 496.

les sept alinéas du préambule de la Charte, les articles 6 et 7 relatifs à la promotion du développement durable

par les politiques publiques ne constituent pas des dispositions invocables devant le juge, au motif que les principes qu'ils y énoncent ne peuvent être considérés comme des droits ou libertés que la Constitution garantit.

L'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, à partir de 2008 a eu pour effet d'accélérer la reconnaissance jurisprudentielle de l'invocabilité de différentes dispositions de la Charte. Comme le souligne par exemple Yves Jégouzo, « *la reconnaissance d'une pleine valeur constitutionnelle aux articles 1^{er} à 7 de la Charte a eu pour effet d'ouvrir la voie aux recours fondés sur la violation de ses dispositions. Cette faculté a bénéficié d'une circonstance favorable avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduisant la QPC* »²⁰⁸. Une décision de 2012 du Conseil constitutionnel, relative à l'article 6, rendue à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a été sans équivoque quant à l'invocabilité de cet article : « *Cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »²⁰⁹. Cette décision du Conseil, qui range le développement durable et le principe de conciliation dans la catégorie des objectifs à valeur constitutionnelle (et non des principes constitutionnels invocables devant les juges administratif et constitutionnel), a été d'autant plus discutée qu'elle avait été précédée, en 2011, d'un arrêt du Conseil d'Etat qui semblait admettre l'invocabilité de l'article à l'appui d'une QPC : en examinant la méconnaissance du principe de conciliation posé par l'article 6, le juge administratif avait en effet conclu qu'« *eu égard à son objet et ses modalités de mise en œuvre, le remembrement tel qu'il est défini par la loi ne méconnaît pas les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement* »²¹⁰. Par là même, avant que le Conseil constitutionnel ne se prononce, le Conseil d'Etat ne paraissait pas vouloir exclure l'invocabilité de l'exigence de promotion du développement durable par les décisions et politiques publiques. Cette jurisprudence, qui avait été précédée en 2010 d'une décision similaire de recevabilité du moyen tiré de la violation prétendue du principe d'intégration et de conciliation posé par la Charte de l'environnement

²⁰⁷ Pour une analyse détaillée de la normativité et de l'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement, voir A. Roblot-Troizier, *ibid.* ; et Y. Jégouzo, article « La Charte de l'environnement, dix ans après », in : *AJDA*, n°9/2015, p.487-493.

²⁰⁸ *Ibid.*, p.490. Y. Jégouzo rappelle cependant, en citant C. Huglo (in : « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? », in : *Nouv. Cah. Cons. const.*, n°43, 2014, p.60), que « *le bilan global est assez maigre puisque le Conseil constitutionnel n'a statué au fond et au maximum que sur 13 QPC faisant application de la Charte constitutionnelle, sur un total de 308 QPC* ».

²⁰⁹ A. Roblot-Troizier, *ibid.*, p.498.

²¹⁰ CE, 14, sept. 2011, n°348394, *Pierre* (décision de non-renvoi).

eq. n° 314114), a donc été infirmée par le Conseil
novembre 2012, laquelle a donc clairement réduit la
portée normative du principe de promotion du développement durable selon la définition qui
en est donnée à l'article 6 de la Charte de l'environnement.

La non-invocabilité du développement durable en tant que tel dans tous les domaines
du droit où dont le droit de l'urbanisme n'exclut pas cependant que son principe central où à
savoir le principe d'intégration doit être pris en compte par les politiques publiques. Sur ce
plan, Yves Jégouzo estime ainsi, à l'appui de la décision d'une Cour administrative d'appel
(CAA Nancy, 30 juin 2011, *Commune de Cousances-lès-Triconville*, req. n° 10NC01264),
que « l'article 6 doit être considéré comme un principe devant être pris en compte par
l'autorité administrative dans l'appréciation de l'intérêt général »²¹¹. Par ailleurs, cela
n'empêche nullement que les actes pris dans un domaine tel que l'urbanisme soient soumis à
tout un ensemble de principes liés au développement durable qui, eux, sont directement
invocables, en l'occurrence les dispositions inscrites aux articles 1 à 5 et à l'article 7 de la
Charte de l'environnement. De fait, sur la base de la jurisprudence administrative et
constitutionnelle existante depuis l'entrée en vigueur de la Charte, de nombreuses dispositions
de celle-ci peuvent être invoquées à l'appui de recours contre les déclarations d'utilité
publique et les documents administratifs tels que les documents d'urbanisme. Cela va ainsi
dans le sens d'une atténuation significative du principe d'indépendance des législations, et
notamment de celle du code de l'urbanisme de la législation environnementale. La logique de
cette évolution est *a priori* favorable à l'affirmation du développement urbain durable, par le
fait que la possibilité d'invoquer directement la violation de la Charte de l'environnement et
de ses normes désormais placées au sommet de l'ordre juridique français, « à l'appui de
recours contre des décisions concernant non seulement l'environnement mais aussi la santé
publique, l'urbanisme et, plus largement encore, le développement durable, a été non
seulement reconnue mais aussi élargie »²¹², sans que le principe d'indépendance des
législations doive ici être considéré.

Cela peut potentiellement avoir un effet important sur le droit français et, dans le cas
qui nous concerne, un effet significatif sur le droit de la ville en général. Cependant, cet effet
est atténué pour l'instant par une jurisprudence limitée en l'espèce, comme indiqué ; ou,

²¹¹ Ibid., p. 488.

²¹² Y. Jégouzo, *ibid.*, p.490.

décisions juridictionnelles se montrent défavorables : de la cour administrative d'appel de Lyon en octobre 2012, qui, dans le cadre d'une demande d'installation d'un parc de trois éoliennes sur une commune de la Côte d'Or par une société spécialisée, a confirmé le jugement du tribunal administratif de Dijon ayant refusé la délivrance du permis de construire à cette société sur la base d'une demande du préfet de Côte d'Or en raison de l'atteinte au paysage par les éoliennes²¹³. La société requérante, quant à elle, avait soulevé le moyen de l'inconstitutionnalité de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme au regard de l'article 6 de la Charte de l'environnement, en ce qu'il permettait de refuser un permis de construire en raison de l'atteinte au paysage sans concilier cet enjeu avec ceux relatifs à la mise en valeur des ressources naturelles et au développement économique généré par le projet. Dans le huitième considérant de sa décision, la cour administrative d'appel de Lyon écarte ainsi ó classiquement ó ce moyen :

« 8. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, " les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social " ; que, lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en oeuvre des principes énoncés par l'article 6, la légalité des actes administratifs s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de celle-ci [í] ; qu'ainsi la légalité de l'article R. 111-21 précité du code de l'urbanisme, contestée par voie d'exception, ne peut être appréciée directement au regard de l'article 6 de la charte de l'environnement ; ».

Le considérant suivant rappelle, par ailleurs, le principe d'indépendance des législations (en l'occurrence, la législation de l'environnement et celle de l'urbanisme), ce qui, *a fortiori*, peut démontrer l'attachement maintenu des juridictions administratives à ce principe malgré les évolutions souhaitées en l'espèce pour la promotion du développement durable :

« 9. Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 110 précité du code de l'urbanisme n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer que la réglementation générale de l'urbanisme rende

²¹³ CAA Lyon, 2 oct. 2012, n° 11LY01499, *Société des vents picards*.

ance de permis de construire en vue de la réalisation de
u paysages lorsque de tels projets seraient en contrepartie
de nature à favoriser le développement économique, la lutte contre le changement climatique
ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; qu'ainsi, l'article R. 111-21 du code de
l'urbanisme, en ce qu'il permet à l'autorité compétente de refuser un projet par le seul motif
d'une telle atteinte sans lui imposer de faire le bilan de cet inconvénient et des avantages par
ailleurs éventuellement présentés, ne méconnaît pas l'article L. 110 du même code ; que, par
ailleurs, il ne constitue pas une mesure d'application de l'article L. 110-1 du code de
l'environnement définissant les objectifs du développement durable, qui relève d'une
législation distincte et est donc inutilement invoqué ; »

Malgré le problème de la faiblesse des avancées jurisprudentielles, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, il reste incontestable que, dès le milieu de la décennie 2000, par un processus d'incorporation complexe aux différents niveaux normatifs supérieurs, le concept de développement durable a pleinement investi le champ urbanistique.

Il demeure que, à ces niveaux supérieurs, pour une partie des juristes, le développement urbain durable a été et reste « *entendu dans une acception large, a-normative*²¹⁴ *et essentiellement programmatore* », et « *tend à se réaliser (plus qu'il ne se définit) à différents niveaux de décentralisation* »²¹⁵. Pour ces mêmes juristes, il « *n'accède à la juridicité (entendue de façon classique, c'est-à-dire au rang de prescription) qu'au niveau inférieur* »²¹⁶. Il existe cependant quelques exceptions notables, comme la norme de 20% de logements sociaux imposée par l'État à de nombreuses communes. Ce sont par ailleurs ces exceptions, d'abord liées à la loi SRU, qui peuvent démontrer que le volet social du développement urbain durable n'est pas oublié, bien que le volet environnemental soit prédominant.

Remarquons ici que le volet économique, *en soi*, reste quant à lui secondaire, bien que la notion d'« économie verte » ou de « croissance verte » ait alors émergé ó l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) notamment, en a apporté la définition suivante : « *La croissance verte est la voie à suivre pour passer de l'économie actuelle à une économie durable. Elle consiste à promouvoir la croissance et le développement tout en réduisant la pollution et les émissions de gaz à effet de serre, en limitant le plus possible la production de déchets et le gaspillage des ressources naturelles, en préservant la biodiversité et en renforçant la sécurité énergétique. Elle nécessite de « découpler » davantage les impacts environnementaux et la croissance économique et d'adopter des modes de consommation et de production plus respectueux de l'environnement tout en réduisant la pauvreté et en améliorant les perspectives des populations en matière de santé et d'emploi. La croissance verte impose de faire de l'investissement environnemental*

²¹⁴ Au sens de la normativité prescriptive (ou *hard law*).

²¹⁵ C. Euzet, in : *Nemesis*, *op. cit.*, p.136.

²¹⁶ Ibid. Voir *infra*.

« économique »²¹⁷. Ainsi, la notion de « croissance verte »,
traverse son chemin dans la réflexion et le débat publics, en
tant qu'idée « porteuse d'une profonde révision de notre système économique »²¹⁸, et, dans ce
cadre, des économies urbaines et des normes qui peuvent les encadrer. Toutefois, cela n'a pas
conduit à une intégration explicite de la notion dans la législation afférente.

Notons enfin que le volet esthétique a, pour sa part, disparu *en soi* du champ de la
planification urbaine. Ce qui sera confirmé par les lois Grenelle : ainsi que le remarque ainsi
Elise Carpentier à propos de l'urbanisme en général : « *Les lois Grenelle ont notamment
éloigné le droit de l'urbanisme de sa traditionnelle préoccupation esthétique (le nouvel
article L.111-6-2 du Code de l'urbanisme en est une illustration)* »²¹⁹.

²¹⁷ Cité par R. Degron, *ibid.*, p. 115.

²¹⁸ R. Degron, *ibid.*, p. 115.

²¹⁹ Article « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle2 » », in : *RDI*,
2011, p. 31.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TITRE II

LES APPORTS NOTABLES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT URBAINDURABLE

En 2010, à la suite loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I »), qui formalisa les 268 engagements issus des rencontres organisées entre septembre et décembre 2007²²⁰, est adoptée une seconde loi portant engagement national pour l'environnement (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi ENE ou « Grenelle II »), qui en déclina les objectifs en dispositions plus précises. Dans ce cadre, le législateur favorisa un peu plus l'intégration du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme, en s'inscrivant ainsi « *dans la continuité d'une longue évolution qui a commencé dans les années 1976, conduisant à mettre en question le cloisonnement qui a longtemps été instauré entre ces deux corpus juridiques* »²²¹.

Cette intégration est particulièrement évidente dans l'article 14 de la loi qui, « *dans le respect des objectifs de développement durable* » (ainsi mis « *en facteur commun avec l'ensemble des objectifs assignés aux documents d'urbanisme* »²²²), réécrit entièrement l'article 121-1 du code de l'urbanisme²²³. En premier lieu, et ce sera l'objet du premier chapitre, plusieurs principes-clés du développement urbain durable sont alors réaffirmés, qui font un peu plus « corps » pour donner sens et effectivité à celui-ci dans la planification urbaine, malgré des critiques rapidement formulées quant à la « densité » de l'article et à l'absence de hiérarchisation des principes (entre autres).

En second lieu, le « Grenelle II » s'attache à consolider le PADD et, par ailleurs, à affirmer l'espace supra-communal comme espace d'action central pour l'application de ces principes et la concrétisation du développement urbain durable. L'idée, plus globalement, est de dépasser les traditions « communalistes » pour imposer progressivement une échelle de référence de la planification urbaine qui soit plus adaptée à la gestion des dynamiques contemporaines de la ville et aux défis afférents en matière de développement durable (cf. introduction générale). C'est en ce sens que, d'une part, la loi renforce les compétences des EPCI, et que, d'autre part, la généralisation des SCOT est encouragée.

²²⁰ Les « Etats généraux de l'environnement ».

²²¹ Y. Jégouzo : *Le Grenelle II commenté*, Y. Jégouzo dir., Editions Le Moniteur, 2011, p. 5.

²²² Y. Jégouzo, *ibid.*, p.9.

²²³ Cf. Fiche annexe n°6.



PDF Complete

Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ier chapitre, le législateur procède à la requalification ; le même mouvement ó mais de manière quelque peu étonnante ó redéfinit le rôle stratégique de l'Etat en matière de planification urbaine. Ce rôle est *a priori* diminué, ce qui est alors porteur de enjeux variés.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

LA REECRITURE ATTENDUE DES OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION URBAINE DANS LE RESPECT DE L'OBJECTIF GENERAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

L'article 121-1 du code de l'urbanisme est l'article-clé qui définit en détail les différents objectifs assignés aux documents d'urbanisme, et qui oriente la planification urbaine selon des principes multiples. Après avoir été profondément remanié par la loi SRU, l'article l'est encore plus par le législateur à l'occasion de la loi ENE, qui procède à une réécriture presque complète. Cette réécriture est alors marquée par la primatie des objectifs environnementaux ainsi que par des changements sémantiques qui lui donnent notamment un caractère plus prescriptif, sur le plan environnemental comme sur le plan social. Mais, dans un second temps, ce travail de réécriture peut être aussi soumis d'emblée à critique sur le plan formel et pratique.

Les grandes dispositions désormais « *communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales* »²²⁴, et donc assignés à la planification urbaine à différentes échelles, sont formulés dans un article L. 121-1 du code de l'urbanisme profondément transformé par la loi ENE²²⁵. Celui-ci, en effet, précise les obligations des documents d'urbanisme locaux quant au respect des objectifs plus généraux énumérés à l'article L. 110, antérieurement remanié par la loi du 3 août 2009 (« Grenelle I »)²²⁶. Ces objectifs sont alors déclinés, dans l'article L. 121-1, selon un triptyque qui traduit assez bien le souci général de conciliation entre développement, progrès social et protection de l'environnement inhérent au concept de développement durable : l'équilibre entre le développement économique et urbain, et la protection (au sens large) des espaces naturels (al. 1) ; la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale (al. 2) ; la prévention des atteintes à l'environnement et leur réduction le cas échéant (al. 3).

Surtout, comme le souligne le juriste Yves Jégouzo, « *ces principes sont réécrits de manière beaucoup plus précise* »²²⁷ : le premier alinéa du nouvel article 121-1 du code dispose par exemple que les documents d'urbanisme doivent assurer l'équilibre entre « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural* » ó soit un « fléchage » de certains espaces de la ville et des actions les concernant. Il faut également remarquer que l'objectif de renouvellement urbain ó

²²⁴ Selon le titre du chapitre I du titre II (« Prévisions et règle de l'urbanisme ») du Livre I du Code de l'urbanisme.

²²⁵ Notons qu'il connaîtra ensuite des amodiations, la dernière en date résultant de la ALUR (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (art. 132) (voir infra).

²²⁶ « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

²²⁷ Ibid., p. 10.

de la ville sur elle-même et le « recyclage » de ses
icé en première position dans cet alinéa, ce qui peut
démontrer la priorité qui doit être accordée à la limitation de l'étalement des agglomérations ;
d'autant que cet objectif est immédiatement accompagné de celui de « *développement urbain
maîtrisé* ».

Remarquons, concernant ce premier alinéa de l'article 121-1, que celui-ci s'est vu
adjoindre un alinéa bis en 2011²²⁸, qui associe à l'objectif général d'équilibre un objectif
également général de « *qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville* ». On
peut ici penser que le législateur a tenu, par cet alinéa 1^obis, à « réparer » l'oubli par la loi
ENE de la dimension « esthétique » de l'objectif de développement urbain durable, et à
souligner l'importance particulière de la dégradation accélérée des entrées de ville par la
multiplication anarchique des implantations commerciales et/ou industrielles et la pollution
visuelle²²⁹. L'objectif de lutte contre la médiocrité architecturale et paysagère sera ensuite
étendu à l'ensemble des espaces dégradés, sur le plan esthétique, des territoires urbains²³⁰.

La volonté de précision semble également manifeste dans le deuxième alinéa de
l'article, le plus important en densité. Il est en effet affirmé, en premier lieu, que les deux
principes de diversité fonctionnelle et de mixité sociale ó qui constituent donc toujours le
« socle » privilégié du développement urbain durable dans sa dimension sociale en France ó
doivent être poursuivis par l'anticipation et la prévision de « *capacités de construction et de
réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et
futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et
d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial* ». Remarquons
tout d'abord que la formulation inscrit dans la durée l'action exigée des autorités compétentes
en matière d'accès équitable (« *sans discrimination* ») des citoyens au logement, aux
équipements économiques comme à différents services, ce qui est concordant avec la
définition première du développement durable et sa dimension temporelle (cf. rapport
Brundtland). Il faut ensuite souligner que, si la « *diversité commerciale* » et la « *préservation*

²²⁸ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

²²⁹ Cela avait notamment fait l'objet d'un dossier approfondi par le magazine *Télérama* en février 2010, et
intitulé de manière explicite « La France moche ». L'« empire du hangar » y fait notamment l'objet d'un
développement très intéressant.

<http://www.telerama.fr/monde/comment-la-france-est-devenue-moche,52457.php>.

²³⁰ Par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (art. 132), qui modifie l'alinéa en disposant que les documents
d'urbanisme doivent permettre d'assurer « *la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des
entrées de ville* ».

que la loi LME de 2008 avait ajoutées à ce deuxième³¹, les activités touristiques font leur apparition dans celui-ci. Enfin, les initiatives locales en matière de logement, d'implantations économiques ó en particulier de services commerciaux donc ó ainsi que d'équipements et de services publics, doivent être clairement établies et intégrées dans un double objectif, finalement, de diversité fonctionnelle et d'équité²³².

En second lieu, ce deuxième alinéa dispose que les choix urbanistiques opérés par les acteurs locaux en matière sociale doivent tenir compte « *en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs* ». Notons déjà la locution adverbiale « *en particulier* », qui peut *a priori* témoigner un peu plus de la volonté de précision du législateur. Surtout, la réduction des obligations de déplacement (et non plus leur simple maîtrise, ce qui est un changement sémantique crucial), l'optimisation des performances énergétiques (qui, à l'instar de l'objectif de diminution des obligations de déplacement et de l'alinéa 3°, affirme un peu plus la « coloration » environnementale du nouvel article 121-1) ainsi que l'aménagement numérique (puisqu'il s'agit avant tout de cela), font leur entrée dans le droit de l'urbanisme. L'introduction *a priori* singulière de cet objectif d'aménagement numérique des territoires urbains dans ce second alinéa « social » de l'article L. 121-1 peut témoigner du fait que le législateur a pris acte de l'importance désormais fondamentale des communications électroniques pour l'égal accès des citoyens à un certain nombre de services. Pour Elise Carpentier, elle tend même à « *faire de la desserte du territoire en réseau d'internet un objectif d'intérêt général, voire un véritable service public* »²³³. Cela est d'autant plus vrai que, tant pour les SCOT (via l'article L. 122-1-5 2° du Code de l'urbanisme) que pour les PLU (art. L. 123-1-5, 14°), des « *critères de qualité renforcés* » des infrastructures et réseaux de communications électroniques peuvent être définis par l'un comme par l'autre.

²³¹ Pour E. Carpentier, c'est au demeurant la « *seule disparition remarquable* » dans les objectifs assignés aux documents d'urbanisme par l'article 121-1 (cf. article « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi Grenelle 2 », *RDI*, 2011, p. 69). Mais elle est contrebalancée, entre autres, par l'article L. 123-1-5, 7° bis, du Code de l'urbanisme, qui dispose que le règlement du PLU peut « *identifier et délimiter les îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale* »

²³² On peut ici penser à la notion de « droit à la ville » pour tous, telle que formulée par H. Lefèbvre dans son ouvrage éponyme en 1968.

²³³ Ibid., p. 70.

clusivement environnementaux sont définis et précisés : « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables », « la préservation de la biodiversité » ou encore « la remise en état des continuités écologiques ». Le rétablissement de ces continuités intègre ici le droit de l'urbanisme, à l'instar de certains objectifs formulés dans le deuxième alinéa²³⁴. Au-delà de sa « simple » reconnaissance comme l'un des objectifs de la planification urbaine (mais qui suppose que les autorités locales compétentes se donnent les moyens de l'atteindre), l'introduction de ce principe de restauration des *continuums* écologiques dans le code de l'urbanisme, qui relève d'une question par ailleurs complexe²³⁵, a une signification importante quant à la conception nouvelle des territoires urbains par les pouvoirs publics : tout comme la notion de « renouvellement urbain », elle insiste en effet sur l'idée de territoires dynamiques, où ce qui a été fait (et mal fait) peut être défait, où ce qui a détruit peut être restauré. *De facto*, c'est le concept de « ville résiliente »²³⁶ qui est au cœur de ces objectifs de restauration et de renouvellement, et l'article L. 121-1 issu de la loi ENE lui donne indirectement une place de choix dans le droit de l'urbanisme.

Plus globalement, l'objectif de villes « soutenables » sur le plan environnemental est singulièrement développé et précisé dans le troisième alinéa de cet article. Outre les objectifs précédemment cités, il faut mentionner ceux de la préservation de la qualité de l'environnement dans toutes ses composantes (« de l'air, de l'eau, du sol, du sous-sol, des ressources naturelles » et, donc, de la biodiversité) ; de la prévention des risques, tant naturels que technologiques et ainsi que les « risques miniers », ajoutés par la loi ALUR, précédemment citée ; et enfin de la protection des populations contre « des pollutions et des nuisances de toute nature ». Notons ici que la notion de nuisances, qui était auparavant réduite aux nuisances sonores²³⁷, est désormais entendue dans un sens large, qui laisse *a priori* une marge d'appréciation et d'action importante aux auteurs des documents d'urbanisme pour prévenir les atteintes à la qualité de vie et à la santé des citoyens. Pour autant, et contrairement aux « obligations de déplacement » dans le deuxième alinéa, il s'agit bien de prévention de ces atteintes, et non de réduction ; ce qui ne peut manquer d'interroger,

²³⁴ Voir *supra*.

²³⁵ Voir ici l'article de P. Le Louarn « L'écodiversité dans le contexte des lois Grenelle 1 et 2 », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, *op. cit.*, pp.127-142.

²³⁶ La notion est issue du mouvement des Villes en transition, né en Grande-Bretagne en 2006. Sur ce point, il est par exemple possible de se référer au site français du mouvement : <http://www.transitionfrance.fr/>.

²³⁷ Cf. E. Carpentier, *ibid*, p.69.

concrets de ce dernier objectif environnemental dans

En tout état de cause, l'importance de l'alinéa 3° même si sa densité est moindre que celle du 2° et surtout son individualisation peuvent démontrer la primauté nouvelle des obligations assignées à la planification urbaine en matière environnementale. De fait, ces obligations couvrent un champ volontairement large d'objectifs qui visent à faire du développement urbain un « développement écologique » au sens premier du terme, et pour lesquels les principes d'anticipation et de prévention des atteintes à l'environnement dominant, même si le principe de réduction de ces atteintes est également présent, à travers l'objectif de diminution des obligations de déplacements ou implicitement les déplacements motorisés²³⁸ ou à l'alinéa 2°, et celui de réduction des GES au 3°. En revanche, et à l'instar de ce qui peut être observé pour l'article L. 110-1, le principe de précaution est absent de tous les objectifs environnementaux énumérés à l'article L. 121-1. Cette absence, qui signifie que ce principe ne peut en aucun cas faire partie des dispositions d'urbanisme en dépit de sa constitutionnalisation en 2005 a d'ailleurs été confirmée par la jurisprudence²³⁹, et n'a pas été corrigée jusqu'à ici, ce qui est, au demeurant, concordant avec les hésitations des hautes juridictions relativement à son invocabilité générale²⁴⁰.

²³⁸ Comme l'indique E. Carpentier, si « la nécessaire maîtrise [i] de la circulation automobile ne figure plus dans le nouveau texte, il n'est pas douteux qu'elle intègre » l'objectif (ibid. p.69).

²³⁹ Cf. CE, 20 avril 2005, n° 248233, *Sté Bouygues Télécom*.

²⁴⁰ Cf. *supra* à propos de la Charte de l'environnement.

l'occasion de la loi Grenelle 2, a procédé à la fois à l'abrogation et à la suppression de l'article de référence du code de l'urbanisme en matière de planification urbaine. Il faut également insister sur le fait que la réaffirmation ou l'affirmation de tous les principes qui sont inscrits dans le nouvel article L. 121-1, et qui précisent l'objectif général de développement urbain durable, « *non pas qu'une portée théorique* »²⁴¹ : le poids juridique de ces principes est en effet renforcé par la loi ENE, laquelle, à l'article 17, rappelle que leur « *méconnaissance grave* » (si les documents d'urbanisme les « *compromettent gravement* ») est un motif pouvant être invoqué par le préfet pour mettre en œuvre ses pouvoirs de tutelle sur les SCOT et les PLU ; et il en est de même si les documents d'urbanisme « *sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* »²⁴².

²⁴¹ Y. Jégouzo, Ibid., p. 10 (« *Ce ne sont pas seulement des dispositions proclamatoires* »).

²⁴² L'article 17 de la loi ENE réécrit ainsi l'article L.122-11 du Code de l'urbanisme.

icle L. 121-1 qui, sur le plan formel et pratique,

Malgré une réécriture radicale de l'article L. 121-1, qui a donné au développement urbain durable un « élan » dont « l'on ne peut dès lors que se réjouir »²⁴³, beaucoup de juristes et de responsables politiques ont pu déplorer regretter, en premier lieu, le caractère quelque peu « pêle-mêle » de l'énumération des principes souscrivant, pour le législateur, « dans le respect des objectifs du développement durable » ; mais « sans réelle hiérarchisation ni logique entre des principes souvent dépendants les uns des autres »²⁴⁴ (on peut par exemple penser à l'objectif de réduction des GES à l'alinéa 3° et à celui de diminution des obligations de déplacement au 2° ; ou encore à l'objectif d'utilisation économe des espaces naturels à l'alinéa 1° et à celui de préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes et des espaces verts au 3°).

La rédaction nouvelle de l'article L. 121-1 obéit pourtant à une structure en triptyque qui, initiée par la loi SRU, apparaît plus rationnelle qu'auparavant, notamment en ce qu'elle « laisse désormais apparaître trois générations successives d'objectifs assignés aux documents d'urbanisme, chaque législation nouvelle venant confirmer les anciens objectifs et en ajouter de nouveaux. Ainsi, alors que l'idée d'aménagement équilibré de l'espace et de lutte contre l'étalement animait l'ancien article L. 121-10 (ante SRU), la mixité fonctionnelle et sociale dans l'organisation spatiale est quant à elle assez typique de l'article L. 121-1 dans sa version issue de la loi SRU, et les objectifs écologiques aujourd'hui inscrits au 3° se rattachent clairement aux préoccupations environnementales, au cœur de la loi ENE »²⁴⁵. Cette lecture de l'organisation nouvelle de l'article L. 121-1 est très intéressante, et nous y souscrivons ; mais elle ne peut cependant pas empêcher de constater un certain nombre de répétitions, voire de redondances, qui auraient pu être évitées, dans le temps même où la précision attendue de certains termes ou de certaines notions est laissée de côté, ce qui a des effets majeurs sur la portée des objectifs auxquels ils sont associés²⁴⁶.

²⁴³ J.-L. Pissaloux, *ibid.*, p. 249.

²⁴⁴ N. Chauvin in : *Le Grenelle II commenté*, *op.cit.*, p.32.

²⁴⁵ E. Carpentier, *ibid.*, p.70.

²⁴⁶ Voir *infra*.

notables sont maintenues à l'effectivité juridique de
a priori de leur respect par les autorités compétentes. Par
exemple, le préfet ne peut mettre en œuvre ses pouvoirs de tutelle sur les SCOT et les PLU
que dans certaines hypothèses : comme indiqué auparavant, le représentant de l'État ne peut
en effet s'opposer à ce qu'un SCOT ou PLU non couvert par un SCOT devienne exécutoire
dans un délai d'un mois à compter de la transmission au préfet du document d'urbanisme
concerné si que, si ses dispositions, entre autres, « *compromettent gravement les principes
énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général,
autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la
densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne
prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en
bon état des continuités écologiques* »²⁴⁷. Les formules employées (« *compromettent
gravement* », « *ne prennent pas suffisamment en compte* »), en l'espèce, caractérisent un
contrôle préfectoral *a posteriori* qui n'a pas vocation à être approfondi, et de surcroît dans un
délai court. De fait, les cas d'opposition d'un préfet à l'exécution d'un document et la
demande de modifications substantielles à cette fin, au regard de la « *compromission grave* »
des différents objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, ont été très rares jusqu'ici²⁴⁸.

Par ailleurs, sur la base d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel
relative à la conformité à la Constitution de la loi SRU, et dans laquelle la Haute juridiction a
précisé que le contrôle exercé par le juge quant au respect de ces objectifs par les documents
d'urbanisme concernés est un simple contrôle de compatibilité²⁴⁹, la portée de l'article L. 121-
1 ainsi que la normativité de l'ensemble de ses dispositions ont été sensiblement atténuées²⁵⁰.
Remarquons, cependant, qu'une décision jurisprudentielle récente a confirmé la sanction d'un
PLU (annulation de la délibération du conseil municipal ayant conduit à son approbation)
pour imprécision des « *objectifs concrets, précisément poursuivis pour l'élaboration d'un tel
document* »²⁵¹, et insuffisamment débattus au départ avec la population de la commune. Cette

²⁴⁷ Article L. 123-12, 2°, du code de l'urbanisme, qui complète en l'espèce son article L. 122-11,
précédemment cité et dans des termes quasiment identiques.

²⁴⁸ Ces cas existent cependant. Une décision de la CAA de Marseille, en janvier 2010, a par exemple été
favorable à la modification du PLU demandée par le préfet à une commune du Gard (Saint-Privat-les-Vieux) et à
la suspension du caractère exécutoire de la délibération ayant approuvé la révision simplifiée du document
d'urbanisme, au regard d'une insuffisante prise en compte du risque d'inondation et ainsi de la « *compromission
grave* » de l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles inscrit à l'alinéa 3° de l'article 121-1 (CAA
Marseille, 29 janvier 2010, req. n°08MA02787, *Roussel*).

²⁴⁹ Décision n° DC 2000-436, considérant n° 13.

²⁵⁰ Voir *infra* concernant le contrôle juridictionnel.

²⁵¹ CAA Lyon, 26 mai 2015, n°13LYO2412, *Sté Barbaz*, 5^{ème} considérant.

l'espèce, peut laisser augurer d'une évolution quant à la délimitation administrative de l'habitat. L'adéquation entre le contenu des documents d'urbanisme (et au premier chef celui du PADD) et les objectifs énumérés à l'article L. 121-1.

En dernier lieu, il a pu être souligné que la redéfinition approfondie de ces objectifs, désormais très nombreux, n'a été assortie que de peu de précisions quant aux moyens opérationnels permettant d'assurer aux auteurs des documents d'urbanisme la mise en œuvre d'un certain nombre d'objectifs, ce que Philippe Soler-Couteaux appelle la « *boîte à outils* »²⁵² de l'urbanisme. Cela est particulièrement vrai pour un certain nombre d'objectifs environnementaux de l'article L. 121-1, par exemple pour ce qui concerne la protection de la biodiversité et « *la préservation et la remise en état des continuités écologiques* » : si les trames vertes et bleues (TVB)²⁵³ créées à cet effet par la loi ENE (art. 45)²⁵⁴, et dont le « *dessin* » est assuré par les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), doivent être désormais pris en compte par les SCOT et les PLU (en l'absence de SCOT), et que des orientations générales et des objectifs, en l'espèce, doivent être fixés par les PADD de ceux-ci²⁵⁵, « *force est de constater qu'aucun instrument opérationnel n'a été donné aux auteurs des documents d'urbanisme pour assurer cette prise en compte de façon spécifique et rationnelle. Par exemple, les PLU ne peuvent imposer aux propriétaires des terrains situés dans ces trames d'aménager des ouvertures dans leurs clôtures afin de permettre le passage des animaux. De fait, la seule possibilité s'offrant aux PLU est de classer tous les terrains en cause en zone naturelle et d'exclure toute construction, ce qui risque de s'avérer économiquement et politiquement délicat* »²⁵⁶. Certaines communes ont cependant pris ce « *risque* », et avec une décision favorable du juge le cas échéant²⁵⁷ ; ce qui, *a fortiori*,

²⁵² In : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. « HyperCours », 2008, par.16.

²⁵³ Elles désignent respectivement les espaces naturels essentiels à la préservation de la biodiversité et tout ou partie de cours d'eau et de canaux importants ainsi que de zones humides indispensables à cette préservation, toutes ces trames étant par ailleurs établies selon la notion de « *corridors écologiques* », issue de la LOADDT, et dont la cohérence et la continuité sont reconnues comme déterminantes pour la préservation de la biodiversité locale.

²⁵⁴ Traduit dans l'article L. 371-1 du nouveau Code de l'environnement, qui en précise les objectifs.

²⁵⁵ Selon les articles, respectivement, L. 123-1-3 et art. L. 122-1-3, du Code de l'urbanisme. Les « *modalités de protection de des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* » sont quant à elles précisées par les DOO (art. L. 122-1-5 II).

²⁵⁶ E. Carpentier, *ibid.*, p.72.

²⁵⁷ Voir par exemple l'arrêt CAA Lyon, 12 juillet 2013, n°13LY00621, *Sté Sotita*. La décision de classement en zone N par la commune (Sainte-Sigolène) d'un talweg et d'une zone humide, dans le but, « *à la fois, de maintenir la biodiversité caractéristique de ces milieux et de limiter, dans un environnement déjà gagné par l'urbanisation, l'imperméabilisation des sols* » (5^{ème} cons.), a été regardée comme ne procédant d'aucune erreur manifeste d'appréciation, contrairement à ce qu'avancé par le requérant.

général de préservation de la biodiversité et des corridors
urbanisme peut être entendu de manière stricte par les
auteurs de ces documents, et selon un choix politique assumé.

Le déficit de précision relatif aux moyens opérationnels permettant d'assurer aux auteurs des documents d'urbanisme le respect effectif des objectifs environnementaux de l'article L. 121-1, vaut également, mais de manière moindre, pour l'objectif général de lutte contre le réchauffement climatique via la réduction des émissions de GES, la maîtrise de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables à l'échelle des territoires urbains. Là encore, un nouvel instrument a été pourtant créé par la loi ENE (articles 68 et 75)²⁵⁸ : les Plans climat-énergie territoriaux (PCET), qui, selon la loi, devaient par ailleurs être adoptés par les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de plus de 50.000 habitants avant le 31 décembre 2012. Si cette obligation légale a été respectée, et que le contenu des plans a été défini avec une rigueur indéniable, en trois volets (objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité concernée afin de lutter contre le réchauffement climatique ; programme d'actions prévues en conséquence et afin d'améliorer l'efficacité énergétique ainsi que la promotion des énergies renouvelables ; évaluation et suivi des résultats de ces actions), « *le législateur s'est soucié de l'effectivité de ces nouveaux instruments [avec les SRCAE] tout en veillant à ne pas leur donner une portée excessive* »²⁵⁹. De fait, les PCET communaux ou intercommunaux, dont la rédaction ó plus ou moins précise ó incombe néanmoins aux collectivités locales, doivent être seulement pris en compte par les documents d'urbanisme de ces mêmes collectivités²⁶⁰, à l'instar des SRCE et des TVB établies par ceux-ci. Ce qui, au-delà du problème plus général posé par ce rapport hiérarchique et son importance accrue dans la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme, ne crée pas en l'espèce de nouvelles servitudes d'urbanisme, et délègue aux communes et aux intercommunalités la définition des moyens opérationnels concrets pour « donner corps » aux PCET et les laissent souvent démunies en la matière²⁶¹.

²⁵⁸ Transcrits dans le Code l'environnement aux articles L. 222-1 et L. 229-6 I.

²⁵⁹ P. Planchet, article « Environnement et urbanisme » in : *Le Grenelle II commenté, op.cit.*, p.47.

²⁶⁰ Cf. art. L. 122-1-12 C. urb. pour les SCOT, et art. L. 123-1-9 pour les PLU.

²⁶¹ Voir sur ce point, entre autres, le rapport d'information parlementaire du 17/07/2012 « Pour une nouvelle architecture de l'ingénierie en matière d'urbanisme » (par P. Jarlier, au nom de la délégation aux collectivités territoriales) ; pour lequel les « *contraintes les plus lourdes* » en l'espèce, pour les collectivités, concernent cependant avant tout les obligations d'évaluation environnementale (p. 4).

lutte contre l'étalement urbain et de consommation d'espace, les mesures opérationnelles ont été plus significatives. Après avoir été très amoindri par la loi UH, le « dispositif anti-étalement » est, en premier lieu, remis en vigueur et renforcé par le nouvel article L.122-2 sur la base de la notion d'agglomération de l'INSEE et donc d'unité urbaine, qui repose sur la continuité de l'habitat²⁶². C'est au regard de cette notion qu'est par exemple proscrite, sauf exceptions²⁶³, dans le cadre de la modification ou de la révision d'un SCOT ou d'un PLU, l'ouverture à urbanisation des zones à urbaniser (ZAU) ou des zones naturelles délimitées après le 1^{er} juillet 2002 : dans un premier temps pour les communes situées à moins de 15 km d'un rivage maritime, et pour celles à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de 50 000 habitants et donc en situation de « discontinuité urbaine » par rapport à celle-ci et jusqu'au 31 décembre 2012. À compter du 1^{er} janvier 2017, cette prescription sera applicable à toutes les communes.

En second lieu, la loi « Grenelle 2 », par son article 17, impose aux SCOT (dans leur DOO) d'arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain²⁶⁴. Comme le souligne Elise Carpentier, « c'est d'ailleurs le seul objectif pour la réalisation duquel la loi ENE est allée jusqu'à créer des indicateurs chiffrés et a donné autant d'habilitations nouvelles aux auteurs des documents d'urbanisme »²⁶⁵. Il s'agit ici d'une véritable prescription, à l'image du chiffrage effectué en matière de proportion minimale de logements sociaux à atteindre par la loi SRU, et à laquelle le législateur a alors subordonné chaque commune, et qui donne ici une force particulière au premier alinéa de l'article L. 121-1. Par ailleurs, le SCOT peut éventuellement arrêter les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace secteur par secteur, ainsi qu'imposer toute une série de conditions à l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation²⁶⁶. Enfin, il peut, entre autres, délimiter des secteurs dans lesquels les PLU doivent fixer une densité minimale de constructions²⁶⁷. Toutes ces possibilités sont très novatrices, et démontrent l'attention particulière portée par le législateur à la lutte contre l'*urban sprawl* et ses conséquences variées. Remarquons, toutefois, qu'elles restent des « facultés » et qu'elles n'ont donc pas de caractère impératif, même si les incitations, en l'espèce, sont fortes.

²⁶² Voir *supra*.

²⁶³ Voir *infra* concernant la question des dérogations.

²⁶⁴ Art. L. 122-1-5 II C. urb.

²⁶⁵ Ibid., p.72.

²⁶⁶ Art. L. 122-1-5 IV C. urb.

²⁶⁷ Art. L. 122-1-5 IX C. urb.

Au-delà de ces réserves, il reste cependant difficile de nier, en première approche, un travail d'explicitation des principes du développement urbain durable, d'intégration renforcée du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme, et, *in fine*, de traduction en droit de l'objectif général de développement durable. Ce qui vaut pour les principes vaut par ailleurs, malgré les réserves évoquées, pour les instruments de la planification urbaine, et avant tout le SCOT. Le chiffre imposé, dans celui-ci, de consommation économe de l'espace, est enfin l'une des mesures fortes de la loi en termes opérationnels, de même que le renforcement global des contraintes pesant sur le PLU : à titre d'exemple là encore, le SCOT peut désormais imposer au PLU un minimum au plafond de densité (art. L. 122-1-5 VIII), et surtout, comme indiqué auparavant, une densité minimale des constructions (art. L. 122-1-5-IX) ; ce qui tourne radicalement « *le dos à la conception classique de la gestion de la densité [í], conception classique qui a toujours prévalu dans le droit de l'urbanisme jusqu'à présent* »²⁶⁸.

²⁶⁸ N. Chauvin, *ibid.*, p.34.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

LA CONSOLIDATION DU PADD ET DE L'INTERCOMMUNALITE

La réécriture et l'effacement de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, intégrant ou précisant plusieurs principes relevant du développement urbain durable, se sont logiquement accompagnés du renforcement du document ayant pour vocation de formaliser ces principes à l'échelle d'un espace territorial donné, et d'en dégager de grandes orientations urbanistiques : le PADD. Dans le même temps, l'« intercommunalisation » de la planification urbaine a franchi une étape supplémentaire, selon des modalités toutefois complexes. En tout état de cause, la consolidation du PADD d'une part, et l'encouragement accru de l'intercommunalité d'autre part, dans le cadre du « Grenelle 2 », peuvent apparaître comme des « marqueurs » significatifs de la volonté d'inscrire au premier plan le principe directeur de développement durable, et à une échelle pertinente, dans les stratégies de planification urbaine et leurs documents.

En premier lieu, il faut remarquer que le terme « développement durable » a été maintenu pour la qualification du document central du PLU, à savoir le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Surtout, le contenu du PADD a été précisé et élargi à l'aune des principes désormais mieux établis du développement urbain durable, et des champs couverts par celui-ci et qui, encore une fois, dépassent le champ urbanistique *stricto sensu*. L'article L. 123-1-3 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi ENE, est venu en effet ajouter (dans son deuxième paragraphe) de nouvelles orientations générales devant être arrêtées par le PADD²⁶⁹ : concernant l'habitat et les transports par exemple et en l'occurrence les lignes de transport en commun et, ainsi que le développement économique. De fait, le PADD « grenellisé » a désormais vocation à définir également des orientations en matière de zones industrielles, commerciales ou de tourisme. L'ajout est ici notable, dans la mesure où le développement économique est incidemment « réintégré » dans la planification urbaine, une planification urbaine durable qui *de facto* et respecte ici et rappelle indirectement le principe de conciliation au cœur du développement durable.

En second lieu, dans le troisième paragraphe de l'article L. 123-1-3, « *la loi Grenelle 2 a ajouté un rôle important au PADD : la fixation des objectifs en matière de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* »²⁷⁰. Les possibilités ouvertes par ces nouveaux objectifs, désormais opposables, comme les autres orientations inscrites à l'article cité, aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et mais non aux permis de construire et, peuvent ainsi apparaître comme un effet concret, parmi d'autres, de la « cristallisation » du développement urbain durable et de ses principes-clés (ici la « ville compacte ») dans les documents d'urbanisme. De surcroît, « *cette disposition [la fixation des objectifs en matière de modération de la consommation de l'espace] va conduire les auteurs des PLU à se concentrer sur les possibilités de densifier les zones existantes plutôt que sur le développement de nouvelles zones urbaines. Il est probable que certaines constructions illégales pour le dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) se verront régularisées par les augmentations desdits COS visant à éviter un trop grand étalement*

²⁶⁹ Tout en maintenant en l'état, dans le premier paragraphe de l'article, les « orientations environnementales » telles que définies par la loi SRU.

²⁷⁰ G. Kalflèche, *ibid.*, p.161.

ous le verrons, la jurisprudence est cependant encore comme sur d'autres, pour que l'on puisse en tirer des conclusions approfondies.

En troisième lieu, et aux termes cette fois du nouvel article L. 123-13 du code de l'urbanisme (également modifié par la loi ENE), l'« économie générale » d'un projet de développement urbain tel qu'explicité par le PADD ne peut être bouleversée par une modification ou révision du PLU, sous peine d'illégalité de cette dernière. L'« économie générale » du PADD, qui se réfère aux grands équilibres et orientations du plan qui l'exprime ó au demeurant, par souci de simplification, le terme d'« orientations » a été substitué à celui d'« économie générale » par une ordonnance du 5 janvier 2012 ó fait ainsi l'objet d'un contrôle particulier de la part du juge lors des procédures évoquées, et surtout en cas de révision simplifiée. Par ailleurs, ce contrôle a vocation à être plus poussé qu'auparavant, quand le contrôle portait sur la non-contradiction des modifications du plan d'urbanisme avec le rapport de présentation, le PADD et certaines dispositions réglementaires dont la modification ou la révision, au vu de leur importance et de la taille de la commune, pouvait remettre en cause l'économie générale du document d'urbanisme²⁷², tant il est vrai qu'« il ne s'agit pas seulement de s'assurer de la cohérence interne du document d'urbanisme mais de garantir, à travers le choix de la procédure de modification, l'information la plus complète possible des habitants en cas de modification profonde des orientations générales du plan »²⁷³.

Le caractère plus strict de l'appréciation du juge en l'espèce a ici pu être démontré dans quelques décisions récentes d'annulation de PLU : ce fut notamment le cas en 2011 pour celui d'une ville d'importance, Colmar, que le conseil municipal avait voulu modifier par la voie de la révision simplifiée à des fins d'extension urbaine et de création d'un nouvel axe de transit routier, objectifs contestés par plusieurs associations au regard de la suppression substantielle d'espaces naturels et maraîchers, de l'augmentation des nuisances et de l'atteinte prévisible à la qualité de vie. Entre autres motifs d'annulation, les juges du Tribunal administratif de Strasbourg ont ainsi retenu l'atteinte manifeste à l'économie générale du PADD :

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Avaient par exemple été considérées comme des modifications portant atteinte à l'économie générale du plan : la densification du bâti de plusieurs zones (CE, 26 octobre 1994, req. n° 137032, *Commune de Quiberon*) ; la création d'une zone NAc d'activités industrielles à la place d'une zone NCa de richesses naturelles à protéger (CE 31 juillet 1996, req. n° 133062, *Rialland*).

²⁷³ G. Péliissier, fiche « La portée juridique du PADD », *GRIDAUH*, 24/10/2012.

dispositions précitées de l'article L.123-13 du Code de l'urbanisme ne peut être décidée par la voie de la révision simplifiée que lorsque le projet envisagé ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable et qu'il ne présente pas de graves risques de nuisance ; qu'en l'espèce, l'urbanisation future de la zone naturelle AUs étant, ainsi qu'il a été dit plus haut, de nature à porter atteinte à l'économie générale du plan²⁷⁴ et à engendrer un risque de nuisances, les requérants sont fondés à soutenir que les rédacteurs du document d'urbanisme litigieux ne pouvaient, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L.123-13 du Code de l'urbanisme, ne subordonner l'ouverture future à l'urbanisation dudit secteur AUs qu'à la mise en œuvre d'une procédure de révision simplifiée de leur plan d'urbanisme »²⁷⁵.

Indubitablement, ce type de décision jurisprudentielle a vocation à conforter le PADD dans sa fonction de document de référence pour l'évaluation des choix d'aménagement urbain, et des éventuelles évolutions promues en la matière par les élus locaux, au regard de l'objectif de développement durable.

Désormais définitivement accolé au document central des PLU, le terme « développement durable » l'est également, de manière nouvelle, aux directives étatiques relatives à l'aménagement urbain. De fait, celles-ci (DTA) ont été transformées en directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) : si le changement de terminologie n'est pas anodin, et peut indiquer une consécration supplémentaire du développement durable dans la planification des territoires, la réduction de la portée des directives ne l'est pas moins. En effet, les nouvelles directives, en elles-mêmes, ne sont plus directement opposables aux documents d'urbanisme comme aux autorisations d'occupation des sols : la seule opposabilité est désormais indirecte, par le biais des projets d'intérêt général (PIG). De surcroît, l'effet juridique des PIG est d'être seulement « pris en compte » par les documents d'urbanisme locaux, et en l'absence d'un SCOT ó dans le cas contraire, celui-ci fait « écran » à l'application des DTA, selon le principe de la compatibilité limitée. Ainsi, à l'inverse de ce que l'on a pu observer pour le PADD, les documents d'urbanisme dans leur ensemble sont beaucoup moins contraints par les directives territoriales d'aménagement de l'État malgré leur requalification en DTADD. Cet « amoindrissement » de la portée de ces

²⁷⁴ Par atteinte à des zones d'une grande importance écologique (la « coulée bleue et verte de la Lauch »), quand bien même le changement de zonage ne portait « que » sur 49,73 ha, soit 0,7% du territoire communal (considérant n°10).

²⁷⁵ TA Strasbourg, 10 mai 2011, n° 0703274, 0703042, 0703045, 0703046, considérant n°11.

Comme le remarque Yves Jégouzo, « certainement le retour aux anciennes directives »²⁷⁶, et, sous couvert d'une simplification de la « stratification assez complexe des normes d'urbanisme »²⁷⁷, peut apparaître comme un retrait supplémentaire de l'État et de la normativité prescriptive en matière d'urbanisme. Ce qui ne peut manquer d'interroger à l'heure où est soulignée la nécessité d'améliorer l'effectivité des principes du développement durable à l'échelle des territoires urbains, pour faire en sorte que celui-ci ne soit pas qu'un « label ». Grégory Kalflèche, pour sa part, remarque que « l'ajout de « développement durable » au terme de DTA n'a pas une grande portée pratique et relève plus de la formule politique que de la réalité du champ d'application des nouvelles DTADD »²⁷⁸.

Cependant, l'affaiblissement de la portée des directives étatiques s'est accompagné d'une précision notable de leur contenu en faveur, *a priori*, du développement urbain durable, dans sa dimension environnementale notamment : en effet, les DTADD pourront désormais imposer des objectifs en matière de « préservation des espaces naturels, agricoles, forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre » (art. L. 113-1). Ainsi, comme le note par exemple Grégory Kalflèche, si la valeur juridique des directives territoriales de l'État est effectivement en « forte régression », leur contenu est désormais « bien plus large »²⁷⁹, et adapté aux principes du développement urbain durable tels que définis à l'article de référence du Code de l'urbanisme é en l'occurrence l'article L. 121-1.

²⁷⁶ Y. Jégouzo, *ibid.*, p.18.

²⁷⁷ *Ibid.*, p.19.

²⁷⁸ *Ibid.*, p.109.

²⁷⁹ *Ibid.*, p.109.

À l'inverse du rôle stratégique de l'État, globalement diminué malgré tout en matière de planification urbaine²⁸⁰, celui des structures intercommunales a été sensiblement consolidé par la loi ENE, dans le prolongement d'innovations antérieures ó la création des EPCI en 1999 (loi Chevènement), celle du SCOT en 2000 (loi SRU). De fait, cette consolidation, également importante pour l'épanouissement du développement urbain durable²⁸¹, a été effectuée à deux niveaux : celui des structures intercommunales administratives, c'est-à-dire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'une part ; celui des projets de territoire et de planification urbaine intercommunaux, définis dans les SCOT, d'autre part.

Dans le premier cas, le « Grenelle 2 » a établi que l'élaboration du PLU devait être confiée à l'EPCI si celui-ci existe²⁸². Il y a de fait transfert d'une compétence de principe majeure aux structures administratives intercommunales, qui, selon Yves Jégouzo par exemple, représente une « *manifestation plus éclatante que dans le Grenelle I* »²⁸³ en faveur de celles-ci ; et qui approfondit « *la distinction entre un urbanisme stratégique qui relèverait d'échelons « supra-communaux » [í] et un urbanisme réglementaire, qui pourrait rester de compétence communale* »²⁸⁴. Soulignons, cependant, que la loi ENE n'a pas institué de transfert systématique de compétence. Par ailleurs, elle a aux conservé aux communes la faculté de s'opposer à un PLU intercommunal (PLUi) ó cette opposition pouvant cependant être dépassée en cas de majorité des deux tiers des communes de l'EPCI favorable au PLUi. En l'occurrence, le législateur, avec le « Grenelle 2 », a recherché un équilibre complexe entre le renforcement des EPCI dans leurs compétences planificatrices, et la garantie aux communes de prérogatives maintenues en la matière comme dans leur « pouvoir d'édifier » ó qui, *de facto*, n'a pas été concerné par la loi. Outre la démonstration d'une démarche de consolidation des structures intercommunales pour la gestion du développement urbain durable qui se construit toujours « pas à pas », la complexité de cet équilibre ne peut manquer

²⁸⁰ Ce qui, remarquons-le au passage, va plutôt à l'encontre des accusations récurrentes de « recentralisation » de la planification urbaine et de l'urbanisme stratégique, et de fragilisation critiquable de l'échelon de proximité indépassable que représenterait la commune. Voir par exemple à ce sujet un récent article de *Libération* intitulé « Maires agités et débats houleux » (04/08/2015).
http://www.liberation.fr/cahier-ete-2015/2015/08/04/maires-agites-et-debats-houleux_1358719.

²⁸¹ Voir *supra*.

²⁸² Article L. 123-6 C. urb.

²⁸³ Ibid., p. 28.

²⁸⁴ Ibid.

té du contrôle préfectoral et juridictionnel, ce qui, là « simplification » de la planification urbaine, de ses règles et de ses instruments opérationnels prônée depuis des années.

Il en va plutôt différemment pour les SCOT, dont la généralisation a été programmée par la loi ENE. En effet, celle-ci a imposé l'application de la règle de l'urbanisation limitée à tout le territoire (cf. art. L. 122-2). Et, comme le remarque Yves Jégouzo, « cela signifie à terme le quasi-blocage de l'urbanisation dans toutes les communes non couvertes par un SCOT. Il y aura là une incitation forte à élaborer des SCOT sur tout le territoire »²⁸⁵. Ainsi le nombre de SCOT opposables était au 1^{er} janvier 2015 de 271 ; et, au total, 448 étaient approuvés ou en projet, soit un « bond » de 21% par rapport à la fin 2013²⁸⁶. Il y a donc eu, en vertu des réformes effectuées par le « Grenelle 2 », un mouvement très significatif de généralisation des SCOT, ce qui, par ailleurs, a contribué à renforcer un peu plus leur légitimité et celle de leurs nouvelles dispositions. De ce point de vue, rappelons que le SCOT peut rendre impératives certaines règles qui ne seraient que permissives dans les PLU : ainsi, de l'ouverture limitée à l'urbanisation et en matière de gestion de la densité, mais en aussi en matière de qualité environnementale (incluant la qualité paysagère). Et, si le rapport entre les SCOT et les documents d'urbanisme communaux est en première approche un « simple » rapport de compatibilité²⁸⁷, ces documents locaux dans leur ensemble doivent être en fait strictement compatibles avec les premiers : car, ainsi que le souligne Yves Jégouzo, « certaines obligations nouvelles sont d'une précision telle qu'elles peuvent être assimilées à une obligation de conformité, que l'on peut intituler une obligation de quasi-conformité »²⁸⁸. Au demeurant, et même si elles sont rares, les décisions jurisprudentielles d'annulation d'un PLU, au motif (entre autres) de l'incompatibilité avec le SCOT, existent : pour prendre des exemples récents, citons deux arrêts de la cour administrative d'appel de Lyon en janvier 2015 et en mai 2015²⁸⁹.

²⁸⁵ Ibid., p.29.

²⁸⁶ Cf. <http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>.
Les SCOT couvrent ainsi environ 60% du territoire national aujourd'hui.

²⁸⁷ Art. L. 111-1-1 C.urb.

²⁸⁸ Ibid., p.30. Voir ici l'article L. 122-1-15 du Code de l'urbanisme. Y.Jégouzo rappelle par ailleurs que cette quasi-conformité de fait « ne constitue pas une nouveauté dans le droit de l'urbanisme : l'obligation de compatibilité entre la loi Littoral et les documents locaux d'urbanisme présente déjà ces mêmes caractéristiques » (ibid.).

²⁸⁹ CAA Lyon, 6 janvier 2015, n°13LY03066, *Monetay-sur-Allier* ; CAA Lyon, 26 mai 2015, n°13LY02412, *Sté Barbaz*. Notons que, dans le second cas, le SCOT était en cours d'élaboration.

par le biais du SCOT que le législateur a d'abord
comme échelle d'action de référence en faveur du
développement urbain durable, bien que la délimitation d'un SCOT reste un élément de
difficulté et qu'elle constitue un élément de complexité supplémentaire, et bien que, par
ailleurs, la loi ENE n'ait pas souhaité y multiplier les règles impératives et ainsi accentuer la
stricte normativité des différents principes du développement urbain durable, à l'exception
notable de la limitation de l'étalement urbain. Comme l'indique Vincent Le Grand, une
« fonction synchrétique » de premier plan (entre les normes nationales, les schémas régionaux
et les schémas départementaux, et les documents locaux d'urbanisme) a été attribuée au
SCOT, qui « contribue ainsi à déformer la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme
pour lui donner l'allure d'un sablier, et non plus celle d'une pyramide »²⁹⁰, et dont le point
nodal, concrètement, est devenu le SCOT. Le PADD de celui-ci, dans ce cadre, est devenu un
élément central, qui « participe de ce fait à la réappropriation à l'échelle du territoire, d'un
pays ou d'un bassin de vie, de ces politiques publiques [les politiques publiques d'urbanisme]
en procédant à leur formulation cohérente »²⁹¹ et, donc, en fixant un certain nombre
d'obligations aux communes en l'espèce.

²⁹⁰ Article « L'intercommunalité, creuset de l'urbanisme durable », *op. cit.*, p.150.

²⁹¹ Ibid.

Précision des principes (cf. l'article L. 121-1), étoffement et consolidation du PADD, requalification des DTA (en DTADD), renforcement de l'intercommunalité et généralisation programmée des SCOT : autant de mesures sur lesquelles beaucoup a déjà été écrit²⁹², et qui, à l'instar de la meilleure articulation des documents d'urbanisme avec les schémas environnementaux (SRCE, SRCAE et PCET, dispositifs rendus par ailleurs obligatoires) et les schémas des transports, de la réforme de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique, de la transformation des ZPPAUP en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP ou AVAP), du renforcement de l'information et de la participation du public, ou encore de la simplification des procédures de révision des documents d'urbanisme, ont soulevé beaucoup d'attentes pour faire progresser significativement le développement urbain durable en France. Pour le professeur Jean-Luc Pissaloux, la loi ENE peut ainsi être considérée comme un « catalyseur » de l'urbanisme durable, « *en vue d'aboutir peut-être un jour à l'émergence de la ville durable* »²⁹³. Même si, globalement, cette loi constitue « *plutôt une loi « suiveuse » qui vient traduire, en mesures concrètes et en mécanismes nouveaux, des principes existants (dont une partie est issue de la loi Grenelle 1)* »²⁹⁴, et si certains problèmes n'ont finalement pas été réglés, comme l'absence de encadrement de l'urbanisme commercial, nous y reviendrons.

²⁹² Outre l'ouvrage *Le Grenelle II commenté* (op. cit.), voir, entre autres, les ouvrages et textes déjà également cités : *La ville durable après le Grenelle de l'Environnement* (J.-L.Pissaloux dir., GRALE-L'Harmattan, 2013) ; ou : « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle2 » » (E. Carpentier, *RDI*, 2011, p.68 et suivantes).

²⁹³ Ibid., p. 229.

²⁹⁴ Ibid., p. 33.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TITRE III

LES APPORTS DE LA LOI ALUR

Peu de temps après la loi ENE, mais après une alternance politique, le législateur s'est attaché à compléter celle-ci, dans le double souci d'accélérer la production de logements en France, selon un objectif revu à la hausse (création de 500.000 logements par an dont 150.000 logements sociaux), et de renforcer la maîtrise de l'artificialisation des sols.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi ALUR) visait ainsi à « prolonger » l'effort accompli en matière de développement urbain durable par le Grenelle de l'environnement, tout en apportant un certain nombre de corrections aux mesures décidées dans le cadre de celui-ci. Dans ce cadre, les modifications apportées au Code de l'urbanisme ont été (à nouveau) nombreuses²⁹⁵, notamment en matière d'aménagement urbain. Comme indiqué précédemment, son article central, l'article L. 121-1, n'a cependant été que peu retouché : élargissement de l'objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère inscrit à l'alinéa 1°bis (introduit par la révision du 17 septembre 2011), et inclusion du risque minier dans les risques à prévenir par les autorités compétentes.

Deux points nous ont semblé ici importants au regard de l'exigence de développement urbain durable : d'une part, le transfert automatique de la compétence de élaboration du PLU aux intercommunalités et un nouveau renforcement du SCOT comme « point nodal » incontournable entre normes nationales et réglementations urbanistiques locales ; d'autre part, l'incitation significative à la densité urbaine et à la « ville compacte », selon un principe d'équilibre entre renouvellement urbain et développement périurbain qui, *de facto*, tend à donner un peu plus la priorité au premier. En revanche, les objectifs purement environnementaux n'ont pas été revus ou significativement approfondis par la loi ALUR, à l'exception de nouvelles possibilités données aux auteurs des PLU pour la préservation des espaces naturels et des continuités écologiques (« coefficient de biotope »²⁹⁶, identification des zones urbaines et des espaces non bâtis indispensables à la protection durable des corridors écologiques²⁹⁷, et instauration d'emplacements réservés à cette fin²⁹⁸).

²⁹⁵ Articles 159 et suivants de la loi ALUR : plus précisément, la loi consacre au total pas moins de 51 articles au droit de l'urbanisme.

²⁹⁶ Ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être.

²⁹⁷ Art. L. 123-1-5, III, 5°.

²⁹⁸ Art. L. 123-1-5, V c. urb.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

L'AFFIRMATION SUPPLEMENTAIRE DE L'ESPACE SUPRA-COMMUNAL



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

L'axe majeur de la loi ALUR a été et reconnu comme tel a été la production accélérée de logements, qui a pu éluder d'autres axes d'importance. L'affirmation définitive de l'espace supra-communal comme espace de référence en matière de planification et de développement urbain durable est l'un de ces axes voulus par le législateur. Nous examinerons successivement les deux outils de cette affirmation : le PLUi tout d'abord, dont l'institution est systématisée ; le SCOT ensuite, qui se trouve généralisé et légitime un peu plus l'échelle des « bassins de vie ».

isée du PLUi et ses suites

En premier lieu, la loi ALUR a instauré le transfert automatique de la compétence d'élaboration du PLU aux intercommunalités (des EPCI à fiscalité propre), alors qu'elles ne l'exerçaient pas de plein droit jusqu'alors²⁹⁹, à l'exception des métropoles et des communautés urbaines. Ainsi, le PLU intercommunal (PLUi) est devenu la règle³⁰⁰, et la loi ALUR a organisé le transfert de la compétence d'élaboration du PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes à l'issue d'un délai de trois ans après la publication de la loi, soit au 27 mars 2017. Par là même, le législateur a définitivement fait de l'échelle de l'agglomération l'échelle de référence de la planification urbaine dans toutes ses dimensions (urbanisme, protection de l'air, des ressources et de la biodiversité, aménagements logistiques et déplacements, etc. í). Ainsi, à l'instar de Vincent Le Grand, « *en la transférant à toutes les communautés, il nous semble que le législateur offre un second souffle à la planification. Le PLU intercommunal (PLUi) est un document qui se situe à mi-chemin entre le SCOT, auquel il peut se substituer si nécessaire en vertu de l'article L.123-1-7 du Code de l'urbanisme, et le PLU communal dont il se distingue fondamentalement* »³⁰¹. De fait, « *l'espace communautaire forme de toute évidence le réceptacle le plus adéquat de la stratégie d'aménagement du territoire établie au sein du SCOT* »³⁰².

Le législateur, avec la loi ALUR, a donc clairement prescrit cette adéquation entre l'espace de la planification stratégique et un espace de programmation des aménagements urbains cohérent avec la « ville réelle », ou ce qui est parfois qualifié d'« *espace rationnel, notamment en matière de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable* »³⁰³ ; un espace efficient dont la « rationalité » est, au demeurant, explicitement reconnue par les textes dans le cadre du Schéma départemental de coopération intercommunale : en vertu de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, la mise en œuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunal doit en effet permettre de procéder à « *la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable* ».

²⁹⁹ Art. 136 de la loi ici.

³⁰⁰ Sauf si une minorité de blocage regroupant 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y oppose.

³⁰¹ V. Le Grand, « L'intercommunalité, creuset de l'urbanisme durable », in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op.cit., p.153.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Ibid., p.156.

de l'adéquation entre l'espace du SCOT et l'espace du PLU à l'échelle intercommunale pour cela, a d'abord pour but d'apporter une réponse efficace, en termes d'aménagements urbains, aux grands problèmes de la ville contemporaine : le déficit de logements (c'est d'ailleurs l'une des premières motivations de la loi ALUR, dans le temps même où la production ou la réhabilitation de ceux-ci doit permettre de mieux préserver les ressources, notamment en matière énergétique) ; la démultiplication des migrations pendulaires et, plus globalement, des mobilités à l'échelle des aires urbaines ; ou encore l'explosion des émissions de GES et des pics de pollution atmosphérique. Dans le premier cas, la loi ALUR a d'ailleurs confirmé le fait que les PLUi puissent tenir lieu de PLH (possibilité introduite par la loi MOLLE du 25 mars 2009) ; dans le second, que les PLUi puissent également prendre valeur de PDU à certaines conditions (possibilité ici introduite par la loi ENE du 12 juillet 2010).

Notons, enfin, que la promotion résolue de l'intercommunalité peut également s'appuyer sur deux lois récentes, qui ont approfondi les mesures prises en la matière dans le cadre de la loi ALUR.

Il s'agit en premier lieu, de la loi du 20 décembre 2014 « *relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives* »³⁰⁴, qui a un volet favorable au regroupement intercommunal : cette loi a, en effet, consenti des allègements de réglementation aux communes s'engageant, avec un calendrier précis, dans la création d'un PLUi avant le 31 décembre 2015. Cela est d'autant plus important que ce que G. Kalflèche qualifie de « *évolution d'un droit de l'urbanisme essentiellement communal à un droit de l'urbanisme bien plus intercommunal* »³⁰⁵, s'est accompagné d'une complexification certaine des règles qui rebute aujourd'hui de nombreuses collectivités locales, et qui peut aussi servir d'argument à la non-application pure et simple de ces règles³⁰⁶.

En second lieu, la loi du 16 mars 2015 « *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* »³⁰⁷, a eu pour premier objectif de

³⁰⁴ Loi n°2014-1545 du 20/12/2014, dite aussi "loi Mandon".

³⁰⁵ G. Kalflèche : « Chronique de droit de l'urbanisme » in : *RJE* n°4/2015, p.3

³⁰⁶ Voir *infra*.

³⁰⁷ Loi n°2015-292 du 16 mars 2015.

« techniques »³⁰⁸ à la fusion des communes ó qui, de fait, le territoire administratif local coïncidant au mieux avec la « ville réelle » et permettant un urbanisme de « grand territoire urbain » cohérent, sans morcellement des compétences urbanistiques. Il s'agit tout d'abord de la non-extension de la loi Littoral à une commune non littorale dans l'hypothèse d'une fusion avec une commune qui, elle, le serait (article L. 321-2 C. env.). Concrètement, cela simplifie le rattachement de nombreuses communes en zone péri-littorale à d'autres situées sur la côte ó l'application de la loi Littoral à la nouvelle commune peut cependant être décidée sur demande du conseil municipal.

La loi du 16 mars 2015 a aussi permis que « lors de la fusion de communes, les PLU ou cartes communales déjà en vigueur peuvent continuer à s'appliquer, et même être modifiés sur leurs territoires respectifs, jusqu'à ce qu'un des deux doive être révisé »³⁰⁹. Là encore, la souplesse d'application est de mise, tout en favorisant un peu plus le regroupement intercommunal via ici la fusion des communes.

Par là-même, il s'agit plus globalement de « mettre en òuvre une politique d'écologie territoriale digne de ce nom » : « Celle-ci [l'écologie territoriale] vise à organiser le fonctionnement d'un territoire sur les principales caractéristiques d'un écosystème naturel, à savoir une faiblesse des flux de matières et d'énergie et un fort taux de recyclage [í] comparant l'espace à une unité métabolique régulant ses entrants et ses sortants »³¹⁰. Cette politique territoriale, que l'on peut corréler au développement urbain durable, ne peut donc définitivement plus se réduire à la simple réglementation de l'occupation des sols, et, au niveau intercommunal, à la « simple » synthèse de ces réglementations. Par ailleurs, les aménagements concrets prévus dans les PLUi doivent être en conformité *de fait* avec les objectifs stratégiques généraux définis dans les SCOT.

Cette ambition affichée à travers l'obligation d'instauration (rapide) des PLUi a renforcé, dans le même temps, le rôle et surtout l'effectivité du PADD : en effet, jusqu'alors, « le PADD se trouvait surinvesti symboliquement, jusqu'à former « l'âme du PLU » »³¹¹, mais sans que ses objectifs, souvent très généraux et stéréotypés, et la référence au

³⁰⁸ G. Kalfèche, *ibid.*, p.2.

³⁰⁹ *Ibid.*, p.2. La révision doit alors permettre de créer un PLU qui trouve à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune (art. L.123-1-1 et L. 124-1 C. urb).

³¹⁰ V. Le Grand, *ibid.*, pp.156-157.

³¹¹ *Ibid.*, p.154. V. Le Grand reprend ici une expression de J.-P. Lebreton (article « Les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) », in : *DAUH*, 2002, p.63).

ritable dimension opérationnelle. Souvent, il y avait an et le règlement. Le PLUi, *a contrario*, permet de rétablir la dimension opérationnelle du PADD et l'effectivité des objectifs qui s'y trouvent (mieux) précisés en lui donnant qualité de cadre de cohérence aux opérations d'urbanisme « qui se trouveront encadrées isolément par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) »³¹², particulièrement importantes en matière de production de logements, de gestion des déplacements et de maîtrise de l'énergie, comme indiqué auparavant.

Notons enfin que, dans ce cadre général qui tend aussi à « réhabiliter la règle d'urbanisme »³¹³, le PADD des futurs PLU doit désormais ajouter des thèmes de plus à la liste des orientations générales de ses politiques : celui relatif au « paysage », ainsi qu'à l'environnement en général, ceux relatifs à l'architecture et au patrimoine, en vertu du nouvel article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme³¹⁴. De plus, les objectifs de modération de la consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain doivent être chiffrés, à l'instar de ce qui doit être effectué dans les SCOT.

³¹² Ibid., p.157.

³¹³ Ibid., p.162. De fait, la règle d'urbanisme n'est plus « réduite à l'encadrement de l'aménagement ».

³¹⁴ Dernière révision effectuée par la loi du 16 mars 2015, qui a procédé à l'inclusion des trois derniers volets cités.

La couverture de l'ensemble du territoire national par les SCOT, favorisée par la loi ENE, a été un peu plus par la loi ALUR, dans la mesure où PLU, POS et cartes communales doivent être rendus désormais compatibles dans un délai d'un an avec les schémas, au lieu de trois auparavant³¹⁵. Par ailleurs, comme indiqué auparavant, la règle d'urbanisation limitée, codifiée à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, s'applique désormais aux communes non couvertes par un SCOT et situées à moins de 15 kilomètres des limites d'une agglomération de plus de 15.000 habitants et du rivage de la mer. La loi ALUR a ainsi renforcé le SCOT en tant que dispositif central de lutte contre l'étalement, en interdisant toute ouverture à l'urbanisation des zones agricoles, naturelles et forestières³¹⁶, tout en favorisant un peu plus son élaboration et son adoption rapide dans tous les « bassins de vie » français.

Le contenu des SCOT, en revanche, a connu peu d'amodiations : signalons cependant que celui-ci, qui a par ailleurs vu son caractère prescriptif confirmé³¹⁷, devra dorénavant intégrer une « approche qualitative » prenant en compte les temps de déplacement (notamment en matière de limitation de vitesse) comme la mise en valeur et la préservation de la « qualité paysagère » ó le paysage, en effet semble avoir été l'objet d'une attention particulière de la part du législateur³¹⁸.

Surtout, la loi ALUR avait décidé, dans un premier temps, la disparition du Document d'aménagement commercial (DAC) au profit du Document d'Orientations et d'objectifs (DOO) des SCOT, lequel, pour rappel, énonce les conditions de mise en œuvre concrète du PADD. De fait, il devait désormais jouer ce rôle pour les promoteurs de la loi et même au-delà : en effet, il était prévu que le DOO précise notamment les orientations relatives à l'équipement commercial et les localisations préférentielles des commerces, en fonction des objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, ainsi que d'économie d'espace, de déplacements et d'émissions de gaz à effet

³¹⁵ Sauf lorsque cette mise en compatibilité relève d'une révision (le délai est alors maintenu à trois ans).

³¹⁶ Par ailleurs, son champ d'application est étendu à toutes les zones non construites ainsi qu'aux élaborations de PLU, aux élaborations et révisions de carte communales et aux dérogations prévues à l'article L. 111-1-2, 3° et 4° du Code de l'urbanisme.

³¹⁷ La loi ENE a ainsi prévu qu'« à titre optionnel, le SCOT puisse imposer aux PLU des règles et des normes relatives à l'occupation de l'espace (L. 122-5 du Code de l'urbanisme » (J. Dubois Maury, *ibid.*, p.180). La loi ALUR a maintenu cette disposition.

³¹⁸ Cf. inclusion dans les orientations générales des PADD des futurs PLU également.

ce cadre la fin du régime spécifique des implantations
matière, rattachées jusqu'alors au code du commerce,
et non au code de l'urbanisme. Le DAC a ensuite été rétabli par la loi du 18 juin 2014 relative
à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite « loi PINEL »), soit très peu de
temps après la loi ALUR ; ce qui peut montrer l'acuité du problème spécifique des
implantations commerciales dans le cadre de la planification urbaine (voir infra), comme celle
des ZAC, dont les contraintes ont également été « desserrées » par la même loi ALUR³¹⁹.

³¹⁹ Voir *infra* concernant le droit des implantations commerciales.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

DES MOYENS RENOVES POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

L'artificialisation des sols, c'est-à-dire la transformation de surfaces naturelles ou agricoles en zones commerciales, résidentielles et/ou logistiques, est un phénomène qui a connu une croissance continue en France depuis les années 1980. Ses effets désastreux, tant en termes de ressources pédologiques que de déplacements motorisés, ont alors justifié de considérer la lutte contre l'étalement urbain et la promotion du renouvellement urbain (ou la « reconstruction de la ville sur elle-même ») comme des objectifs prioritaires de la planification des villes. Avec la loi SRU, ils ont d'ailleurs été introduits dans le code de l'urbanisme à ce titre³²⁰. Cependant, cette volonté de considérer la lutte contre l'artificialisation des sols comme un objectif *en soi* de la planification urbaine ne s'est pas accompagnée de moyens opérationnels suffisants ó du moins au regard de l'accélération du phénomène dans les années 2000. Le législateur, dans la loi ALUR, a pris acte de cet échec en proposant des moyens à la fois supplémentaires et rénovés pour contenir l'*urban sprawl* : la suppression du COS tout d'abord, pour permettre, entre autres, de mieux privilégier la densité urbaine ; et ensuite, dans un registre plus spécifique, le retour des règles des lotissements dans le droit commun des documents d'urbanisme, afin de mieux contrôler la planification et la réalisation des espaces pavillonnaires ó ce que nous examinerons dans un second temps.

³²⁰ Voir *supra* à propos de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Pour rappel, la lutte effective contre l'étalement urbain et l'encouragement à la densité urbaine au profit d'une moindre artificialisation des sols ont été, avec l'accélération de la construction de logements, l'une des deux grandes priorités affichées par les auteurs de la loi ALUR. Comme l'indique Bernard Drobenko, « la maîtrise de la densité urbaine est déterminante quant aux caractéristiques de l'évolution globale de l'urbanisation, elle peut répondre à l'objectif d'une ville compacte, à favoriser une gestion durable des services publics, de l'eau, des transports, des déchets, de l'énergie et des divers réseaux, elle contribue aussi à la création et à la modulation du paysage et des formes urbaines »³²¹. La « maîtrise de la densité urbaine », ainsi entendue dans un sens global, a donc des effets variés qu'il s'agit de bien appréhender dans leurs corrélations, et qui soulignent d'autant l'importance de la lutte contre l'artificialisation des sols, qui a également un impact sur un certain nombre de risques tels que le risque d'inondation. En ce sens, le législateur a déjà imposé que le rapport de présentation des nouveaux PLU intègre l'analyse de la consommation passée des espaces agricoles, naturels ou forestiers, laquelle doit être calculée sur une période de dix ans précédant l'approbation du PLU ou depuis sa dernière révision.

Surtout, le législateur a décidé d'une mesure radicale en décidant de la disparition du coefficient d'occupation des sols (COS), qui exprimait le nombre de mètres carrés de surface de plancher susceptible d'être construit sur un terrain. De fait, sa mise en œuvre dans les documents d'urbanisme avait fait l'objet de critiques récurrentes, en ce qu'il était notamment susceptible de freiner la densification et d'encourager (fortement) l'étalement urbain au détriment de la première. L'article L. 123-15, modifié par la loi ALUR, a ainsi imposé la suppression immédiate des COS, au profit d'autres règles telles que l'emprise au sol, la hauteur des bâtiments ou l'implantation des bâtiments par rapport aux limites séparatives. Ces règles sont désormais déterminées par le DOO des SCOT, et précisées par le PLU³²². Cependant, la suppression du COS et les nouvelles modalités de gestion des densités ne portent cependant que sur le contenu de ces deux documents (ainsi que sur les PSMV) : en effet, l'application immédiate de cette disposition majeure de la loi dans des documents d'urbanisme n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion et d'une transformation « post-SRU », a

³²¹ In : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso Ed., 5^{ème} édition, 2014, p.119.

³²² Art. L. 123-15, II.

pour les collectivités locales, voire impossible. Le
n du COS pour les POS en vigueur³²³, même si ceux-
ci devront être transformés en PLU dans un délai rapide³²⁴.

Dans la même logique d'encouragement à la « ville compacte » et à la gestion économe de l'espace, les possibilités de « sur-COS », déterminées par le règlement du PLU ó pour l'application des surdensités accordées, entre autres, aux constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique ó, ont été supprimées. Cela met également un terme au mécanisme qui consistait à effectuer un « transfert de COS » (art. L. 123-4) pour construire en zone naturelle, et qui, contrairement à l'objectif initial, contribuait au mitage des territoires périurbains : en effet, le « transfert de COS », prévu par la loi SRU dans les espaces à protéger en raison de la qualité de leur paysage, permettait à un propriétaire de céder tout ou partie de ses droits à construire à un autre propriétaire dans un objectif de regroupement des constructions sur un ou plusieurs secteurs de la même zone ; ce qui s'apparentait en fait à un « marché des droits à construire », et qui, faiblement encadré, avait détourné le mécanisme de sa vocation première. L'objectif initial de protection de la qualité paysagère est toutefois préservé par la loi ALUR puisque les transferts de constructibilité dans les zones les plus sensibles pourront continuer de perdurer selon d'autres règles que le PLU fixera lui-même.

Notons enfin que, dans la même logique, la loi ALUR a également supprimé la surface minimale des terrains pour construire dans les PLU : en effet, la fixation (par le règlement d'un PLU) de cette taille minimale des terrains a été identifiée comme un frein à la densification mais également à la mixité sociale.

³²³ De fait, les POS restent régis par l'article L. 123-19 du Code de l'urbanisme et ne sont donc pas concernés par les suppressions évoquées.

³²⁴ La loi ALUR a ainsi également donné une impulsion d'importance à la transformation des POS en PLU en décidant de la caducité des premiers à compter du premier janvier 2016 ó ce qui impliquerait alors l'application du Règlement National d'urbanisme (RNU). A notre sens, cette disposition va accélérer la généralisation attendue des PLU et, non seulement l'harmonisation des mesures prises en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, mais également la simplification des rapports de compatibilité (et de leur examen par le juge, nous y reviendrons plus loin) entre les documents d'urbanisme et les normes supérieures, et notamment les normes récentes qui peuvent être rattachées au développement urbain durable. Il est cependant à noter que, lorsqu'une révision aura été engagée avant le 31 décembre 2015, elle pourra être menée à terme à la condition d'être achevée dans le délai légal suivant la publication de la loi ó soit trois ans.

Un autre point notable de la loi ALUR est, sous l'angle du développement urbain durable, la « réintégration » des règles des lotissements dans le droit commun des PLU, et, de fait, l'uniformisation renforcée des règles applicables à un territoire couvert par un PLU. Ce qui est d'autant plus important concernant le lotissement que celui-ci, apparu dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, a pu marquer la forte individualisation du bâti comme favoriser le développement périurbain et l'étalement des villes à toutes les échelles urbaines, tout en échappant aux règles communes de l'aménagement urbain, y compris les plus récentes visant à limiter l'artificialisation des sols ó malgré des révisions ou adaptations régulières de la définition comme du régime juridique et des conditions d'aménagement du lotissement³²⁵, le règlement de chacun restait de fait autonome et inchangé sur une certaine durée.

Jusqu'à présent, les règles d'urbanisme propres à un lotissement devenaient caduques à l'issue d'une période de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir. Si, à cette date, le lotissement était couvert par un document d'urbanisme, les règles générales de celui-ci trouvaient à remplacer les premières. Dans le cas inverse (absence de document d'urbanisme), les règles spécifiques du lotissement continuaient de s'appliquer sans limite de temps. Mais, quel que soit le cas, la majorité des colotis pouvait demander le maintien des règles spécifiques de leur lotissement³²⁶. La loi ALUR a supprimé cette possibilité, et fait des règles du PLU les seules règles applicables à l'ensemble du territoire communal, lotissements compris. Autrement dit, le règlement d'un lotissement doit désormais être conforme aux documents d'urbanisme ; et si le règlement est contraire à une disposition législative, il ne peut être appliqué : c'est notamment en ce sens qu'une décision récente d'annulation du règlement d'un lotissement a été rendue par la cour administrative d'appel de Lyon en janvier

³²⁵ Ce qui, pour E. Carpentier, est d'ailleurs un exemple particulièrement probant de « réformes inintelligibles » du droit de l'urbanisme. Voir article « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op. cit., pp.36-40.

³²⁶ Sur cette question comme sur celle de la réforme du lotissement en général, voir par exemple l'analyse des avocats M. Ambal et L. Ceccarelli-Le Guen sur le site : <http://droit-urbanisme-et-amenagement.effe.fr/2014/02/13/les-apports-de-la-loi-alur-en-matiere-durbanisme-operationnel/>

Les auteurs y évoquent une véritable « bataille contre les lotissements peu denses », complémentaire de la création, toujours par la loi ALUR, des associations foncières urbaines de projet (AFUP) dans un objectif de densification urbaine.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

sur la base de la loi ALUR, ce type de décision
ppper, dans le souci de permettre le respect ó effectif ó
des principes du développement urbain durable (et d'abord de la gestion économe de l'espace)
dans les lotissements, particulièrement dans les espaces périurbains.

³²⁷ CAA Lyon, 17 janvier 2014, n°12NT01229, *Commune d'Evrecy*, considérant n°2 : « [í] *les dispositions du règlement du lotissement « ne pouvaient légalement avoir pour effet de soustraire les subdivisions aux règles prévues par les articles du code de l'urbanisme » »* ».

Cette liste non exhaustive des principales modifications apportées à la planification urbaine par la loi ALUR démontre la volonté récente du législateur d'aller vers une planification à la fois plus intégrée (par la disparition à court terme des POS comme par limitation des règles dérogatoires des lotissements) et plus intercommunale (par la promotion efficace des PLUi et la généralisation des SCOT), dans le temps même où la densification urbaine est clairement favorisée. De nombreux obstacles restent présents cependant³²⁸, et, par ailleurs, plusieurs observateurs ont pu regretter que la loi ne soit pas allée plus loin dans la simplification, la révision de la hiérarchie des normes ou, plus spécifiquement, dans la réintégration du droit de l'urbanisme commercial dans le nouveau droit de l'urbanisme. La loi ALUR peut toutefois être considérée comme une loi complémentaire de la loi ENE dans l'optique du développement urbain durable, et inscrit dans un processus législatif *a priori* favorable à celui-ci depuis plusieurs années.

³²⁸

Par l'absence de référents jurisprudentiels notamment.

L'évolution du droit contemporain de la ville en France fait ainsi apparaître plusieurs étapes législatives significatives, qui pour la plupart confortent l'inscription du développement durable au « firmament » de ce droit. À la suite du Grenelle de l'environnement ³²⁹ qui peut être vu comme un aboutissement de toute la démarche d'intégration et de consolidation du développement durable dans les politiques publiques au cours de la décennie 2000 ³³⁰, le développement durable a acquis une indéniable « *densité juridique* » en France, et particulièrement dans le champ urbanistique. Cette densité repose cependant sur des normes dont la précision et l'effectivité sont singulièrement variables dans ce champ déjà complexe. Même si, à l'instar du développement durable en général, le développement urbain durable, en tant que notion juridique, peut ainsi faire apparaître aujourd'hui une certaine « *cohérence malgré la diversité de ses manifestations* »³³⁰, sa *juris dictio* reste à consolider.

³²⁹ E. Naïm-Gesbert, *ibid.*, p.120.

³³⁰ F.-G. Trébulle : *Droit du développement durable*, Jurisclasseur Environnement et développement durable, fasc.2400, 2010, n°1 et 2.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

SECONDE PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : UN CONCEPT A L'EFFECTIVITÉ PERFECTIBLE

Comme indiqué précédemment, le corpus législatif français offre désormais une place de choix au concept de développement durable, avec des répercussions variées sur le droit de la ville. En la matière, les conséquences pratiques de cette intégration, à même de répondre concrètement et efficacement à certains problèmes majeurs qui entravent le développement urbain durable, peuvent cependant manquer de « substance », en ce sens que les prescriptions précises s'imposant aux opérations d'aménagement et de développement urbain ainsi qu'à leurs documents s'avèrent souvent rares, à quelques exceptions cependant, relatives à des territoires particuliers (comme le littoral) ou à des champs d'action spécifiques (comme le logement social). Ce déficit de précision normative (titre I) peut alors être révélateur d'un recul global de la « normativité prescriptive » dans le droit français, qui constituerait selon de nombreux juristes une tendance majeure en l'espèce : selon Jean-Marc Février par exemple, on peut y voir « *la traduction d'un droit post-moderne ou néo-moderne caractérisé par le fait que la norme y possède une certaine fluidité [í] Du droit comme contenu, on serait passé à une technique procédurale, la conformité au droit s'appréciant non plus par rapport à l'attitude adoptée mais au regard de la manière dont les intérêts divergents ont été arbitrés pour aboutir au compromis [í] Le droit classique imposait une conduite, le droit post-moderne demande au sujet de déterminer son action en tenant compte de certains objectifs ou principes* »³³¹, ce qui apparaît particulièrement probant dans le cas du développement urbain durable, dès le départ.

En tout état de cause, le problème de « vacuité » globale du développement urbain durable et de ses principes ó malgré les avancées législatives récentes (lois Grenelle 1 & 2, loi ALUR) et les espoirs mis dans la jurisprudence pour résoudre progressivement ce problème ó continue, à notre sens, de beaucoup nuire à son effectivité, et ce d'autant plus qu'il s'accompagne dans le droit français, d'une part, d'un rapport entre les normes qui, en matière de droit de l'urbanisme, privilégient toujours plus la compatibilité voire la simple « prise en compte » au détriment de la conformité classique (titre II), et d'autre part, d'un maintien ou de la multiplication des dérogations (titre III), à l'échelle du droit de la ville *lato sensu* (maintien

³³¹ J.-M. Février, *ibid.*, p.80. Voir aussi J. Chevallier : *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique*, Revue du Droit Public, 1998, n°3, p.659.

droit de l'urbanisme classique³³²) comme à celle du droit de l'urbanisme opérationnel notamment, dont les outils peuvent encore échapper à certaines normes de l'urbanisme réglementaire³³³). En outre, ces dérogations multiples voire « *l'assouplissement continu des règles* »³³⁴ participent d'une complexité accrue du droit de la ville dans son ensemble.

Enfin, il conviendra en conclusion de rappeler, entre autres, que le problème de l'échelle de référence unique, qui devrait aujourd'hui être celle du pouvoir d'urbanisme, c'est-à-dire où pour reprendre le terme de Françoise Choay où du « pouvoir d'édifier » (planifier, aménager, construire, démolir), qui reste éclaté, au regard de la réalité physique et fonctionnelle de la ville contemporaine, n'a toujours pas été tranché en France, et ce malgré des incitations toujours plus prononcées pour transférer une partie de ce pouvoir (en l'occurrence, l'élaboration des documents de planification urbaine) aux structures intercommunales et/ou pour faire du SCOT le document normatif de référence. Le fond du problème est par ailleurs souvent « masqué », d'un côté par un certain nombre d'acteurs politiques locaux qui peuvent à ce propos dénoncer une « recentralisation » de la planification urbaine, et d'un autre côté par des acteurs économiques prompts à dénoncer un interventionnisme trop important de la puissance publique et où de la même manière où une réglementation trop lourde et complexe.

Ainsi, le droit français, par sa complexité renforcée, par son attachement à certains principes figés, rarement interrogés (comme la liberté des collectivités locales ou les libertés économiques) mais qui continuent presque systématiquement de prévaloir sur les nouveaux principes, par la multiplicité des « possibilités » et des « prises en compte » au détriment d'obligations précises visant à asseoir ces principes, par l'absence où aussi où d'une échelle de référence légitime et incontestable (l'intercommunalité) qui permette où au niveau infra-législatif où le respect de ces obligations et ainsi l'application effective, rapide et intégrée des principes du développement urbain durable, et qui par là même réduise aussi les contentieux ; est en l'état un frein à l'entrée du pays dans ce « nouvel âge urbain ».

³³² L'exemple significatif, et que nous traiterons, étant celui du droit de l'urbanisme commercial, qui est toujours intégré au droit du commerce en France, peut ainsi toujours déroger aux normes du droit général de l'urbanisme, selon le principe de l'indépendance des législations où voir infra.

³³³ Exemple des ZAC et des ZAD, malgré des amodiations. Voir par exemple sur ce sujet l'article très éclairant des avocates M. Ambal et L. Ceccarelli-Le Guen, déjà cité sur le site :

<http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/02/13/les-apports-de-la-loi-alur-en-matiere-durbanisme-operationnel/>

³³⁴ B. Drobenko : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso Editions, 2009, p. 324.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TRE I

**LA QUESTION DE LA PRECISION NORMATIVE :
UNE QUESTION TOUJOURS PATENTE**

Comme précédemment développé, il y a eu en France un effort indéniable d'intégration du concept de développement durable dans le droit français dans les années 2000. Cet effort a par ailleurs été accompli en empruntant la forme du standard, c'est-à-dire en utilisant des termes dont la mise en œuvre requiert une interprétation. *« Ce faisant, l'auteur se décharge en fait de sa fonction normative vers l'autorité en charge de l'application. Ne voulant ou ne pouvant fixer clairement un modèle de conduite, il formule un standard qui comble formellement la lacune juridique. En pratique, la norme édictée est vide de sens et attend de l'organe d'application qu'il lui confère sa teneur »*³³⁵.

Ce constat, nous le remarquerons ensuite, est également valable pour tout un ensemble de termes et principes associés au développement durable dans sa dimension urbanistique, et formulés en tant qu'objectifs à poursuivre aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme : il en va ainsi de la « gestion économe » des « espaces naturels », de la « mixité sociale » ou encore de la prévention des « nuisances de toutes natures », que nous prendrons ici en exemple tant ils nous ont semblé révélateurs de la difficulté contemporaine à établir des normes claires selon des termes précis.

Cette imprécision répétée ne peut alors manquer d'interroger quant à leur effectivité attendue, même si le rôle du législateur n'est pas tant de fixer des normes trop précises que d'établir des principes qui, sans pour autant sacrifier à l'exigence fondamentale de précision (pour les auteurs des documents d'urbanisme et la sécurité juridique de ceux-ci comme pour le juge), puissent être concrètement appliqués dans différents contextes. Cependant, ce travail de formulation explicite, qui aurait pu notamment être attendu lors du « Grenelle 2 » tant l'ambition affichée et les enjeux étaient grands, semble toujours faire l'objet d'un certain « renoncement » de la part du législateur, qui reporte implicitement ce travail sur le juge. Et cela est d'autant plus problématique que la sanction de la méconnaissance du principe de développement durable et des principes associés en matière urbanistique est également imprécise, et qu'elle démontre une faible évolution de la jurisprudence en l'espèce, alors qu'elle touche au cœur même de la légitimation du développement urbain durable ó ce que nous établirons dans un dernier chapitre.

³³⁵ J.-M. Février, *ibid.*, p. 71.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

HAPITRE 1

LE DEFICIT DE PRECISION NORMATIVE CONCERNANT LE CONCEPT MÊME DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable, nous l'avons dit, s'est assez rapidement imposé dans les discours et les pratiques urbanistiques, jusqu'à « aller de soi » aujourd'hui. Cependant, la question peut être posée de savoir si cette indéniable reconnaissance et l'exploitation accrue du concept dans les opérations de planification et d'aménagement urbains s'est accompagnée d'une véritable normativité concernant celui-ci, à même de faire sens pour l'ensemble des acteurs et d'imposer un certain nombre de prescriptions dans les documents de planification. Au regard du déficit de précision persistant dans le droit français, la réponse qui peut s'imposer est négative, et le développement durable, juridiquement, continue justement à emprunter la forme particulière du standard, ce que nous analyserons dans un premier temps. Dans un second temps, il pourra cependant être fait état de possibles évolutions de la jurisprudence en la matière, au regard de quelques décisions récentes.

Incontestablement, le développement durable relève de cette catégorie de normes qualifiées de « standards », et qui, au départ, n'ont pas véritablement « corps » sur le plan juridique : l'imprécision fondamentale de son contenu, « *au-delà d'une signification générale aisément accessible* », reste même singulièrement patente, à tous les niveaux juridiques. Même les juristes les plus « optimistes » à son propos, et qui soulignent « *désormais sa place privilégiée* », doivent reconnaître qu'« *aucune définition juridique précise du développement durable n'est donnée dans les codifications actuelles* »³³⁶. Aux niveaux supérieurs notamment, domine toujours l'idée que le développement durable est par essence un « *concept programmatique* »³³⁷, et donc que sa « teneur » concrète sera conférée par les autorités d'application et/ou le juge.

Force est de constater qu'en 2014, cela n'a toujours pas été le cas. Remarquons déjà que la définition du développement durable par la Charte de l'environnement peut apparaître *a minima*, dans la mesure où elle se limite au principe général de conciliation entre développement économique, progrès social et protection de l'environnement³³⁸. De fait, la dimension temporelle du développement durable est ici évacuée, alors qu'elle fonde la définition de celui-ci dans le code de l'environnement :

*« I/ Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ; II/ Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs [é]. »*³³⁹

³³⁶ J. Dubois-Maury : *Documents d'urbanisme et développement durable*, Editions du Puits fleuri, 2010, p.

35.

³³⁷ C. Euzet, *ibid.*, p.153.

³³⁸ Voir introduction.

³³⁹ Art. L. 110-1 C. urb.

t durable n'est ensuite pas redéfini par les lois E qui, dans sa réécriture de l'article 121-1 du Code de l'urbanisme³⁴⁰, impose ainsi aux documents d'urbanisme de faire figurer différentes mesures tendant à concrétiser les principes énoncés « *dans le respect des objectifs du développement durable* »³⁴¹ sans préciser le sens concret à accorder à ce dernier *en soi*³⁴¹.

Il en est de même à l'échelon local, où, dans le meilleur des cas, les autorités municipales, dans les PADD ou dans les délibérations précédant et prescrivant l'élaboration d'un PLU, se bornent à rappeler (en le reformulant éventuellement) le principe général de conciliation entre différentes exigences : le 20 mars 2014 par exemple, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 par laquelle le conseil municipal de la commune de Poligny avait approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, rappelait qu'une délibération antérieure de ce conseil (en date du 5 décembre 2007) avait acté la priorité à donner, entre autres, à la promotion du développement durable (explicitement cité), centrée sur l'équilibre nouveau à trouver entre développement urbain, activité agricole et protection de l'environnement :

« [i] que ladite délibération indique que cette procédure a pour finalité d'apporter une réponse appropriée à la demande d'habitation sur la commune, de favoriser l'implantation d'une population résidente nouvelle permettant le maintien des services et activités, de promouvoir un développement durable de la commune en recherchant un équilibre entre habitat, agriculture, vie économique et protection des richesses patrimoniales et naturelles, et préserver le cadre de vie de la commune » ; et que cette motivation, qui n'est pas fondée sur des considérations trop générales, définit avec une précision suffisante les objectifs poursuivis par la commune pour l'élaboration de ce document d'urbanisme »³⁴², dont l'objectif de développement durable en l'occurrence.

A l'instar de la décision évoquée ci-dessus, très peu de décisions de la jurisprudence administrative ont, jusqu'à aujourd'hui, participé à combler ce déficit de sens du concept, contrairement aux espoirs mis dans le travail des juges à cette fin. Soit que ceux-ci aient d'emblée écarté l'objet de la requête qui pouvait justifier ce travail d'explicitation ó au regard

³⁴⁰ Voir *supra*.

³⁴¹ Pour G. Kalfèche par exemple, le développement durable a pu ainsi s'imposer comme le « *prisme d'interprétation des principes inscrits à l'article 121-1* » (*Droit de l'urbanisme*, PUF, 2012, p.39) í mais non comme principe général du droit.

³⁴² CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA01270, considérant n°4.

ement alors invoqué par les requérants³⁴³. Soit que les
lement non nécessaire par l'existence de dispositions
législatives faisant « écran » à l'invocabilité du principe de développement durable (théorie de
la « loi-écran »). Cela est par exemple le cas dans un arrêt de la cour administrative d'appel de
Lyon du 2 octobre 2012, déjà cité (voir supra), relativement à la contestation d'un refus
préfectoral de permis de construire pour une société de construction d'éoliennes : pour rappel,
l'un des motifs avancés par la société et qui justifiait sa demande, rejetée une première fois
par le tribunal administratif de Dijon le 7 avril 2011 et qui était en effet la méconnaissance par le
préfet de l'objectif constitutionnel de développement durable et d'une « *approche intégrée de
l'environnement* », au profit de la seule considération de la protection des sites et des
paysages, inscrite à l'article 111-21 du Code de l'urbanisme : comme indiqué auparavant, le
juge administratif a été très clair, à cette occasion, pour rejeter l'erreur manifeste
d'appréciation du principe constitutionnel de développement durable :

*« [...] lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des
principes énoncés par l'article 6, la légalité des actes administratifs s'apprécie par rapport à
ces dispositions [...] ».*

*[...] ; qu'ainsi la légalité de l'article R.111-21 précité du code de l'urbanisme, contestée par
voie d'exception, ne peut être appréciée directement au regard de l'article 6 de la charte de
l'environnement »³⁴⁴.*

*« Aussi le juge administratif subordonne-t-il l'invocabilité des articles 1^{er}, 2, 6 et 7 de
la Charte [de l'environnement] aux dispositions législatives adoptées pour en assurer la mise
en œuvre. Ce faisant, le juge administratif suscite un écran législatif qui s'intercale entre les
dispositions contestées et la Constitution : la légalité de ces dernières sera examinée à l'aune
des dispositions de concrétisation »³⁴⁵.* Dans le cas du développement durable, l'écran
législatif joue ainsi un rôle de premier plan pour empêcher le travail d'explicitation qui
pourrait être attendu à son propos, ce qui, de manière générale, peut poser les limites du

³⁴³ Ainsi du Conseil d'Etat en février 2010, saisi de la légalité du décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008
modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des
tribunaux de grande instance et portant entre autres atteinte, pour les nombreux requérants, au principe d'accès
équitable des citoyens français au service public de la justice, et donc à la promotion du développement durable
dans sa dimension sociale. « *Eu égard à son objet, il ne saurait être utilement soutenu que le décret attaqué
méconnaîtrait les dispositions de l'article 6 de la Charte de l'environnement ni, en tout état de cause, les
objectifs du Grenelle de l'environnement* » (CE, 19/02/2010, n° 322407, *M. Pierre M. et autres*).

³⁴⁴ CAA Lyon, 2 octobre 2013, n°11LY01499, *Société des Vents Picards*, considérant n°8.

³⁴⁵ A. Vidal-Naquet : *Observatoire de jurisprudence constitutionnelle*, chronique n°2, in : Guillaume
Drago coord., *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 29, octobre 2010.

la formulation de la norme utilise des termes dont la formulation qui, pour différentes raisons et « subtilités »

juridiques, ne se fait pas.

En tout état de cause, il y a une faiblesse globale de la jurisprudence administrative vis-à-vis d'une « norme » qui, selon toute vraisemblance, continue de poser problème au juge lorsqu'elle est invoquée par des requérants, alors même que d'autres principes-clés de la Charte de l'environnement, tels que le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé³⁴⁶, le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement, et même le principe de précaution, ont pu connaître un travail de reconnaissance et d'interprétation beaucoup plus significatif. Citons, pour ce dernier, le célèbre arrêt du Conseil d'Etat relatif aux « Hauts de Choiseul » en 2010³⁴⁷, dont l'importance a pu être soulignée par plusieurs juristes spécialistes. D'aucuns y ont même vu un tournant majeur dans le droit de l'aménagement tant l'intégration du principe de précaution dans le droit de l'urbanisme, par cet arrêt, a rompu « avec une jurisprudence qui, sans être ancienne, était menacée de caducité du seul fait que, sans tirer les conséquences de la valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement, elle préférerait s'arc-bouter sur le principe inférieur de l'indépendance des législations »³⁴⁸. Le principe de précaution, clairement, est ainsi reconnu aujourd'hui dans le « droit de la ville », à l'instar des autres principes évoqués. Ce qui, conséquemment, a fait de ces principes, selon l'expression du juriste Pierre de Montalivet, des « dispositions à portée normative renforcée »³⁴⁹, alors que le développement durable reste lui de l'ordre des « dispositions à portée normative atténuée »³⁵⁰.

³⁴⁶ Voir par exemple : TC Orléans, 9 décembre 2005 ; et TC Versailles, 12 janvier 2006.

³⁴⁷ CE, 19 juillet 2010, n°328687, *Hauts de Choiseul*.

³⁴⁸ In : *Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat 2011*, GRIDAUH / Ed. Le Moniteur, p.191). Est-ce à dire que ces conséquences n'ont pas été tirées s'agissant du développement durable ?

³⁴⁹ In : *Droit constitutionnel ó les grandes décisions de la jurisprudence*, M. Verpeaux et alii, PUF, 2011, p.268.

³⁵⁰ Ibid.

jurisprudentielles ?

« Rien n'interdit pourtant d'imaginer qu'un jour une décision administrative sera annulée par une juridiction comme contraire à l'objectif de développement durable »³⁵¹. Cette hypothèse, formulée en 2003, ne s'est donc toujours pas vérifiée en 2014, et le problème de l'interprétation du développement durable par le juge reste entier. Au demeurant, cela vaut également dans les rares cas où une juridiction a pu se « saisir » du concept pour justifier sa décision : ainsi du Conseil d'État en juin 2010, à l'occasion du bilan coût / avantages de l'utilité publique de travaux concernant la création d'une liaison ferroviaire rapide entre Paris et l'aéroport Roissy-Charles De Gaulle (liaison « Charles-de-Gaulle express »)³⁵². Saisie notamment par la ville de Paris qui demandait l'annulation de l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2008 déclarant d'utilité publique le projet de liaison, la haute juridiction estime en effet à la fin de son arrêt :

« Considérant qu'en dépit du coût important du projet retenu et au égard aux avantages de celui-ci, qui permettra notamment d'améliorer la desserte de l'aéroport international Charles-de-Gaulle et de le doter d'une liaison directe, rapide et assurant un haut niveau de ponctualité, à l'instar des dessertes d'aéroports internationaux d'autres Etats membres de l'Union européenne, de favoriser le développement économique régional et national, en contribuant à la compétitivité de la région Ile-de-France et de la place de Paris et de s'inscrire, par un mode de transport plus respectueux de l'environnement, dans le cadre d'un développement durable, les inconvénients dénoncés ne sont pas de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique ».

Comme le souligne l'avocat Arnaud Gossement, « la mention des termes "développement durable" dans la jurisprudence administrative est assez rare pour être ici [déjà] relevée, a fortiori par le Conseil d'État »³⁵³. Mais si l'articulation des concepts de développement durable et d'utilité publique constitue un progrès indubitable (notamment parce qu'a priori elle ne limite plus la dernière au seul intérêt des générations présentes), et que « la mention du développement durable peut signifier que le juge entend réunir des éléments qui parfois s'opposent mais que le développement durable commande de conjuguer

³⁵¹ J.-M. Février, *ibid.*, p.82.

³⁵² CE, 2 juin 2010, n° 328916, *Société foncière Europe logistique*.

³⁵³ Article du 14 juin 2010 sur le site de l'avocat :

<http://www.arnaudgossement.com/archive/2010/06/14/charles-de-gaulle-express-le-conseil-d-etat-l-utilite-publiq.html>.

protection de l'environnement »³⁵⁴, aucune précision en matière. Il faut par ailleurs remarquer que le Conseil d'Etat fait état, non pas « du », mais d'« un » développement durable ; ce qui peut un peu plus souligner la difficulté à donner corps au concept, et qu'*a contrario* il n'existe pas pour le juge un modèle de développement durable. Remarquons au demeurant que la définition que propose par exemple le Code du commerce du développement durable, est une définition différente et particulièrement limitée par rapport à celle qui en est donnée dans la Charte de l'environnement ou aux principes qui y sont associés dans le Code de l'urbanisme à l'article L. 121-1 : « [í] 2° En matière de développement durable : /a) La qualité environnementale du projet ; /b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs » (art. L. 752-6 du Code du commerce issu de la loi du 4 août 2008).

Comment, alors, expliquer le flou persistant qui entoure ainsi le concept de développement durable, et la faiblesse du travail d'interprétation et de précision de celui-ci depuis son introduction dans la législation française, et particulièrement depuis sa constitutionnalisation en 2005 ? En premier lieu, il faut sans doute admettre que le juge « peine à en saisir le sens »³⁵⁵, et ce d'autant plus qu'il y a prolifération de définitions du concept : en 1989 déjà, un membre de la Banque mondiale, John Pezzey, recensait trente-sept acceptions possibles des termes « *sustainable development* »³⁵⁶

En second lieu, le principe d'indépendance des législations reste *in fine* une matrice forte des décisions jurisprudentielles, qui obère la clarification, l'explicitation et la juridicité effective de principes transversaux tels que le développement durable : « ils ne sauraient s'appliquer que dans le cadre des législations qui les énoncent (selon les cas, environnement, santé publique, urbanisme) sans pouvoir prétendre à la généralité [í]. Autant dire que les possibilités d'une lecture extensive sont limitées, ce qui réduit beaucoup la capacité normative de ces principes »³⁵⁷, d'autant plus que le développement durable reste implicitement compris comme la « simple » prise en compte de l'environnement ó sans que celui-ci soit également défini par ailleurs ó par les politiques publiques d'urbanisme ou d'aménagement. Pour l'heure, l'absence confirmée de clarté de la règle « ruine son

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ J.-M. Février, *ibid.*, p.79.

³⁵⁶ In : *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*, World Bank, Environment Department, Working Paper n° 15. Rappelons par ailleurs qu'à l'échelle de la législation française, il n'y a pas unicité de sens et de définition (voir supra).

³⁵⁷ J.-M. Février, *ibid.*, p.79.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

de les décideurs et les juges dans l'expectative. La
n'est cependant pas à écarter.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

LE DEFICIT DE PRECISION NORMATIVE RELATIF AUX PRINCIPES-CLES AUJOURD'HUI ASSOCIES AU DEVELOPPEMENT DURABLE



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Le déficit de précision observé pour le développement durable, qui induit un défaut de juridicité, peut également être établi pour un certain nombre de principes-clés du développement urbain durable inscrit à l'article L. 121-1. Trois exemples, que nous développerons successivement, et s'intégrant chacun dans un alinéa différent de l'article, nous ont semblé révélateurs de ce problème qui est préjudiciable à l'édification rapide de territoires urbains durables : l'utilisation économe des espaces naturels et, partant, la lutte contre l'étalement urbain ; la mixité sociale, dans son acception actuelle ; et la prévention des nuisances de « toutes natures ».

L'imprécision manifeste du concept de développement durable dans la jurisprudence française s'accompagne d'une définition également peu approfondie des grands principes qui, notamment énoncés à l'article 121-1 du Code de l'urbanisme, le sous-tendent et dont les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) doivent désormais « *déterminer les conditions* » permettant de les assurer.

L'objectif de lutte contre l'étalement urbain, par la « consommation » économe des espaces naturels et la densification, est un premier exemple d'importance, d'autant plus qu'il figure désormais au premier rang des objectifs que les collectivités doivent respecter en matière d'urbanisme. Comme le remarque Elise Carpentier, cet objectif n'est pas nouveau ó il était déjà présent dans la loi SRU ó, mais « *la loi « Grenelle 2 » le renforce de façon non négligeable* »³⁵⁹ : en effet, « *l'utilisation économe des espaces naturels* » a été « remontée » du troisième alinéa de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, au premier (b), où elle constitue de fait, avec « *la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des sites, des milieux et des paysages naturels* », un élément incontournable du principe d'équilibre qui fonde ce premier alinéa. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la loi ENE est allée jusqu'à créer des indicateurs chiffrés, et il incombe dorénavant aux communes de respecter des objectifs chiffrés de consommation d'espace et de freinage de l'étalement urbain obligatoirement arrêtés dans les documents d'orientation et d'objectifs des nouveaux SCOT³⁶⁰. Enfin, les rapports de présentation des PLU doivent nécessairement présenter un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et justifier toute nouvelle progression de l'urbanisation au regard des objectifs de modération de la consommation de l'espace fixés dans le PADD³⁶¹, et, le cas échéant, dans le SCOT.

Il est vrai qu'en France, les progrès de l'étalement urbain et l'artificialisation des sols ont connu une progression particulièrement inquiétante, notamment au cours de la décennie 2000, malgré les dispositifs accumulés depuis la loi SRU : d'après l'Institut français de l'environnement (IFEN), l'artificialisation a en effet augmenté chaque année en France de

³⁵⁹ E. Carpentier, *ibid.*, p.6.

³⁶⁰ Art. L. 122-1-5, II du code de l'urbanisme.

³⁶¹ Art. L. 123-1-2 et L. 123-1-3.

, ce qui correspond à la surface du département de la
des zones d'habitation périurbaines, zones d'activités
et grandes infrastructures urbaines au détriment des milieux naturels et des terres agricoles,
dont la Cour des Comptes elle-même a fait état avec sévérité dans un récent référent³⁶², est par
ailleurs connue et cartographiée avec beaucoup plus de précision qu'auparavant, grâce à des
outils d'observation et des bases de données plus performants : ainsi de la base de données
européenne Corine Land Cover, qui a par exemple évalué l'extension des espaces artificialisés
en France, entre 2000 et 2006, à 820 km² soit 3% du territoire national³⁶³.

Ce phénomène d'étalement urbain, dont les grandes causes et conséquences sont par
ailleurs connues³⁶⁴, est ainsi un défi majeur pour le développement urbain durable en France,
et l'on peut comprendre sous cet angle la reconnaissance juridique approfondie dont il est
l'objet depuis le Grenelle de l'environnement, et les obligations nouvelles faites en l'espèce
aux autorités en charge de l'urbanisme. Remarquons, par ailleurs, que la formalisation de
l'objectif de préservation des espaces naturels à l'article L. 121-1 était d'autant plus attendue
que, contrairement à d'autres aspects de la planification urbaine comme la gestion de l'eau
(avec les SDAGE et les SAGE), l'habitat (avec les PLH) ou les transports (avec les PDU), il
ne faisait pas, jusqu'alors, l'objet d'un schéma spécifique. Mais que doit-on entendre par
« espaces naturels » ? Et par « utilisation économe » ?

Concernant le premier terme, celui d'« espaces naturels », il n'existe toujours pas de
définition législative ou réglementaire, comme, de manière plus restrictive, des espaces
naturels sensibles ; ce que soulignait déjà le Sénat dans un rapport d'information de 1998³⁶⁵.
Les espaces naturels, en premier lieu, ne peuvent être ainsi définis que « négativement » : en
l'occurrence comme l'ensemble des espaces qui, au sein des espaces urbains comme des
espaces ruraux, ne sont pas artificialisés à des fins urbaines ou agricoles, et, *a priori*, n'ont pas
vocation à l'être et ce d'autant moins que leur écosystème et leur potentiel écologique est
important et/ou menacé, ce qui définit alors les espaces naturels sensibles :

³⁶² Référent de la Cour des comptes sur les terres agricoles et les conflits d'usages, 16/10/2013, 5 p.

³⁶³ Voir R. Degron, *ibid.*, p.87.

³⁶⁴ Voir par exemple sur le sujet : E. Hamelin et O. Razemon : La tentation du bitume. Où s'arrêtera
l'étalement urbain ?, Rue de l'Échiquier, 2012.

³⁶⁵ Rapport d'information « La gestion des espaces périurbains », n°415, 1997 / 1998, Commission des
Affaires économiques et du Plan.

és certaines, compte tenu de l'intérêt des biotopes présents, res ou esthétiques. Il peut s'agir également de terrains sans réelle valeur intrinsèque, mais considérés comme fragiles, parce que soumis à des pressions extérieures, telles que l'urbanisation ou un tourisme intensif »³⁶⁶.

Notons que le Sénat reformule ici une définition jurisprudentielle de 1992 : cette année-là, une décision du Tribunal Administratif de Besançon jugea en effet qu'un espace naturel sensible est « constitué par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques et de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier, eu égard à la qualité du site, ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent »³⁶⁷. De la même manière, le Sénat donna ainsi, en 1998, une définition extensive des espaces naturels sensibles, qui ne s'appuie pas seulement sur le caractère « remarquable » de leur biodiversité ou de leur paysage (et donc sur une « valeur » écologique, sociale et/ou économique), mais également sur la pression anthropique et la menace que peut faire peser celle-ci, sous diverses formes, sur ces espaces et leur durabilité, indépendamment de la richesse établie de leur écosystème. Incidemment, la Chambre haute du Parlement reconnaît ainsi, à notre sens, l'existence d'espaces naturels « ordinaires » ó dans les espaces périurbains ici ó, et dont il s'agit d'assurer une meilleure protection face aux logiques de l'étalement urbain ; dans l'idée également que les bouleversements qui en résultent pour les équilibres biologiques et l'artificialisation sont rarement réversibles. Or, le droit français peine encore à « dépasser la protection d'espaces remarquables spécifiques au profit d'une prise en compte globale de l'environnement sur l'ensemble du territoire national. Aujourd'hui encore, seuls 2,5% du territoire français bénéficient d'un régime de protection fort (parcs nationaux, réserves ou sites classés) »³⁶⁸.

Au total, il existe aujourd'hui vingt régimes spécifiques de protection des espaces naturels : certains sont d'origine réglementaire (réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés, APPB), d'autres procèdent plutôt par voie conventionnelle (PNR, Opérations grands sites), voire mixtent les deux procédés (Natura 2000). Des zones ou des espaces peuvent être par ailleurs protégés en vertu d'un texte international ou européen (sanctuaire pour les

³⁶⁶ Ibid, p.35.

³⁶⁷ TA Besançon, 31 décembre 1992, n° 920221, SAFER de Franche-Comté c/département du Doubs.

³⁶⁸ J. Dubois, article « Protection des espaces naturels et ruraux », CEREMA, 15/04/2013, p.1. http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/protection-des-espaces-naturels-et-a563.html#sommaire_19.

zones humides d'importance internationale de la politique d'acquisition foncière en vue de les préserver (acquisition par le Conservatoire du Littoral, par les Conservatoires régionaux d'espaces naturels, politique départementale des ENS). Mais au-delà de ces différents régimes de protection, et qui concernent des espaces naturels présentant, de fait, un « intérêt » particulier ou un caractère « remarquable », les espaces naturels ne font pas *en tant que tels* l'objet d'une protection générale étendue, appuyée sur une définition précise, notamment face aux changements d'affectation qui peuvent être effectués par les autorités communales dans les documents d'urbanisme locaux, et cela alors même que « *notre droit fait grand cas de la protection de l'environnement. Le Code de l'environnement, en son article L. 110-1, rappelle que " les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent, font partie du patrimoine commun de la nation »*. De même, l'article L. 110-2 précise que « *les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales* »³⁶⁹.

Le concept d'espaces naturels fait ainsi partie de ces concepts qui, tout importants qu'ils soient (le lien établi par l'article L. 110-1 du code de l'environnement, entre les espaces naturels et le « *patrimoine commun de la nation* », est ici remarquable), restent caractérisés par l'absence de définition formelle. « *Soit la définition juridique correspond au sens commun, soit le législateur s'en est délibérément ou implicitement remis au juge du soin de donner un sens aux concepts et notions qu'il a employés dans la rédaction des textes normatifs* »³⁷⁰. Il incombe ainsi à la jurisprudence, là encore, de proposer une définition véritable du concept, « *un exercice loin d'être anodin* »³⁷¹ en ce qu'il définit alors sa portée normative.

En l'espèce, cette portée reste modeste pour les espaces naturels hors espaces naturels protégés (par une réglementation supra-locale), et, *a contrario*, les espaces naturels « ordinaires » constituent un bon exemple des « *tâtonnements de la jurisprudence, voire de la*

³⁶⁹ Ibid. Le code de l'urbanisme, quant à lui, proclame dans son article L. 110 que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* » et rappelle l'exigence pour les collectivités publiques de « *il gérer le sol de façon économe et d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages* ».

³⁷⁰ Ch. Tremblay : *La linguistique générale au service du droit*, thèse de doctorat, université Panthéon-Assas, 2003, 501 p., p.77.

³⁷¹ Ibid.

ion de concepts aux conséquences juridiques parfois de jurisprudence, à notre connaissance, n'a précisé le sens à donner à ces espaces qui recouvrent une partie souvent significative des territoires communaux ; et, en l'absence de toute protection réglementaire liée à une « qualité particulière », il appartient toujours aux requérants opposés, par exemple, à un changement d'affectation de zones N et aux progrès de l'artificialisation à l'échelle de leur commune ó de démontrer « l'intérêt » spécifique de ces espaces pour faire reconnaître une erreur manifeste d'appréciation. De ce point de vue, le simple « caractère d'espaces naturels »³⁷², s'inscrivant « seulement » dans une stratégie plus large de lutte contre l'étalement urbain et la pression périurbaine, indépendamment de toute « valeur intrinsèque », ne suffit pas. Ainsi, dans une décision du 8 avril 2014 relative à la demande d'annulation d'un PLU sur la base, entre autres, d'un changement d'affectation de certains secteurs de la commune (en l'espèce, Etrechet) au détriment des espaces agricoles et naturels, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté rapidement le motif tiré de l'erreur manifeste d'appréciation à leur encontre :

*« Considérant, en quatrième lieu, que les requérants ont soutenu que la suppression du classement en espaces boisés de 56,81 hectares était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que le tribunal administratif a écarté ce moyen au motif qu'ils ne démontraient pas l'intérêt que présentaient les parcelles concernées et qui aurait justifié le maintien du classement ; qu'il a ainsi répondu audit moyen ; »*³⁷³

Dit autrement, les espaces naturels au sens implicite du terme (espaces non artificialisés) ne peuvent être protégés en vertu d'un *intérêt général* attaché à ceux-ci dans le cadre de la planification urbaine, mais d'un intérêt spécifique établi.

Il faut toutefois observer, que lorsque cet intérêt est établi justement, en cas de protection législative ou réglementaire d'espaces naturels sis sur une commune, le juge se montre souvent intransigeant quant à leur potentielle dégradation et à la perspective d'une réduction de leur superficie à l'échelle du territoire communal : ainsi, dans un arrêt du 16 mai 2012, la cour administrative d'appel de Marseille, sur la demande initiale d'une association (U Levante), a confirmé l'annulation de la délibération d'une commune corse (Calcatoggio)

³⁷² Inscrit à l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme, définissant les zones naturelles et forestières (zones N) des communes.

³⁷³ CAA Bordeaux, 8 avril 2014, n° 13BX01518, *Association Ariane Centre*, considérant n°5.

f que celui-ci méconnaissait le principe d'utilisation des espaces protégés, dans le cas de cette commune, et par les lois de montagne et littoral, et par un schéma d'aménagement (schéma d'aménagement de la Corse) :

« Considérant que la délibération en litige a pour effet de rendre constructibles environ 80 hectares qui doivent être protégés en application des dispositions du code de l'urbanisme particulières aux zones de montagne et au littoral, ainsi que celles du schéma d'aménagement de la Corse dans les conditions rappelées ci-dessus ; qu'eu égard à la configuration du territoire et aux caractéristiques de la population permanente et estivale dont la croissance demeure contenue, le plan local d'urbanisme adopté par la délibération en litige, qui ne privilégie pas la densification des zones urbaines existantes et la structuration des espaces « péri-urbains », ouvre trop largement des espaces à l'urbanisation ; que cette méconnaissance du principe d'utilisation économe et équilibrée des espaces est renforcée par l'absence de réglementation de l'emprise au sol qui risque d'entraîner un gaspillage de l'espace dans les zones UD et UG correspondant à une urbanisation diffuse [1].

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, même en prenant en compte les particularités de l'urbanisation corse et la circonstance que 1464,20 hectares, soit 64,66% de la superficie total du territoire communal sont classés en zone naturelle, les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme ne peuvent être regardées comme compatibles avec les prescriptions traduisant le principe d'équilibre consacré par les articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme. »³⁷⁴

Notons que la cour marseillaise confirme la sanction du PLU sur la base non seulement de la méconnaissance d'espaces naturels protégés, mais également du non-respect du principe général d'équilibre et de l'absence de « structuration des espaces périurbains », dans un contexte territorial qui appelle une vigilance particulière en la matière. Ce principe de structuration, voire de planification nécessaire du développement périurbain, a fait ici son apparition dans la jurisprudence administrative ; et il peut contribuer à renforcer les exigences attendues de la part des collectivités locales en matière de développement urbain « économe » et réfléchi au regard des espaces naturels ó en termes quantitatifs (chiffres de consommation d'espace et pourcentages respectifs de zones urbanisées, agricoles et naturelles) mais également qualitatifs (impacts prévisibles de l'urbanisation et de ses modalités sur les

³⁷⁴

CAA Marseille, 16 mai 2012, n° 11MA03466, Commune de Calcatoggio.

al appréhendé comme un patrimoine³⁷⁵, comme à une

Mais, encore une fois, en l'absence d'une loi, d'un règlement ou d'un classement préalable des espaces naturels, et faute d'une définition qui pose précisément l'importance de leur conservation dans la lutte contre l'étalement urbain ainsi que des problèmes environnementaux variés (réchauffement climatique et îlots de chaleur urbain, dégradation irréversible de grandes superficies pédologiques et de leurs dynamiques, risques ó comme les risques d'inondation dans des zones inondables aujourd'hui artificialisées de manière accélérée), ce type de décision apparaît improbable dans le cas d'espaces naturels « ordinaires »³⁷⁶ comme celui évoqué plus haut à propos de la commune de Etrecheto et ce alors même que ces espaces représentent une part très majoritaire des espaces naturels du territoire métropolitain : ainsi, la loi Grenelle 1 a prévu de conforter le réseau des aires protégées en plaçant sous protection forte í 2% de ce territoire d'ici 2019³⁷⁷ !

Cela a cependant été le cas récemment avec un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai, qui, en novembre 2014, a annulé la délibération du conseil municipal d'une commune normande (Sainte-Adresse) en tant qu'elle supprimait le classement en espaces naturels (espaces boisés) de 800 m² de forêt au motif que cette zone était une « *partie basse* » d'un « *boisement peu riche* »³⁷⁸ et qu'elle pouvait être classée en zone à urbaniser. La cour, pour sa part, a indiqué que cette partie de l'espace forestier s'intégrait « *sans discontinuité à l'ensemble boisé* »³⁷⁹ très dense de la commune, et ne pouvait donc être supprimée au motif, *de facto*, de la préservation de la continuité écologique, laquelle apparaît par là-même comme l'un des éléments possibles de définition des espaces naturels à l'échelle d'un territoire communal.

³⁷⁵ Cette approche qualitative a en revanche été validée par la jurisprudence administrative à propos des espaces agricoles : ainsi, le classement en zone AU d'une faible partie d'une zone agricole, mais qui aura un impact considérable sur les conditions d'exploitation des principaux élevages, viole l'article L. 121-1 (CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2010, *Préfet des Pyrénées Atlantiques*).

³⁷⁶ C'est-à-dire, aux termes de l'art. R 123-8 du code de l'urbanisme, des espaces qui, « *équipés ou non* », peuvent être classés en zones N non en raison « *soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière* », mais en vertu de « *leur caractère d'espaces naturels* » í

³⁷⁷ Cf. R. Degron, *ibid.*, p.105. Et, comme indiqué auparavant, seuls, 2,5% du territoire français bénéficient aujourd'hui d'un régime de protection juridiquement contraignant au titre d'espaces naturels remarquables ou sensibles.

³⁷⁸ CAA Douai, 27 novembre 2014, n°13DA00373, *Association pour la sauvegarde du site de Sainte-Adresse*, considérant n°10.

³⁷⁹ *Ibid.*

audence est également à souligner concernant le terme d'« utilisation économe » des espaces naturels et agricoles. Il revient en effet au juge, souvent saisi à l'occasion d'une extension d'urbanisation contestée par des associations, d'explicitier celui-ci pour approuver ou annuler un document d'urbanisme incluant cette extension et modifiant en l'occurrence le zonage antérieur retenu à l'échelle du territoire communal. Si les décisions jurisprudentielles en la matière ont été très peu nombreuses à apporter de véritable précision au terme d'« utilisation économe » des espaces naturels³⁸⁰, certaines ont pu cependant en suggérant une définition « en creux » : ainsi, dans l'arrêt précité du 16 mai 2012 à propos de la commune corse de Calcatoggio, la cour administrative d'appel de Marseille évoque une gestion de l'espace « *qui ne privilégie pas la densification des zones urbaines existantes et la structuration des espaces péri-urbains* »³⁸¹. L'« utilisation économe » de l'espace serait alors celle qui privilégierait sérieusement et effectivement la densification urbaine évoquée avant d'« empiéter » sur les espaces naturels, et qui, par ailleurs, ferait l'économie d'une rupture des continuités écologiques dans le schéma d'extension de l'urbanisation³⁸². Cette définition reste cependant à confirmer, et avec clarté.

Ainsi, faute de précision significative dans la définition des notions d'« espaces naturels » et d'« utilisation économe » de ces espaces grâce à la jurisprudence, cet objectif comme celui d'un « développement urbain maîtrisé », inscrits à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, ne paraissent pas avoir une portée normative plus poussée qu'auparavant. Cela est par ailleurs confirmé par : d'une part, la simple obligation de « prise en compte » des SRCE et des trames vertes et bleues³⁸³ ; d'autre part, l'absence de soumission effective de l'urbanisme commercial à cet objectif d'économie d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ; enfin, l'absence d'encadrement des modalités de fixation de ces objectifs³⁸⁴.

³⁸⁰ Et au-delà des chiffres respectifs des superficies respectives des futures zones N et des AU proposés par les communes lors de l'élaboration ou de la révision de leur PLU, et qui, au demeurant, ne sont pas systématiquement repris par le juge.

³⁸¹ CAA Marseille, 16 mai 2012, n° 11MA03466, *Commune de Calcatoggio*, considérant n°14.

³⁸² Voir *infra* à propos de l'arrêt de la CAA de Douai en novembre 2014.

³⁸³ Voir *infra* à leur propos.

³⁸⁴ Cf. R. Degron, *ibid.*, p.108.

sociale.

Le principe de mixité sociale en tant que tel est apparu en France dans les années 1990, à l'instar du concept de développement durable. Comme le souligne Grégory Kalflèche, « on l'appelle aussi principe de diversité. La mixité sociale est d'abord un principe de lutte contre les politiques de grands ensembles qui concentrent les problèmes sociaux et ne favorisent pas les échanges de classes et de communautés »³⁸⁵.

Ce principe trouve un premier aboutissement opérationnel dans la loi d'orientation pour la ville (dite "loi LOV", ou encore "loi anti-ghetto") en 1991, en ces termes : « afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes [...] l'État, assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence de diverses catégories sociales » (titre 1 des principes généraux de la loi). Sans être explicitement formulé, le principe de mixité sociale occupe de fait une place de premier plan dans la loi, à la mesure des problèmes sociaux que subissent les villes françaises (et généralement les plus grandes d'entre elles) au début de la décennie : « En reprenant les commentaires habituels, qu'ils émanent de la presse ou d'études urbaines et sans préjuger de leur réalité, on peut mentionner le contraste entre zones riches et zones pauvres, les "quartiers difficiles qui partent à la dérive", les "ghettos". Problèmes aussi posés par ce qui serait une crise du lien social, la « fracture », qui se traduiraient par l'augmentation de la délinquance, par le développement de l'anonymat, de l'individualisme, de l'exclusion... »³⁸⁶.

La mixité sociale, qui se définit en première approche comme l'envers de la ségrégation, apparaît alors comme un remède de choix, à même de « requalifier la ville dans ses fonctions intégratrices, de creuset »³⁸⁷, comme pouvait l'avoir fait l'immeuble haussmannien en France en son temps : Grégory Kalflèche estime ainsi que « l'immeuble de ville dans lequel on trouve une partie de logements sociaux fait aujourd'hui office de modèle, renouvelant les pratiques des immeubles haussmanniens dans lesquels chaque classe avait

³⁸⁵ Ibid., p.40.

³⁸⁶ G. Baudin, article « La mixité, une utopie urbaine et urbanistique », in : *Revue du CREHU*, CNRS / Presses Universitaires de Franche-Comté, 2001, p.10 et suivantes.
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00101442/document> , p.3.

³⁸⁷ Ibid., p.4.

ainsi fait entre des mesures aujourd'hui considérées
ent urbain durable, et des mesures « de bon sens »
urbanistique anciennes (voir infra, prolégomènes), témoigne de fait d'un processus de
requalification de la ville qui traverse les décennies, et trouve une nouvelle étape dans le
principe actuel de mixité sociale.

Dans le même mouvement, le principe donne un contenu de référence et un objectif
prioritaire au développement urbain durable dans sa dimension sociale, mais, remarquons-le,
en édulcorant d'autres objectifs possibles pour favoriser le « progrès social » au sein des
territoires urbains (comme l'équité dans l'accès aux services publics), et auxquels la Charte de
Leipzig, par exemple, donne une place de choix dans sa définition de la ville européenne
durable³⁸⁹. De fait, la mixité sociale fait rapidement consensus au sein des pouvoirs publics, et
trouve une consécration législative avec la loi SRU en 2000, où elle se trouve formulée
verbatim, et, par suite, intègre le droit de l'urbanisme³⁹⁰ ainsi que le droit de la construction et
de l'habitat³⁹¹. Cette intégration est poursuivie par la loi ENL de 2006, qui institue une
nouvelle servitude d'urbanisme applicable dans les zones U et AU, complétant la servitude
destinée à favoriser la réalisation de « programmes de logement » sur des emplacements
réservés : les communes et EPCI peuvent désormais délimiter des secteurs dans lesquels les
programmes de logements devront comporter obligatoirement des catégories de logements
locatifs définis par le PLU.

Il ne s'agit pas de réserver un emplacement déterminé, mais d'identifier un secteur au
sein du territoire communal sur lequel un programme de construction de logements est
envisagé, et pour lequel une partie du programme doit obéir aux contraintes fixées par le PLU,
c'est-à-dire être affectée aux catégories de logements locatifs définis par le PLU dans le
respect des objectifs de mixité sociale. Cette faculté est confirmée et approfondie par la loi
ENE, qui donne la possibilité aux auteurs des PLU, et maintenant des PLUi qui ont valeur de
PLH, en cas de réalisation d'un programme de logements en zone urbaine ou à urbaniser, de

³⁸⁸ Ibid., p.40.

³⁸⁹ Voir fiche annexe n°2.

³⁹⁰ C. urb. art L. 121-1, 2°. Pour rappel, on y évoque alors la « *mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural* ». Tout PLU peut par ailleurs réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (C.urb. art. L.123-2 b).

³⁹¹ CCH, art. L. 302-1 notamment (relatif au PLH), complété en 2005 par les articles R. 302-1-1 et R.302-1-2 (respectivement relatifs au diagnostic et au document d'orientation du PLH).

ffecté à ces catégories³⁹², et, en premier lieu, aux ce dernier point, et au regard d'un bilan mitigé de l'application de l'article 55 de la loi SRU, que la loi ALUR a relevé à 25 % le taux minimal de logements sociaux dans les communes relevant de « zones tendues » en matière de logement³⁹³, et qu'elle a augmenté les sanctions à l'encontre de celles qui seraient en état de carence, au nom de l'objectif réaffirmé de mixité sociale.

À l'instar du développement durable, il y a ainsi une multiplication des références à la mixité sociale dans les discours politiques et urbanistiques, et de manière d'autant plus systématique que « dans leurs acceptions positives, les discours sur la mixité sociale posent le principe d'une ville ouverte harmonieuse et hétérogène, où la lutte contre la ségrégation et la hantise du ghetto sont d'autant plus fortes que l'on se place, en France, dans un système égalitariste et universaliste »³⁹⁴. Cette reconnaissance ne s'accompagne cependant ni d'un impératif en la matière³⁹⁵, ni d'une véritable explicitation du principe. Au contraire, les incertitudes autour de sa définition restent également patentées, y compris dans le champ scientifique : en effet, seul le *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*³⁹⁶, au début des années 2000, donne la définition suivante de la mixité sociale : « On désigne par mixité sociale l'objectif d'une politique sociale visant, par l'élaboration des programmes de logement notamment, à faire coexister différentes classes sociales au sein d'une même unité urbaine ».

Cette définition, en premier lieu, a le mérite d'exister, alors que ce n'est pas le cas en droit : comme le souligne par exemple la sociologue Caroline Levrone dans un mémoire de 2007, « aucun consensus n'est à noter sur la définition de ce terme en France. Quant aux lois elles-mêmes, elles n'explicitent pas le concept dont elles font l'objet »³⁹⁷. En second lieu, la définition du *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement* fait de la mixité sociale l'aboutissement d'une politique publique visant la coprésence et la cohabitation à l'échelle

³⁹² Art. L. 123-1-5, 16° C. urb.

³⁹³ Art. L. 302-5 CCH. En l'occurrence, ces « zones tendues » sont les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France, et de plus de 3.500 habitants hors Ile-de-France, comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants.

³⁹⁴ In : *La mixité sociale, définition, échelle et conséquence*, AITEC, 09/2007.

³⁹⁵ Pour rappel, les communes ou EPCI peuvent délimiter dans le PLU des secteurs de mixité sociale.

³⁹⁶ J. Brun, M. Segaud, J.-C. Driant : *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003.

³⁹⁷ *La Loi SRU : une loi en péril ? Controverses et difficultés d'application*, 2007, Université Paris X-Nanterre (http://www.memoireonline.com/05/08/1128/m_la-loi-SRU-une-loi-en-peril28.html, p.1)

quartier³⁹⁸) de catégories socio-économiques et socio-différenciation principal étant parfois exclusif étant alors le revenu. Or, dans une acception plus large, la mixité sociale peut être entendue comme le brassage de groupes sociaux divers par les revenus, le statut socio-professionnel et le « capital culturel », mais aussi l'âge, la nationalité ou encore l'appartenance supposée à un groupe ethnique ou religieux : dit autrement, la mixité sociale est non seulement socio-économique et socio-culturelle, mais également générationnelle, « ethnique » et culturelle, ce qui, si l'on vise l'équilibre social et l'« harmonie dans la différence »³⁹⁹ consubstantiels à la ville durable, induit une réflexion et une action plus complexes.

Par ailleurs, la définition proposée de la mixité sociale, qui, sans être explicitement formulée encore une fois, a néanmoins nourri les politiques publiques en la matière depuis la loi SRU et le début des années 2000, tend à la réduire à la question du logement, dans une conception au demeurant assez « mécaniste » de la régulation des rapports sociaux. C'est ce que le sociologue Gérard Baudin appelle le « *postulat spatialiste* » : « *En fait de mixité sociale, il s'agit plus précisément d'une mixité socio-spatiale ; ce qui est prôné, c'est la coexistence environnementale entre des catégories sociales différentes. Ici l'implicité est la suivante : c'est par homogénéisation du contenu social de l'espace physique qu'on éviterait la fragmentation sociale* »⁴⁰⁰. En matière de planification urbaine, la volonté d'introduction de la mixité sociale s'est ainsi traduite par « *deux canaux : par la construction de logement social (instrument « traditionnel » des politiques de logement à destination des classes moyennes et populaires) et par la volonté de déconcentration des quartiers pauvres (vision historique et morale de la mixité)* »⁴⁰¹.

De facto, cela conduit à éluder les autres leviers de cette régulation (comme le développement et la valorisation des espaces publics et des lieux de sociabilité), ainsi qu'à occulter les déterminations qui jouent sur l'affectation de l'espace, en particulier celles imputables au système économique, qui s'appliquent par exemple au marché foncier. *A contrario*, selon la juriste Carole Chevilly-Hiver, « *les PLU révèlent une conception réductrice de la mixité sociale. Les servitudes, marquées par l'emprise de la loi SRU, sont*

³⁹⁸ Mais, comme indiqué précédemment, cela peut être un immeuble.

³⁹⁹ G. Baudin, *ibid.*, p.3.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, pp.5-6.

⁴⁰¹ AITEC, *ibid.*

« l'offre de logements locatifs sociaux »⁴⁰². Ce qui est le socle du développement urbain durable, selon le gestionnaire David Huron, n'est pas pour seul objectif cette seule mixité sociale à l'échelle de l'habitat, loin de là : il vise aussi à « satisfaire les besoins en santé, éducation [ici], emploi, prévention de l'exclusion, et équité intergénérationnelle »⁴⁰³. Ce qui traduit une ambition générale, pour la concrétisation du développement urbain durable en matière sociale, beaucoup plus large, et dont les principes évoqués gagneraient sans doute à être inscrits et précisés dans le code de l'urbanisme et dans l'article L. 121-1 *a priori*.

En tout état de cause, le défaut de précision de la loi à l'égard de la mixité sociale, voire le caractère également « insaisissable »⁴⁰⁴ du principe en droit, semble là encore préjudiciable à sa considération approfondie comme à son utilité contentieuse en vertu de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme. Et le contrôle juridictionnel n'est pas, pour l'instant, corrigé la conception réductrice de la mixité sociale et apporté des précisions susceptibles de mieux répondre à la complexité de la question dans une optique de développement urbain durable : « De manière globale, c'est [seulement] le développement d'une offre diversifiée de logements qui est regardé par le juge comme satisfaisant l'objectif de mixité sociale ». A ce titre, citons par exemple un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2009, amenée à se prononcer sur la légalité d'un PLU prévoyant des emplacements réservés de plusieurs dizaines de logements chacun :

« Considérant le plan local d'urbanisme litigieux prévoit deux emplacements réservés, de 35 logements chacun, destinés à accroître l'offre de logements locatifs et de logements en accession à la propriété ; qu'en égard à l'importance de ces projets au regard de la population de la commune, ils doivent être regardés comme satisfaisant à l'objectif de mixité sociale fixé au plan local d'urbanisme par l'article L.121-1 du code de l'urbanisme [ici] »⁴⁰⁵.

Dans ce cas précis, le juge se borne de fait à relever que les projets de la municipalité destinés à accroître et en même temps diversifier l'offre de logements, eu égard à la

⁴⁰² C. Chevilly-Hiver, « La mixité sociale dans les plans locaux d'urbanisme », *AJDA*, n°4 2013, p.212

⁴⁰³ D. Huron, « Les indicateurs du développement durable urbain : expérimentations et diversité des pratiques », in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement* (op.cit.), p. 67.

⁴⁰⁴ D'après une expression de C. Chevilly-Hiver, *ibid.*, p. 212.

⁴⁰⁵ CAA Bordeaux, 22 décembre 2009, n°08BX03248, *Françoise X.*, considérant n°3 et concernant la légalité interne.



PDF Complete
Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

naissent pas l'obligation de mixité sociale ; et ainsi
e de celle-ci, qui reste aujourd'hui la norme.

Mais, comme le souligne encore une fois Carole Chevilley-Hiver, rien n'interdit de penser que, comme pour le développement durable en général, une « *jurisprudence volontariste* » fera évoluer les choses, par exemple en sanctionnant un PLU pour erreur manifeste d'appréciation du principe de mixité sociale en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, et en précisera alors le sens actuel et la portée.

Comme la mixité sociale, la « *prévention des nuisances de toute nature* » fait partie des objectifs assignés à la planification urbaine depuis la loi SRU. A ce titre, elle est inscrite dans le troisième alinéa de l'actuel article 121-1 du Code de l'urbanisme. De surcroît, cet objectif de prévention, qui est associée à celui de la prévention des pollutions ó mais qui ne se confond pas avec ce dernier ó s'impose aux auteurs des documents d'urbanisme dans la rédaction et la mise en òuvre de ceux-ci comme dans leur éventuelle révision, par l'article 123-13 du même Code. Ce dernier article met même particulièrement l'accent sur cet objectif environnemental en imposant la révision du PLU, justement, si sa version modifiée fait apparaître la « *réduction d'une protection édictée en raison de risques de nuisance [í]* » ou « *une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance* ».

Pour autant, la notion de nuisance ne fait pas l'objet d'une précision supplémentaire, et la formulation choisie ó et inchangée, donc, depuis la loi SRU ó reste très générale. Tout au plus peut-on penser, par sa place dans les différents objectifs énumérés à l'article 121-1, qu'il s'agit d'atteintes significatives à l'environnement et à la qualité de vie des individus. La définition usuelle de la nuisance peut cependant aider : ainsi, dans l'encyclopédie Universalis, elle est présentée comme « *toute dégradation de l'environnement qui ne présente pas d'impact écotoxicologique, mais qui a pour conséquence d'induire une gêne pour les personnes qui la subissent. A la différence es pollutions, les nuisances ne provoquent pas d'effet néfaste sur la santé humaine et/ou sur le plan écologique [du moins pas immédiatement]. Toutefois, elles sont perçues à juste titre par ceux qui y sont exposés comme une modification défavorable de l'environnement* ». Tout ce qui relève de la « gêne » et de la perturbation pour les individus rentre ainsi dans le champ de la nuisance, et plusieurs formes majeures peuvent en être reconnues : « [í] *les nuisances esthétiques provoquées par un urbanisme indigent (qui peut altérer gravement la qualité des paysages ou par la dispersion d'emballages plastiques dans la nature, les nuisances sonores dues aux bruits liés au voisinage, à la circulation ou encore aux activités industrielles [í] les nuisances olfactives résultant de l'émanation d'odeurs nauséabondes provenant d'activités agricoles ou industrielles* ».

La précision est ainsi de mise dans l'énumération proposée par l'Encyclopédie, mais on ne la retrouve pas dans les textes législatifs et réglementaires comme dans la jurisprudence.

souligne l'urbaniste Jocelyne Dubois-Maury, « parmi
ivent conduire à des souffrances physiques ou
psychologiques, seul le bruit fait l'objet d'une véritable appréhension juridique pouvant
conduire à une prise en compte dans les documents d'urbanisme »⁴⁰⁶, grâce aux Plans
d'exposition au bruit (PEB⁴⁰⁷). Par contre, les nuisances chimiques par exemple, ou les
« nouvelles nuisances » telles que les nuisances électromagnétiques, ne font encore l'objet
d'aucune précision et de plans spécifiques annexés aux documents d'urbanisme, et dont les
dispositions seraient opposables à ceux-ci.

⁴⁰⁶ Ibid., p.96.

⁴⁰⁷ Cf. la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme et au voisinage des aérodromes, et, plus récemment, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

Les principes d'utilisation économe des espaces naturels et de mixité sociale font ainsi partie de ces principes qui, désormais inscrits dans le droit français, se caractérisent toujours par une absence de définition formelle claire, et par un défaut d'interprétation véritable par le juge, malgré les attentes légitimes en la matière et les enjeux (effectivité des principes du développement urbain durable tels qu'énoncés actuellement dans le droit français et meilleure appréciation de ces principes par les acteurs locaux). Il en est de même du principe, par exemple, de prévention « *des pollutions et nuisances de toute nature* », qui couvre un champ *a priori* très large mais restreint en droit de l'urbanisme en termes de précision de ces pollutions et nuisances, et de moyens opérationnels de lutte spécifique contre celles-ci.

Par ailleurs, d'autres principes structurants du développement urbain durable, sans être au départ inscrits dans les dernières lois visant à en renforcer le cadre, et dans les articles conséquemment réécrits du code de l'urbanisme, ont pu faire l'objet d'une mention « spontanée » dans la jurisprudence récente, sans pour autant qu'en soient précisés le sens et la portée : c'est le cas par exemple du développement économique durable, qui, en avril 2014, est incidemment formulé par les juges de la cour administrative d'appel de Bordeaux dans la décision relative au cas de la commune d'Étretchet, déjà cité auparavant :

« [í] que celle-ci [l'instauration de la ZAC d'Ozans] a pour objectifs, d'une part, de créer les conditions alors qu'il a été constaté une pénurie d'espace disponible pour l'implantation d'entreprises dans les zones existantes, d'autre part, d'enrayer les difficultés du tissu économique observées depuis 2007, et enfin de palier la perte des emplois militaires, tout en favorisant un développement économique durable »⁴⁰⁸.

De fait, la mention opportune du développement économique durable ne s'accompagne pas d'une définition de celui-ci⁴⁰⁹, à même d'en faire un véritable principe général du droit qui enrichirait alors le corpus des principes de développement urbain durable désormais reconnus en droit de l'urbanisme, et, dans le même mouvement, consoliderait le premier. Que doit-on en effet entendre par « développement économique durable » à l'échelle d'un territoire local ?

⁴⁰⁸ CAA Bordeaux, 08 avril 2014, n°13BX01518, *Association Ariane Centre*, considérant n°18.

⁴⁰⁹ La mention du développement urbain durable notamment est précédée d'un « *tout en favorisant* » qui ne permet pas de relier le premier aux objectifs d'emploi et de lutte contre les difficultés économiques conjoncturelles du territoire concerné énoncés juste avant.

tatives de la « croissance verte » telle que définie au
activités porteuses d'emplois pérennes, non précaires⁴¹¹,
et pouvant induire une consommation et des activités durables ó au sens premier du terme ó à
l'échelle de ce territoire ? Ou tout cela à la fois ? Là encore, la jurisprudence ne répond pas à
ces questions, et, dans le temps même où, dans le cas évoqué, elle obère à nouveau une
avancée juridique en matière de planification urbaine durable⁴¹², elle peut démontrer, plus
généralement, que la dimension économique du développement durable reste largement un
« impensé » ; ce qui se retrouve dans les nouvelles normes de l'urbanisme stratégique.

⁴¹⁰ La définition qui a été donnée de la « croissance verte » dans le cadre d'une coordination européenne récente, et qui précise la définition de l'OCDE, insiste ainsi sur le fait de « *découpler davantage les impacts environnementaux et la croissance économique et d'adopter des modes de consommation et de production plus respectueux de l'environnement tout en réduisant la pauvreté et en améliorant les perspectives des populations en matière de santé et d'emploi* », et sur le développement des « éco-activités », c'est-à-dire d'abord les activités « *produisant des biens et des services directement appliqués à la préservation de l'environnement au sens classique du terme (eau, air, sol, déchet, bruit, etc.)* », à l'efficacité énergétique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et aux énergies renouvelables » (cf. R. Degron, *ibid.*, p.116).

⁴¹¹ CDI par exemple.

⁴¹² Ici par la « découverte » d'une norme (le développement économique durable) à même de se rajouter aux autres normes, à valeur juridique (car procédant d'un texte législatif), du développement durable.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 3

**LE DEFICIT DE PRECISION NORMATIVE CONCERNANT
LE DEGRE DE MECONNAISSANCE DES PRINCIPES DE
L'ARTICLE 121-1**

À l'imprécision persistante de ces principes associés au développement urbain durable, imprécision qui ó selon certains observateurs ó peut d'ailleurs traduire un déclin du pouvoir interprétatif voire « créatif » des juges, s'ajoute l'imprécision des notions contentieuses qui, le cas échéant, peuvent permettre la sanction a *posteriori* de leur méconnaissance par les documents d'urbanisme et les autorités locales en charge de leur élaboration, à l'aune de l'exigence désormais constitutionnelle de promotion du développement durable par les politiques publiques. Ce déficit de précision, qui pose la question de la nature exacte du contrôle juridictionnel dans un premier temps, pénalise, nous le verrons dans un second temps, l'ouverture normale à sanction des documents d'urbanisme au regard du non-respect de l'objectif général de développement urbain durable.

Contrôle restreint des documents d'urbanisme ?

La principale des notions, et la plus présente ó et de loin ó dans le contentieux administratif de l'urbanisme aujourd'hui, est l'erreur manifeste d'appréciation, qui se traduit par un contrôle minimum des décisions d'urbanisme : ainsi, pour Bernard Drobenko, « *ce contrôle intervient de manière significative en droit de l'urbanisme où les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation, ce qui est le cas par exemple pour la détermination du zonage du PLU⁴¹³ ou la délivrance de certaines autorisations* »⁴¹⁴. Au niveau juridictionnel, ce contrôle est particulièrement étendu dans la mesure où il s'applique notamment à l'appréciation de principes et de règles supra-locales très variés : articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, lois littoral et montagne, etc. í . Le respect des premiers est souvent jugé « *dans les mêmes termes* » par le juge, ainsi que le remarque Elise Carpentier⁴¹⁵, alors que le contrôle exercé au regard de l'article L. 121-1 est au départ un contrôle normal. Mais, de fait, il en va souvent différemment : « *en particulier, le contrôle exercé par le juge sur le zonage réalisé par les documents d'urbanisme est toujours limité à l'erreur manifeste d'appréciation, même s'il est exercé au regard de l'article L. 121-1* »⁴¹⁶. Ainsi, les élus locaux sont plutôt libres de déterminer les différentes zones et leur règlement, avec une large marge d'appréciation des articles encadrant la planification urbaine et leurs nouvelles normes, selon une jurisprudence inchangée en l'espèce depuis la fin des années 1970.

Or l'erreur manifeste d'appréciation, qui aurait fait son apparition en tant que technique juridictionnelle au début des années 1960⁴¹⁷, en lien avec le déploiement de la notion de « bonne administration »⁴¹⁸, pour apparaître ensuite de plus en plus fréquemment dans le contentieux administratif à partir de la fin de ladite décennie et gagner notamment le

⁴¹³ Cf. CE sect., 23 mars 1979, n°09860, *Commune de Bouchemaine*.

⁴¹⁴ Ibid., p.301.

⁴¹⁵ E. Carpentier, « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi Grenelle 2 », *op. cit.*, p.73.

⁴¹⁶ Ibid., p.301. Voir par exemple CAA Nancy, 11 février 2010, n° 09NC00452, *Commune de Berentzwiller et autres*.

⁴¹⁷ Cf. CE, 15 février 1961, *Sieur Lagrange*. Voir notamment à ce propos : D. Lagasse : *L'erreur manifeste d'appréciation dans le droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Bruylant, 1986, p.191-222.

⁴¹⁸ Cf. R. Boustia : *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L'Harmattan, 2010, p.385 et p.388 (où l'auteure parle même de « connexité » entre la notion de bonne administration et la technique de l'erreur manifeste d'appréciation).

est marquée par une interrogation fondamentale :
qu'est-ce que l'erreur manifeste d'appréciation ? Le juriste Jean-Yves Vincent a pu en proposer la
définition suivante : « *erreur commise par un administrateur dans l'appréciation des faits à
laquelle il se livre discrétionnairement pour fonder sa décision et qui s'avère si grossière
qu'elle ne place à aucun doute* »⁴²⁰. Comme le remarque alors la juriste Rhita Boustia dans sa
thèse, l'erreur se situe de fait « *au niveau de l'opération intellectuelle d'appréciation et non
au niveau de la qualification juridique des faits* », et constitue une « *erreur aisément
identifiable par le juge* »⁴²¹, ce qui fait alors de son contrôle un « *contrôle de normalité* ».
Mais au-delà de ces précisions et des différentes propositions de définition matérielle qui, à
l'instar de celle de Jean-Yves Vincent, ont pu voir le jour, la notion d'erreur manifeste
d'appréciation reste finalement floue, et son fondement « *des plus incertains* »⁴²².

⁴¹⁹ Cf. D. Lagasse, *ibid.*, p.209-220.

⁴²⁰ Article « L'erreur manifeste d'appréciation », in : *R.A.*, juillet-août 1971, n°142, p.411.

⁴²¹ *Ibid.*, p.386.

⁴²² *Ibid.*, p.388. Le constat de R. Boustia s'appuie notamment sur les travaux de D. Lagasse (*op. cit.*), et son bilan « *plutôt négatif* » des fondements théoriques de l'erreur manifeste d'appréciation.

matière de contrôle juridictionnel qui pèse sur le développement urbain durable et de ses principes

La nature incertaine du contrôle juridictionnel et celle du « flou » persistant de la notion d'erreur manifeste d'appréciation fragilisent d'emblée l'examen *a posteriori* du contenu des documents d'urbanisme au regard de l'inobservance supposée par leurs auteurs du principe de développement durable et des principes liés en matière de planification urbaine. Cette inobservance, ou « méconnaissance », ne peut donc être sanctionnée par le juge que sur le fondement de « *faits matériellement inexacts* » (ce qui est rare !) ou de l'erreur manifeste d'appréciation, comme indiqué auparavant ; ce qui va à l'encontre tant de la simplification attendue d'un droit de l'urbanisme intégrant l'exigence de développement durable que de la sécurité juridique des documents d'urbanisme.

Où s'arrête, en effet, le respect des principes énoncés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, et où commence la méconnaissance « *grossière* » de ceux-ci ou de partie d'entre eux par un SCOT, un PLU ou une carte communale ? Et selon quels critères valider ou non l'appréciation *manifestement* effective de tel ou tel principe par leurs auteurs ? En l'absence de réponses jurisprudentielles claires et stables (et qui, donc, fassent référence), et avec l'obligation de produire pour chaque cas une décision équilibrée qui, entre autres, conjugue le respect du principe de liberté des collectivités locales, celui de leur pouvoir discrétionnaire en matière de planification urbaine et celui des nouveaux principes assignés aux documents d'urbanisme (et donc le respect de la légalité), le travail des juges s'avère toujours délicat sur ces points. Cela est d'autant plus vrai, en toute hypothèse, que, à l'instar du contrôle effectué par le préfet du respect des objectifs inscrits à l'article L. 121-1⁴²³, et comme déjà indiqué auparavant, « *compte tenu des formules employées (« compromettent gravement les principes » ou « ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou la remise en bon état »), et en dehors de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain qui fait l'objet d'une prévision spécifique*⁴²⁴ », ce contrôle, finalement, « *ne paraît pas avoir*

⁴²³ Contrôle administratif par ailleurs renforcé par la loi « Grenelle 2 », qui donne au préfet le pouvoir de s'opposer à l'exécution d'un SCOT ou d'un PLU non couvert par un SCOT en cas de « méconnaissance grave » des principes énoncés par l'article (cf. article L. 122-11 du Code de l'urbanisme ó rappel).

⁴²⁴ Exception relative, comme nous avons pu le relever auparavant.

elons, par ailleurs, que celui-ci « *n'est jamais qu'un*
mode de conformité »⁴²⁶.

À notre sens, cette sanction « à géométrie variable » des documents d'urbanisme et de planification urbaine brouille un peu plus la signification et l'endurance dans le droit de l'urbanisme et tel qu'actuellement accessible aux auteurs des documents et des principes qui peuvent être rattachés au développement urbain durable. *A contrario*, l'une des premières exigences pour faire progresser celui-ci est, encore une fois, celle de la précision, des normes comme des rapports entre normes⁴²⁷.

Plus que jamais, la pierre angulaire de ce travail de précision est alors la jurisprudence. Car, comme déjà souligné précédemment, la production de normes en France fait apparaître, depuis une vingtaine d'années, une évolution accélérée vers la *soft law* et l'emploi régulier de la technique du standard. Ainsi, selon Jean-Marc Février, dès 2003, « *on doit d'ailleurs constater que l'essentiel de la formulation des normes emprunte la forme du standard en utilisant des termes dont la mise en œuvre nécessite une interprétation. Ce faisant, l'auteur de la norme se décharge en fait de sa fonction normative vers l'autorité en charge de l'application. Ne voulant ou ne pouvant fixer clairement un modèle de conduite, il formule un standard qui comble formellement la lacune juridique. En pratique, la norme édictée est vide de sens et attend de l'organe d'application qu'il lui confère sa teneur. La technique du standard opère donc un transfert de compétence de l'autorité qui l'édicte à celle qui l'applique. Lorsque cette dernière est une juridiction, on passe d'un modèle de réglementation a priori à une régulation a posteriori* »⁴²⁸. Christophe Euzet, dans le même ouvrage, évoque pour sa part « *le renoncement à une définition nationale prescriptive* »⁴²⁹ (du développement durable et de ses principes en matière de planification urbaine), et insiste, dans ce cadre, sur la modification du rôle du juge : « *Le rôle du juge, ou plus précisément sa fonction de juger, se trouve profondément modifiée par cette normativité d'un nouveau genre [i] quant au rôle particulier du juge administratif, chargé traditionnellement de faire*

⁴²⁵ E. Carpentier, *ibid.*, p.73.

⁴²⁶ *Ibid.* E. Carpentier rappelle ici un jugement de 1997 du Conseil d'Etat (CE, 10 février 1997, n°125534, *Association pour la défense des sites de Théoule-sur-mer*), confirmé par le Conseil constitutionnel le 7 décembre 2000.

⁴²⁷ Voir *infra* à leur propos.

⁴²⁸ In : *Némésis ou revue d'analyse juridique et politique*, *op. cit.*, p.81. J.-M. Février ajoute ensuite, avec une sévérité particulière : « *[i] les politiques fuient devant leurs responsabilités et rechignent à assumer pleinement leur fonction normative* » (*ibid.*).

⁴²⁹ *Ibid.*, p.153.

administration ainsi qu'à ses administrés, il se trouve
: habituellement juge de la conformité, il s'enracine
désormais dans une mission de juge de la compatibilité entre des prescriptions locales et des
objectifs programmatoires supérieurs. Pour s'exécuter, il devra utiliser la technique éprouvée
de l'erreur manifeste d'appréciation en construisant à l'instant la portée normative du
principe [1] »⁴³⁰.

⁴³⁰ Ibid., p.139.

Ainsi, et nous souscrivons particulièrement à cette idée en matière de développement urbain durable, il y a eu dans la période contemporaine un « report » significatif sur le juge, par le législateur, du travail de précision de la norme ; ce qui, en l'espèce, est un travail particulièrement délicat, nous l'avons déjà souligné, au regard de la « vacuité » initiale marquée des principes et concepts désormais inscrits dans les textes juridiques français, au premier rang desquels celui de développement durable. Plus que jamais aujourd'hui, il incombe ainsi aux juridictions administratives, mais également judiciaires⁴³¹, non seulement de sanctionner l'éventuelle violation des nouvelles normes (par le moyen privilégié, donc, de l'erreur manifeste d'appréciation), mais également d'« affiner » celles-ci⁴³². Au demeurant, cela suppose souvent de les confronter à des normes bien établies telles que la libre administration des collectivités locales ou encore le droit de propriété.

Le problème est accentué si, à l'instar de certains juristes, on relève, dans les champs précis du droit de l'environnement et du « droit de la ville » au sens large, une certaine réticence du juge à aller à l'encontre de ces normes établies et, à l'inverse, à promouvoir les nouveaux principes transversaux associés au développement durable : pour des raisons pratiques (masse critique du contentieux et, par ailleurs, « *difficulté d'anticipation des effets dynamiques* »⁴³³ de sa décision sur la jurisprudence), intellectuelles (difficulté d'appréhension du principe même et/ou de son utilité contentieuse, attachement au principe d'indépendance des législations⁴³⁴), ou encore politiques (adhésion implicite au discours et à la communication de responsables politiques locaux quant à la nécessité de certains aménagements urbains, au nom de la priorité à accorder au développement et à l'attractivité économique de leur territoire).

⁴³¹ C'est notamment tout le sens d'un article particulièrement intéressant, en 2005, du Conseiller référendaire à la Cour de Cassation D. Guihal à propos du rôle des juridictions judiciaires dans l'application des dispositions de la Charte de l'environnement (« La Charte de l'environnement et le juge judiciaire », in : *RJ*, numéro spécial 2005).

⁴³² D. Guihal, pour sa part, évoque même un « *rôle d'inspiration plutôt que de sanction* » (ibid., p.246).

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Pour Y. Jegouzo, par exemple, l'évolution vers une application étendue des principes inscrits en 2005 dans la Charte de l'environnement, et notamment l'ajonction à promouvoir le développement durable, « *a longtemps été freinée par le jeu du principe de l'indépendance des législations, le Conseil d'Etat refusant d'appliquer, notamment dans le domaine de l'urbanisme, les droits et principes reconnus par l'article L.110-1 du Code de l'environnement au motif qu'il s'agissait d'une législation étrangère à l'urbanisme* » (in : « Charte de l'environnement : l'âge de raison ?, *op. cit.*, p. 490). La constitutionnalisation de ces principes n'aurait ensuite que partiellement changé la donne, comme peut par exemple en témoigner la décision *SAS Les Vents Picards* (CAA Lyon, 2 octobre 2012, n°11LY01499, cf. considérant n°9 ó voir *supra*).

in de là, des décisions marquées *a contrario* par le souci du juge d'effectuer le travail d'interprétation et d'« affinement » évoqué de manière approfondie, voire avec « hardiesse »⁴³⁵ : la juriste Dominique Guihal saluait en ce sens, en 2005, la première décision rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne⁴³⁶ après la promulgation de la Charte de l'environnement, en ce que, adossée à l'article premier de celle-ci, elle érigeait le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en liberté fondamentale⁴³⁷. Plus récemment, et à titre d'exemple là encore, un arrêt du Conseil d'Etat reconnaissait à nouveau (après l'arrêt *Alsace Nature* : CE, 17 mars 2010, n° 314114,) l'invocabilité du principe de précaution en le définissant comme principe à respecter en présence de tout risque potentiel et « plausible » susceptible d'affecter la santé des populations locales :

« Considérant qu'une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique ; qu'il appartient dès lors à l'autorité compétente de l'Etat, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ; que, si cette condition est remplie, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives ; qu'il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre l'acte déclaratif d'utilité publique et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution »⁴³⁸.

⁴³⁵ D. Guihal, *ibid.*, p. 246.

⁴³⁶ TA Châlons-en-Champagne, référé, 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel de Champagne-Ardenne et a..*

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 247.

⁴³⁸ CE, 12 avril 2013, n° 342409, *Association coordination interrégionale stop THT.*



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ées dans la reconnaissance par les juridictions des
t durable, leur précision et la sanction de leur
méconnaissance au moyen de l'erreur manifeste d'appréciation. Pour autant, ces avancées
peuvent parfois apparaître singulièrement relatives (ou peu nombreuses) pour ce qui concerne
plus spécifiquement le développement urbain durable dans la jurisprudence afférente.

Pour conclure sur cette question de la précision normative, nous reprendrons les mots de Bernard Drobenko : « *La diversité des règles d'urbanisme, la multiplication de notions non définies ou approximatives comme les modalités de contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, ne favorisent ni la lisibilité ni l'effectivité de ce droit* »⁴³⁹. En ajoutant qu'il en va également, bien sûr, de la sécurité juridique durable des documents d'urbanisme, mais surtout de l'absence d'opposition de celle-ci aux nouveaux principes et aux nouvelles normes qui, dans les derniers textes législatifs, ont pu contribuer à façonner le développement urbain durable et à apporter une réponse ferme à certaines urgences en particulier. Jean-Marc Février, pour sa part, estimait en 2003 qu'« *il serait opportun de rendre à la norme juridique une précision suffisante en limitant le recours aux standards, en définissant mieux les notions employées et en excluant des textes juridiques les énoncés non normatifs* »⁴⁴⁰. Cet appel, à notre sens, peut être renouvelé aujourd'hui, et ce d'autant plus que l'irruption des nouvelles normes fait l'objet d'une critique répétée au détriment d'un consensus souhaitable sur le développement urbain durable et ses priorités.

En effet, il existe une opposition plus ou moins explicite aux différentes normes attachées au concept de développement durable, qui peut apparaître de manière récurrente dans les discours ou les rapports d'un certain nombre d'élus locaux ou de leurs représentants, qui fondent cette opposition à la fois sur la « profusion » de celles-ci et le rappel des prérogatives des collectivités locales en matière urbanistique. Ainsi, un rapport parlementaire d'octobre 2013 appelait en ces termes à une « *planification plus lisible, plus cohérente et plus efficace* »⁴⁴¹ : « *Si l'Etat continue, par voie réglementaire et législative, à définir les grandes orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, ce sont les collectivités locales qui pilotent l'urbanisme, la politique foncière et l'aménagement opérationnel. Or elles doivent faire face à une accumulation de réglementations et de normes ainsi qu'à une multiplication de contraintes imposées par chaque échelon territorial (différents documents de planification en fonction des échelles territoriales d'intervention,*

⁴³⁹ Ibid., p. 289.

⁴⁴⁰ Ibid., p. 82.

⁴⁴¹ Rapport d'information parlementaire du 01/10/2013 : « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore méconnus », par MM. F. Pillet, R. Vandierendonck, Y. Collin et Ph. Dallier (au nom de la Commission des finances et de la Commission des lois), p.1. Le cas particulier de la multiplication des études d'impact y est particulièrement développé.

Le rappel du principe de libre administration des collectivités et la mise en garde implicite contre la tentation supposée d'une « recentralisation » de la planification urbaine⁴⁴³ sont ici assez clairs. Et ils sont donc accompagnés du constat critique d'une multiplication des normes dans la période contemporaine, qui peut être interprété comme une opposition où encore implicite à celles-ci. Le terme de « contraintes », de fait, est lourd de sens ; et il peut être repris dans le discours de certains urbanistes : Véronique Lavallée, par exemple, souligne que « *de tout temps, la règle d'urbanisme locale a été ressentie comme une restriction du droit de propriété. Aujourd'hui le caractère liberticide des lois récentes et particulièrement de la loi ENE, est fortement senti dans le cadre de l'élaboration des PLU comme imposant un modèle d'aménagement du territoire qui limite les choix des gestionnaires et utilisateurs de ce territoire* »⁴⁴⁴

L'« inflation normative » dans le droit de la ville en général est en soi une réalité peu contestable : comme le souligne par exemple Elise Carpentier : « *La circonstance que le volume du code ait augmenté de 200% en 10 ans en témoigne sans équivoque* »⁴⁴⁵. L'une des conséquences de cette augmentation est un mouvement parallèle de multiplication des possibilités de dérogation, qui, nous le verrons plus loin, est un problème en soi pour le développement urbain durable. L'autre conséquence de la profusion accélérée des normes avec lesquelles les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles ou rendus compatibles (la compatibilité étant ici entendue au sens large est, comme indiqué précédemment, l'opposition croissante de responsables politiques et élus locaux à celles-ci, pour des raisons techniques (problème de l'ingénierie des collectivités locales en matière urbanistique⁴⁴⁶) ou des considérations politiciennes. Si cette opposition devait se renforcer et, dans ce cadre, amener éventuellement à un nouveau « retour en arrière » sur le plan

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Au demeurant, pour une juriste comme E. Carpentier, cette recentralisation du droit de l'urbanisme a été particulièrement sensible avec la loi Grenelle 2, dans le temps même où elle peut apparaître inévitable, « *pour deux raisons au moins. D'abord parce que la protection de l'environnement, à laquelle doit désormais participer activement le droit de l'urbanisme, ne peut être efficacement assurée qu'à un haut niveau de décision politique [í]* » (in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op. cit., p. 33).

⁴⁴⁴ Article : « La conception de la règle par l'urbaniste », in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op. cit., p.79.

⁴⁴⁵ Ibid., p.35.

⁴⁴⁶ Sur ce point, voir par exemple le rapport d'information parlementaire du 17 juillet 2012 : « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », par M. P. Jarlier.



PDF Complete

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

port à la loi SRU⁴⁴⁷ ó, elle serait, à notre sens, délétère en France selon des « méthodes durables »í La question de la formulation adéquate et précise de la règle, avec les moyens techniques afférents ópour les collectivités localesó pour bien l'appréhender et l'appliquer effectivement sans la nécessité de procédures dérogatoires, et ainsi sécuriser leurs documents d'urbanisme, n'en a que plus d'importance.

⁴⁴⁷ Voir *supra*.



TITRE II

LE PROBLEME DES RAPPORTS HIERARCHIQUES ENTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX ET LES NORMES SUPRA-LOCALES : UN PROBLEME TOUJOURS COMPLEXE

La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme est celle d'une hiérarchie qui, pour assez clairement établie qu'elle soit, démontre aujourd'hui une complexité singulière : un récent rapport remis au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement en avril 2013, et intitulé « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre »⁴⁴⁸, soulignait ainsi dès son introduction une complexité aggravée et préjudiciable au développement urbain en général : « *En premier lieu parce que la multiplication des normes de référence tant nationales que locales (directives territoriales d'aménagement, schémas régionaux divers, schémas de cohérence territoriale, plans de déplacements urbains, plans locaux d'urbanisme), aggravée par les changements incessants dont ils font l'objet, ainsi que les dispositions législatives et réglementaires qui en sont le support, fragilisent les projets en les rendant vulnérables aux actions contentieuses engagées par des requérants avisés* »⁴⁴⁹. Par ces termes, le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle insistait ainsi clairement sur une complexité juridique au cœur des problèmes rencontrés pour l'aménagement et le développement efficient des villes en France et en l'occurrence du problème singulier des recours abusifs, qui était l'objet premier du rapport demandé.

Si ce problème de complexité et pour ne pas dire d'illisibilité du droit de l'urbanisme au sens large (urbanisme *stricto sensu*, construction, aménagement commercial, environnement, etc.) est réel, en raison d'un empilement successif de normes qui favorise l'« *insécurisation des projets* »⁴⁵⁰ urbains, il ne doit pas pour autant masquer un autre problème, tout aussi redoutable à notre sens, pour le développement urbain durable en France, à savoir une évolution contemporaine des rapports entre normes qui s'est effectuée en faveur des rapports les moins contraignants, et plus particulièrement en faveur de la simple prise en compte (Chapitre 1) de différentes normes supérieures par les documents de planification urbaine. Cette évolution, que certains juristes réinscrivent dans un mouvement « naturel » et plus généralement d'affirmation de la *soft law*, et que d'autres interprètent comme une confirmation de la « ville libérale »⁴⁵¹, concerne également le rapport de compatibilité, qui

⁴⁴⁸ Rapport Labetoulle, publié le 17 mai 2013. Voir : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000300/0000.pdf>.

⁴⁴⁹ Ibid., p.1.

⁴⁵⁰ Ibid., p.2.

⁴⁵¹ C'est notamment l'une des thèses de l'urbaniste et aménageur Alain Cluzet : *Ville libérale ou ville durable ? et Répondre à l'urgence environnementale*, L'Harmattan, 2012.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

t" entre les documents locaux de planification et les

En tout état de cause, cette évolution tendrait ainsi à transformer le droit de la ville en un droit « mou » qui pénaliserait l'effectivité des nouveaux principes et normes attachés à l'objectif de développement urbain durable (Chapitre 3), ce qui serait également renforcé par des problèmes persistants en matière d'opposabilité et de périmètres d'application de ces principes. L'un des paradoxes du droit de l'urbanisme dans ses évolutions contemporaines réside alors, d'une part, dans la multiplication significative des normes, et, d'autre part, dans l'effectivité parfois relative ó du moins pourra-t-on les juger comme telles ó des nouvelles normes.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

**LA NOTION DE « PRISE EN COMPTE » :
UNE NOTION TOUJOURS PLUS PRESENTE
DANS LA HIERARCHIE DES NORMES EN
DROIT DE L'URBANISME**

Les rapports entre les normes urbanistiques sont des rapports tout à fait spécifiques qui les distinguent des rapports normatifs classiques. Comme le note par exemple Grégory Kalflèche, « *il ne s'agit pas de penser que le droit de l'urbanisme ne s'insère pas dans la hiérarchie des normes* »⁴⁵², mais il s'agit, à travers ces rapports normatifs propres au droit de l'urbanisme, de « *résoudre la contradiction qui existe entre la supériorité des normes étatiques qui doivent s'imposer aux normes auxquelles elles ont été déclarées supérieures, dans l'intérêt général et dans celui de la cohérence des normes d'une part ; et d'autre part la décentralisation marquée par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui doit laisser à celles-ci la liberté d'exercer les compétences qui leur sont transmises* »⁴⁵³. C'est cette conciliation et la « souplesse » requise *a priori* qui expliquent notamment les notions de prise en compte et de compatibilité et qui s'incarnent en elles. Pour autant, la première, qui représente le rapport hiérarchique le moins contraignant, comme nous aurons l'occasion de le rappeler dans un premier temps, s'est indiscutablement affirmée depuis le début des années 2000 ó ce que nous examinerons dans un second temps. Cette affirmation a alors des implications notables par rapport à la juridicité de certains principes du développement urbain durable.

⁴⁵² G. Kalflèche, *ibid.*, p.52.

⁴⁵³ *Ibid.*, p.53.

La notion de « prise en compte » renvoie au niveau le moins contraignant d'opposabilité, et signifie que les documents de rang inférieur ne doivent pas remettre en cause les orientations générales définies par la norme immédiatement supérieure. De fait, la notion d'« opposabilité » recouvre différents types de rapports juridiques entre des normes. Pour rappel, on peut identifier trois niveaux d'opposabilité entre une norme dite supérieure et une norme dite inférieure, du plus contraignant au moins contraignant :

- la conformité, qui représente le rapport normatif le plus exigeant : lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation ;
- la compatibilité, qui implique une obligation de non contrariété vis-à-vis des orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs ;
- et donc la prise en compte, qui suppose une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés. Ainsi, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil d'Etat⁴⁵⁴, et récemment dans un arrêt du 17 mars 2010, la notion permet de « s'écarter des orientations fondamentales du document supérieur à condition qu'existe un motif tiré de l'intérêt général de l'opération et dans la mesure où ce motif le justifie »⁴⁵⁵. Comme l'exprime en termes proches Grégory Kalflèche, « il semble que l'on puisse estimer qu'il y a prise en compte dès lors que le fond de l'acte démontre qu'il n'y a pas de contrariété avec l'acte qu'il convient de prendre en compte, ou que la contrariété relevée peut être justifiée par l'intérêt général »⁴⁵⁶.

Cette hiérarchie des normes, bien connue, est particulièrement prégnante en droit de l'urbanisme, en étant par ailleurs rappelée à l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme. Et elle est d'autant plus importante aujourd'hui que, comme indiqué auparavant, tout un ensemble de

⁴⁵⁴ CE, 9 juin 2004, n°254174, *Association « Alsace Nature » du Haut Rhin* ; CE, 28 juillet 2004, n° 256511, *Association de défense de l'environnement et a.*

⁴⁵⁵ CE, 17 mars 2010, n° 311443, *Ministre de l'Écologie c/ FRAPNA*, considérant n°8.

⁴⁵⁶ G.Kalflèche, *ibid.*, p.58.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

accumulées, notamment au cours des années 2000, activités locales qui pilotent l'urbanisme, la politique foncière et l'aménagement opérationnel ; en complément des documents pour lesquels un rapport de compatibilité est désormais exigé, le code de l'urbanisme prévoit ainsi aujourd'hui que les documents d'urbanisme prennent en compte un certain nombre d'autres plans et programmes, tels que les PCET ou les SRCE⁴⁵⁷.

⁴⁵⁷ Fiche annexe n°7.

able de la notion de prise en compte et ses

La « prise en compte » ou « prise en considération » (de normes supérieures ou de plans et programmes annexes)⁴⁵⁸ est donc aujourd'hui un rapport qui domine de plus en plus dans les obligations réglementaires des documents de planification urbaine. Les avocats Olivier Bonneau et Philippe Baffert le remarquaient par exemple en 2012, après la mise en œuvre de la loi ENE : « La nouvelle loi redonne une large place à la notion de « prise en compte », qui avait progressivement disparu du code de l'urbanisme : outre le rapport, déjà évoqué, des documents d'urbanisme avec les SRCE et les PCET, la loi a renforcé le contrôle des préfets en leur accordant un droit de veto sur les SCOT ou les PLU qui « ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques ». La même notion apparaît encore (sans qu'elle vienne spécifier la nature d'un rapport entre deux documents) dans les textes encadrant l'élaboration des SCOT pour obliger les auteurs du SCOT à réaliser une synthèse d'un ensemble de données et de documents programmatiques »⁴⁵⁹.

Or, si cette affirmation de la prise en compte à différents niveaux « manifeste sans doute le souhait de ne pas laisser de côté certains impératifs ou plus certaines considérations ou situations sans toutefois leur donner trop de poids et une portée trop contraignante »⁴⁶⁰, l'emploi de plus en plus fréquent de la notion, définie dans la jurisprudence au milieu des années 2000⁴⁶¹, ne peut manquer d'interroger : quelle peut être en effet, pour reprendre cet exemple, l'intégration efficiente des objectifs d'un plan climat-énergie territorial dans la planification d'un ensemble urbain, si les documents prescriptifs qui organisent ou renouvellent celle-ci ne doivent simplement pas les « ignorer » ? Quand bien même la nouvelle formulation de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme impose à tout document

⁴⁵⁸ J.-P. Le Breton écrivait ainsi à leur sujet il y a vingt ans : « De la prise en compte doit être rapprochée la prise en considération (à moins que les deux notions se confondent ?) ». Article : « L'ambroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », in *LPA*, 1996, p.8.

⁴⁵⁹ O. Bonneau et Ph. Baffert, chronique, in *BJDU*, 09/2012, p.1.

⁴⁶⁰ J.-C. Bonichot : *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?*, « Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p.49.

⁴⁶¹ Voir par exemple : H. Jacquot : *La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle*, DAUH, 2005, p.71. Pour autant, la notion de prise en compte n'est toujours pas d'acception générale n'a pas encore d'acception générale, mais une portée variable selon les contextes. J.-C. Bonichot la présente ainsi « selon la configuration de la législation en cause, l'exigence de prise en compte peut aller au-delà de la simple information du contenu d'un acte ou d'un document et impliquer qu'au moins on ne s'en écarte pas sans motif » (op. cit., p.55).

permettant d'assurer, selon son troisième alinéa, « la encore « la préservation de la qualité de l'air », rien n'impose que, selon un rapport classique de conformité ou même de compatibilité, la base de travail normative, à cette fin, soit les objectifs précis définis dans le PCET. Comme le rappelaient encore récemment les auteurs d'un rapport d'information parlementaire sur les outils fonciers des collectivités locales, « la notion de prise en compte implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document »⁴⁶². Au demeurant, aucune décision de la juridiction administrative, à notre connaissance, n'a jusqu'à maintenant été rendue et même sollicitée au regard d'une éventuelle « ignorance » par un document d'urbanisme de ces objectifs généraux des PCET ó dont l'établissement a par ailleurs été rendu obligatoire, dans le respect du « Grenelle 2 », pour les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50.000 habitants, pour le 31 décembre 2012 (ce qui, *a contrario*, peut témoigner de l'urgence à agir en la matière). *De facto*, la marge de manœuvre des collectivités locales dans l'inclusion de la lutte contre les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique dans leur stratégie de planification urbaine, reste très large.

Le constat vaut également pour la préservation de la biodiversité et des écosystèmes (également inscrite à l'article L. 121-1 al. 3), et de ce qui s'y rattache directement (les continuités écologiques). En effet, comme l'indique Elise Carpentier, « les documents d'urbanisme (plus précisément les SCOT et en leur absence les PLU) doivent désormais prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) créés par la loi afin de « dessiner » les trames vertes et bleues nécessaires à la sauvegarde de la biodiversité sur leur territoire (art. L.111-1-1 C. urb.) » ; mais « force est de constater qu'aucun instrument opérationnel n'a été donné aux auteurs des documents d'urbanisme pour assurer cette prise en compte de façon spécifique et rationnelle »⁴⁶³. L'enjeu est pourtant de taille en termes de développement urbain durable, et notamment, au-delà de l'objectif général d'une protection planifiée de la biodiversité des aires urbaines, pour l'élaboration de villes « compactes » qui, dans le même temps, ne soient pas « oppressantes » et préservent des espaces conséquents, cohérents et de qualité sur le plan faunistique et floristique ó et qui, ainsi, restent attractives pour un certain nombre de personnes lesquelles, *a contrario*, seraient

⁴⁶² F. Pillet, R. Vandierendock, Y. Collin, Ph. Dallier : rapport d'information parlementaire du 1^{er} octobre 2013 : *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?*

⁴⁶³ E. Carpentier, *ibid.*, p.72.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ns d'abord ou exclusivement synonymes pour elles de
tant voire d'« anti-environnement »⁴⁶⁴.

⁴⁶⁴ A propos de ces villes qui soient à même de mieux concilier compacité et trames vertes (sous quelque forme que ce soit, leur déterminant commun étant la qualité de leur biodiversité), G. Pipien emploie le terme de villes plus « poreuses » (article : « Le plein et le vide, urbanisme et politique agricole : deux politiques pour utiliser nos espaces », in *Humanité et biodiversité ó Manifeste pour une nouvelle alliance*, Descartes & Cie ó Ligue ROC 2009 ó cité par E.Carpentier, *ibid.*, p.67)

L'adaptation de la planification urbaine et des documents d'urbanisme à un certain nombre de principes fondamentaux du développement durable tels que la lutte contre le réchauffement climatique (via la réduction de la pollution atmosphérique urbaine) et la protection de la biodiversité, reste ainsi, dans les faits, très « libre ». Et ce d'autant plus que, comme indiqué auparavant, il n'existe que très peu de jurisprudence sur la notion de prise en compte, et sans que la doctrine lui reconnaisse une portée générale. Le Conseil d'État a seulement admis, au sujet de la relation entre Déclaration d'utilité publique et SDAGE qu'elle impliquait pour celle-ci de ne « *pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du SDAGE sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie* »⁴⁶⁵. Ce fait n'a pas été sans inquiéter certains urbanistes et élus locaux sensibles à cette question particulière après la mise en œuvre de la loi ENE : ainsi, lors de l'examen du projet de loi en 2008, le club des SCOT s'est-il étonné que l'instauration des trames vertes et bleues ne soit pas accompagnée de celle d'un rapport de compatibilité avec les documents d'urbanisme : « *vu l'esprit du Grenelle, il est étonnant qu'il ne s'agisse pas d'une notion de compatibilité, concernant au moins le schéma régional qui définit les corridors écologiques régionaux que le SCOT devrait décliner correctement à l'échelle locale* »⁴⁶⁶ ó avec demande de définition des trames dans les SCOT opposables. A l'inverse, d'autres élus locaux, notamment par la voix de parlementaires (et notamment le rapporteur Bruno Sido), ont approuvé le choix de la prise en compte au sens où, selon eux, elle permettait d'éviter les contentieux et blocages liés à la compatibilité, et de laisser une marge nécessaire pour adapter la norme supérieure aux particularités des territoires : « *plutôt que le rapport de compatibilité entre trame verte et documents d'urbanisme... le texte a préféré à juste titre, retenir la notion de prise en compte, d'une part pour préserver les choix des maires ou des présidents d'EPCI, seuls compétents en matière d'urbanisme sur leur territoire; d'autre part pour conserver une souplesse d'application, au nom du principe de subsidiarité, car certaines spécificités locales échappent aux schémas régionaux* »⁴⁶⁷. Au

⁴⁶⁵ CE, 9 juin 2004, n°254174, *Association « Alsace Nature » du Haut Rhin*. Voir *supra*.

⁴⁶⁶ Cité dans l'article de N. Lerousseau et C. Manson : « Schémas de cohérence territoriale et articulation des planifications », in : *GRIDAUH*, 01/01/2009, p.14.

www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/.../lerousseau_manson.pdf.

⁴⁶⁷ Cf. *Locatis info*, 02/10/2009 (www.localtis.info).



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

et qui s'incarne dans la notion de prise de compte et le
confirmée par un décret en 2014⁴⁶⁸.

⁴⁶⁸ Décret n°2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

**LA NOTION DE « COMPATIBILITE » :
UNE NOTION TOUJOURS DOMINANTE
MAIS SINGULIEREMENT APPRECIEE
DANS LA HIERARCHIE DES NORMES
EN DROIT DE L'URBANISME**

Si la notion de « prise en compte » a, ainsi, pris une importance accrue dans les rapports entre documents d'urbanisme et documents connexes (documents et schémas environnementaux avant tout), dans une optique de développement urbain durable, le principe qui continue à régir la plupart des rapports entre normes d'urbanisme et/ou d'aménagement est celui de la « compatibilité ». La notion est même devenue, selon Bernard Drobenko, « *une sorte de droit commun dans les rapports entre certaines règles et documents intéressant le champ de l'urbain* »⁴⁶⁹ ó bien que cette notion ne soit pas définie juridiquement. Par ailleurs, et nous reviendrons dessus dans un premier temps, l'appréciation du rapport de compatibilité entre documents d'urbanisme locaux et normes supérieures est souvent « souple ». Cela pose, entre autres, la question de la portée effective de la notion en droit de l'urbanisme, qui peut s'avérer souvent limitée ó ce sur quoi nous insisterons dans un second temps.

⁴⁶⁹ B. Drobenko : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso éditions, 9^{ème} édition, 2014, p.60.

tion courante de la notion de compatibilité en
compatibilité limitée.

Bien que la notion de compatibilité ne soit pas définie juridiquement, la doctrine et la jurisprudence ont permis de la distinguer assez clairement de la notion de conformité, plus exigeante. Ainsi, le rapport de compatibilité impose que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document supérieur. Comme le rappelle pour sa part Grégory Kalflèche, « le rapport de compatibilité est de loin le plus courant en droit de l'urbanisme. Il y a compatibilité entre la norme A et la norme B dès lors que les deux normes peuvent coexister sans entrer directement en opposition »⁴⁷⁰. On retrouve ici l'idée de non-contrariété énoncée plus haut, d'absence de remise en cause des « options fondamentales » de la norme supérieure, comme le a d'ailleurs ainsi formulé le Conseil d'Etat il y a quelques années⁴⁷¹ :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, des plans produits, que l'interdiction d'accoler une voie nouvelle à l'interconnexion du TGV à hauteur de la zone de Mitry-Mory figurant dans le schéma directeur de Marne Nord ne s'applique pas à la liaison Charles-de-Gaulle Express qui, en tout état de cause, ne devrait suivre le tracé du TGV que sur une longueur limitée ; qu'en outre, il ressort de ces mêmes pièces que, parmi les principaux objectifs du schéma, figure celui de favoriser le développement économique du secteur en s'appuyant sur le pôle de l'aéroport Charles-de-Gaulle, dont précisément la liaison ferroviaire projetée devrait faciliter la desserte ; qu'ainsi, les travaux de construction de cette liaison ne remettent pas en cause les options fondamentales du schéma directeur de Marne Nord et notamment la destination générale des sols ; qu'il suit de là que la déclaration d'utilité publique n'a pas été prononcée en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme »⁴⁷².

Ce type de considérant, où le juge, sous des formes diverses donc, procède au rappel de ce que signifie la notion de compatibilité sur le fond, est très fréquent dans le contentieux de l'urbanisme, notamment dans les procédures fondées sur la contestation des choix spatiaux (choix de zonage) opérés par les auteurs d'un PLU, ou des options de développement et d'aménagement urbain retenus par ceux-ci. Ainsi la compatibilité peut-elle admettre un léger

⁴⁷⁰ G. Kalflèche, *ibid.*, p.53.

⁴⁷¹ CE, 2 juin 2010, n° 328916, *Sté foncière Europe logistique*.

⁴⁷² Deuxième considérant relatif à l'absence de compatibilité du projet avec le schéma directeur de Marne-Nord.

La zone d'urbanisation future a pu légalement empiéter sur une zone qui auparavant ne comptait que 1,2 ha dans une commune de 376 ha (CE, 3 mai 2004, n° 251383, *Commune Deuil-la-Barre*). De la même façon, une urbanisation limitée est compatible avec la protection des espaces boisés de l'Ile-de-France (CE, 15 octobre 2004, n° 227506, *Commune de La Rochette*).

L'importance du rapport de compatibilité a par ailleurs été renforcée par l'instauration, en 1995, de la compatibilité limitée, à l'occasion de la création et de la mise en œuvre des DTA : celles-ci ont en effet pu démontrer, à l'époque, que le respect de toute la pyramide normative par les normes les plus basses (en l'occurrence les documents d'urbanisme locaux et leurs règlements) était rendu encore plus compliqué. « *La loi a alors mis en place ce que le Pr. Périnet-Marquet a appelé la « compatibilité limitée » [1] Ce principe veut qu'un plan d'urbanisme n'ait à être compatible qu'avec la norme qui lui est immédiatement supérieure, celle-ci faisant « écran » au contrôle de légalité, tant par l'administration que par le juge* »⁴⁷³. Si ce principe de la compatibilité limitée d'une norme inférieure à une norme supérieure en présence d'une norme intermédiaire (par exemple les principes et prescriptions d'un SCOT, qui feront « écran » entre un PLU ou un POS et les prescriptions de schémas directeurs) a pu présenter d'incontestables avantages pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme locaux, on avancera aussi que ce nouveau principe juridique propre au droit de l'urbanisme là encore, a pu favoriser le respect relatif, voire la simple prise en compte, *a minima*, des nouvelles normes issues par exemple des lois SRU ou ENE, surtout en présence d'un SCOT peu prescriptif. Au demeurant, des SCOT « trop prescriptifs » peuvent être sanctionnés par les juridictions administratives : ainsi, le syndicat mixte du pays de Rennes, qui, dans son document d'orientations générales, avait interdit les nouvelles constructions destinées à créer des logements ou à abriter des activités autres qu'agricoles, a été censuré par le tribunal administratif de Rennes par un jugement du 9 juin 2011 ; par la suite, la cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la censure sur ce point, en la justifiant par les considérants suivants :

⁴⁷³ G. Kalfèche, *ibid.*, p.57. L'auteur reprend ici, comme indiqué, un article de H. Périnet-Marquet : « Le nouvel article L.111-1-1 du code de l'urbanisme. L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », in : *RFDA*, 1995, p.905. Concernant spécifiquement le rapport de compatibilité et la notion de compatibilité limitée, et pour rappel, l'article 111-1-1 est rédigé en ces termes :

ositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme qu'à
prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence
territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci, avec lesquels les plans locaux
d'urbanisme doivent en vertu du même article être compatibles, doivent se borner à fixer des
orientations et des objectifs ;

5. Considérant que la règle énoncée par le document d'orientation générales du schéma de
cohérence territoriale du pays de Rennes en l'espèce en litige et selon laquelle « Dans les
hameaux, les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une
activité autre qu'agricole sont interdites », règle qui doit être regardée comme impérative,
n'est pas au nombre des dispositions que les auteurs d'un tel règlement ont compétence pour
édicter ; que c'est à bon droit que les premiers juges ont, sur ce point, annulé la délibération
du 18 décembre 2007 »⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴

CAA Nantes, 28 décembre 2012, n° 11NT02017, Syndicat mixte du SCOT du pays de Rennes.

ée de la notion de compatibilité

La « souplesse » supplémentaire ó voire imposée donc ó de la compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec les normes nationales ne peut manquer d'interroger, lorsque le constat est aujourd'hui fait, par ailleurs, d'une portée limitée de la notion. C'est, au demeurant, ce qu'ont pu souligner récemment certains juristes⁴⁷⁵ ou des responsables politiques, par exemple dans le rapport d'information parlementaire d'octobre 2013 cité plus haut, à propos du rapport entre les documents d'urbanisme communaux et les SCOT : « *Les SCOT déterminent en effet des principes généraux des objectifs dont il est parfois difficile d'appréhender ce qu'ils autorisent ou interdisent à un niveau de territoire et de gouvernance inférieur* ». Et d'ajouter : « *Cette notion de compatibilité aurait sans doute une portée plus significative si les SCOT étaient plus prescriptifs [í] La vérification du lien de compatibilité pourrait alors porter sur des points définis* »⁴⁷⁶.

Par ailleurs, d'autres juristes estiment que la prédominance du rapport de compatibilité dans le droit de l'urbanisme est en soi, à l'échelle du droit français en général, une « anomalie ». Ainsi, dès le début des années 1990, le juriste Jean-Pierre Lebreton établissait un lien ó très fort selon lui ó entre l'importance singulière de ce rapport de compatibilité et l'imprécision des normes. « *Pour lui, la précision de la norme devrait suffire à créer les nuances dans la conformité, seul rapport qui devrait être maintenu dans les rapports hiérarchisés* »⁴⁷⁷.

Cette idée, qui sous-tend la réintégration du droit de l'urbanisme dans le droit commun, est particulièrement intéressante dans la mesure où, fait rare, elle remet en question l'« exceptionnalité » du droit de la ville au sein du droit français ó même si la complexification accrue et même le niveau « raffinement inouï »⁴⁷⁸ atteint en vingt ans par les normes applicables et les rapports normatifs en la matière rend cette exceptionnalité encore plus grande et, *a priori*, très difficile à défaire. À notre sens, elle reste à ne pas perdre de vue,

⁴⁷⁵ Voir par exemple le constat des avocats du cabinet « Green Law avocats » : <http://www.green-law-avocat.fr/le-plu-doit-seulement-etre-compatible-avec-les-objectifs-prevus-a-l'article-l-121-1-du-code-de-lurbanisme/>.

⁴⁷⁶ F. Pillet, R. Vandierendock, Y. Collin, Ph. Dallier : rapport d'information parlementaire du 1^{er} octobre 2013 : *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?* (op. cité), p.4. Les auteurs citent ici un autre rapport parlementaire, déposé le 9 juillet 2009 : le rapport n°552 (2008-2009) de MM. D. Braye, L. Nègre, B. Sido et D. Dubois, au nom de la commission de l'économie.

⁴⁷⁷ G. Kalfèche, *ibid.*, p.54.

⁴⁷⁸ L'expression est d'É. Carpentier, in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op. cit., p.33.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

nts obstacles, pour faire progresser le développement
aux sur la voie de l'effectivité

En tout état de cause, l'affirmation continue du rapport de compatibilité ó incluant, de fait, la compatibilité limitée ó, et aujourd'hui du rapport de prise en compte entre les documents d'urbanisme et certaines normes supérieures, s'effectue au nom de la « souplesse » nécessaire aux projets urbains : c'est par exemple ce que plaide le professeur Etienne Fatôme qui, pour un véritable urbanisme de projet, invite à « *donner plus de flexibilité à la règle d'urbanisme* », ce qui « *consisterait à réintroduire la faculté pour l'administration d'octroyer des dérogations afin de pallier les inconvénients pouvant résulter de la stricte application des règles quantitatives* »⁴⁷⁹. Selon nous, cette flexibilité accrue va dans le même sens d'un droit de l'urbanisme « mou », au détriment des nouvelles normes issues des textes législatifs ayant contribué à inscrire l'exigence de développement urbain durable dans le droit de la ville français et, *a priori*, dans les pratiques urbanistiques locales. De surcroît, l'affirmation de ces rapports normatifs qui s'éloignent toujours plus du rapport classique de conformité, n'a en rien réglé la complexification du droit de l'urbanisme : bien au contraire !

⁴⁷⁹ In : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op. cit., p.174). Même si le propos concerne ici les « règles quantitatives », il nous semble aller dans le sens d'un laisser-faire, voire à des dérogations multipliées, qui nous apparaissent contre-productives pour le développement urbain durable.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 3

L'EFFECTIVITE JURIDIQUE DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : UNE REALITE ENCORE A CONSTRUIRE



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Comme indiqué précédemment, l'épanouissement du développement urbain durable peut apparaître globalement entravé par l'évolution prononcée du droit de l'urbanisme vers un droit « mou », caractérisé par l'affirmation des rapports normatifs les moins contraignants. Le rapport de conformité n'a pour autant pas disparu, même si, comme nous le soulignerons dans un premier temps, il s'avère fragilisé. Dans un second temps, cela peut nous amener à la conclusion d'une effectivité toujours très incertaine et aléatoire de la plupart des principes que nous pouvons rattacher au développement urbain durable.

Rapport de conformité

Malgré l'affirmation du rapport de prise en compte et la dominance du rapport de compatibilité, le rapport de conformité n'a pas pour autant été écarté du droit de l'urbanisme : au niveau global, il concerne par exemple les règles générales de protection en zone de montagne ou de littoral.

Au niveau des documents d'urbanisme, la conformité s'impose entre le permis de construire et les documents graphiques ou le règlement du PLU. Par ailleurs, les communes non couvertes par un PLU doivent avoir des documents d'urbanisme (les cartes communales) en conformité avec le RNU. Notons enfin que, *a contrario*, sur le point précis de la prévention des risques, la loi SRU, par la modification de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme (suppression de l'obligation de respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol), a supprimé l'obligation de mise en conformité d'un PLU liée à l'intervention d'un PPR approuvé et annexé. Une commune n'est donc plus tenue de modifier son PLU pour tenir compte de l'approbation d'un PPR, ce qui a été confirmé par la jurisprudence⁴⁸⁰. Cependant, en cas de contradiction entre les dispositions d'un règlement d'un PLU et les dispositions d'un PPR annexé, ce sont les dispositions du PPR qui prévalent sur celles du PLU (CAA Bordeaux, 30 juin 2008, n° 05BX01830, *SA La Forêt* ; TA Poitiers, 27 janvier 2005, *Commune de la Tremblade et indivision Chaillé* ; TA Poitiers, 12 mai 2005, *Mme Bricou*). En tout état de cause, la conformité auparavant obligatoire du PLU à un PPR a disparu, et les documents d'urbanisme locaux et les « servitudes environnementales » relèvent désormais d'autorités compétentes radicalement distinctes.

Ainsi, il apparaît indéniable que le rapport de conformité, qui peut par ailleurs admettre des adaptations⁴⁸¹, s'est peu à peu effacé au profit des degrés inférieurs de normativité et, *de facto*, des rapports qui laissent le plus de marge de manœuvre aux autorités en charge de la planification urbaine, surtout par rapport aux nouvelles normes environnementales. Une collectivité qui irait dans le sens d'un respect strict ou au sens de la conformité donc ou de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme pour les dispositions de son

⁴⁸⁰ CE, 14 mars 2003, n°235421, *Assoc. Syndicale du lotissement des rives du Rhône* ; et CAA Nantes, 10 octobre 2006, n°05NT01869, *Commune de Mazé*.

⁴⁸¹ L'article R. 111-20 du Code de l'urbanisme permet par exemple des dérogations motivées au RNU. Pour G. Kalflèche, « on retrouve ici la distinction, classique en droit administratif, entre les dispositions impératives et permissives » (ibid., p.52).

erreur de droit : dans une célèbre décision de 2013, le
les dispositions d'un PLU doivent être seulement
compatibles avec l'article L. 121-1 :

« 5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : » Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : / 1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable (í) » ; que, par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution sous réserve qu'elles soient interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent et que, en conséquence, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code l'urbanisme ; »⁴⁸²

Comme indiqué par les avocats du cabinet « Green Law avocats », « la Haute juridiction s'appuie ici sur la réserve d'interprétation émise par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2000-436 relative à la conformité à la Constitution de la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU). Au moyen d'une réserve d'interprétation « directive », le Conseil Constitutionnel avait en effet, expressément jugé que seul un contrôle de compatibilité peut être exercé par le juge administratif entre les dispositions d'un plan local d'urbanisme et l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui régit les orientations de ces plans, sous peine de méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution »⁴⁸³ :

« 13. Considérant qu'eu égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire

⁴⁸² CE, 15 mai 2013, n°340554, Commune de Guermençon.

⁴⁸³ Voir supra : <http://www.green-law-avocat.fr/le-plu-doit-seulement-etre-compatible-avec-les-objectifs-prevus-a-larticle-l-121-1-du-code-de-lurbanisme/>.

la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en l'espèce, le juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ; »⁴⁸⁴

En l'espèce, le Conseil d'État a donc censuré le juge d'appel (la cour administrative d'appel de Bordeaux) qui avait contrôlé la conformité du PLU de la commune concernée aux dispositions de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, alors qu'elle n'aurait dû contrôler, selon la Haute juridiction, que la simple compatibilité à ceux-ci. Autrement dit, toute juridiction ne peut, sans commettre d'erreur de droit, vérifier que les dispositions d'un PLU assurent *effectivement* le respect d'un objectif inscrit à l'article L. 121-1 « *dans le respect des objectifs du développement durable* » ó ici, en l'occurrence, l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles. Elle doit seulement contrôler si le PLU *ne méconnaît pas manifestement* l'objectif visé à l'article L. 121-1.

⁴⁸⁴

Arrêt Commune de Guermençon précité.

juridique toujours très incertaine de la plupart
des principes attachés au concept de développement urbain durable

La jurisprudence évoquée du Conseil d'État, qui n'a pas été jusqu'ici remise en cause, pose la question des implications normatives des PLU au regard des nouveaux objectifs assignés à la planification urbaine par la loi ENE. En l'espèce, et comme pour les SCOT, ces implications apparaissent faibles, et les documents de la planification urbaine en général restent beaucoup plus incitatifs que prescriptifs. La « prescriptivité » approfondie d'un document d'urbanisme semble même découragée : outre le cas évoqué précédemment, nous pouvons également prendre l'exemple d'un PLU dont les prescriptions, en matière de prévention des risques naturels locaux, apparaîtraient trop restrictives s'il était établi qu'un risque identifié par le PPR local correspondait à un aléa limité, pouvant être reconnu comme tel par l'autorité compétente et prévenu sans aller jusqu'à fixer des règles d'inconstructibilité : le juge administratif serait alors conduit à censurer le plan pour erreur manifeste d'appréciation⁴⁸⁵.

Le développement urbain durable, et les priorités reconnues en la matière dans le nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme, restent ainsi contraints par une planification urbaine qui, en France, malgré quelques amodiations, demeure dans une large mesure incitative ; au nom de la nécessaire adaptation des documents de planification aux « réalités locales », et de la libre administration des collectivités locales. Cela n'implique pas pour autant de devoir « figer » la ville durable en un modèle unique défini par des normes issues du travail législatif qui exigeraient toutes une stricte conformité, malgré les craintes exprimées en ce sens par plusieurs auteurs. Cela nous paraît d'autant plus important à souligner que l'opposition entre la réglementation urbanistique, presque systématiquement connotée de manière négative en l'espèce, et le projet urbain « souple » qui, à l'inverse, aurait toutes les vertus et serait à renforcer pour permettre l'élaboration de la ville durable, semble justement parfois être devenue commune. Ainsi, pour le géographe Patrice Caro, la règle d'urbanisme « manque de souplesse face aux mutations des sociétés urbaines. Sa vision est celle d'une ville statique en raison d'un déphasage avec les nouvelles pratiques urbaines [í] »⁴⁸⁶. Pour l'urbaniste Véronique Lavallée, les documents d'urbanisme, et notamment les nouveaux documents supra-communaux, ont un caractère trop prescriptif et « les objectifs assignés aux

⁴⁸⁵ CAA Marseille 19 octobre 2006, n°03MA01967, *Commune de Contes*.

⁴⁸⁶ In : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op.cit., p.16.

lité avec les documents de planification sectoriels
ntraintes, un carcan offrant un espace restreint à
l'expression d'un projet sur un territoire donné [í] »⁴⁸⁷, avant d'ajouter ó pour ce qui
concerne plus précisément les documents supra-communaux ó que « *les dispositions qu'ils
contiennent ne sont pas toujours définies et écrites avec le discernement nécessaire à
l'établissement d'une règle qui doit conserver une marge d'adaptabilité dans sa mise en
œuvre, eu égard, notamment, aux caractéristiques différenciées des territoires qu'ils
recouvrent* »⁴⁸⁸.

À notre sens, encore une fois, cette opposition entre la règle générale et le projet
urbain local n'a pas lieu d'être, et des règles de planification urbaine renforcées ó en même
temps que rendues plus simples et lisibles ó n'empêchent en rien des projets urbains ambitieux au
regard de l'objectif de développement urbain durable, au contraire. Comme l'indiquait, dans
un entretien récent, le juriste et président de section honoraire au Conseil d'État Daniel
Labetoulle⁴⁸⁹ : « *Il ne faut pas, en effet, multiplier les règles particulières, mais il ne faut pas
non plus se les interdire quand, comme ici, elles correspondent à des besoins spécifiques.
C'est une question de dosage* ». Dans ce cadre, il ne faut par ailleurs pas perdre de vue qu'« *il
est possible d'agir par l'interdit* »⁴⁹⁰. C'est par exemple le point de vue de l'architecte et
urbaniste Ariella Masboungi, qui, en l'espèce, évoque le modèle anglo-saxon ; en ajoutant :
« *En Allemagne et aux Pays-Bas, le droit de l'urbanisme stipule qu'il est interdit de
construire en général et que la constructibilité d'un terrain est liée à l'élaboration d'un plan
d'urbanisme [í] La politique britannique, elle, par le biais d'une directive rend difficile la
construction de centres commerciaux hors ville constituée. Si la preuve est faite que ce n'est
pas possible, il faut alors faire un projet urbain pour intégrer les programmes commerciaux
de manière cohérente. Le succès immédiat au plan socio-économique des premières
réalisations, telles celles de Birmingham, de Manchester et à présent de Liverpool, a eu un
effet d'entraînement indéniable. Cette mesure est un frein sérieux à l'étalement urbain tant le
lien entre commerce et urbanisation est étroit* »⁴⁹¹.

⁴⁸⁷ Ibid., p.75.

⁴⁸⁸ Ibid., p.80. L'auteure note cependant au préalable que « *ces dispositions peuvent aussi être
appréhendés comme une grille de lecture, des éléments de bon sens à faire vivre dans l'analyse et la
connaissance du territoire et la définition du projet* » (p.75).

⁴⁸⁹ Interview donnée à propos du contentieux de l'urbanisme dans *Dalloz actualité*, édition du 31/07/2015.
<http://www.dalloz-actualite.fr/interview/contentieux-de-l-urbanisme-il-faut-modifier-comportement-des-acteurs#.Vc4MSvntmkp>.

⁴⁹⁰ A. Masboungi, *op. cit.*, p.19.

⁴⁹¹ Ibid.

La référence à ces exemples étrangers, et surtout à certains de leur succès ó notamment dans la limitation de l'étalement urbain ó, peut ici être utile pour ó en France ó rendre le respect de certains objectifs indissociables du développement urbain durable beaucoup plus effectif qu'il ne l'est actuellement. Cela peut déjà passer, comme évoqué auparavant, par une succession de décisions jurisprudentielles « audacieuses » appuyées sur une redéfinition précise de ces objectifs lorsqu'ils sont en jeu. Cela peut également induire de revoir la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme, et de la simplifier : non au profit des rapports les moins contraignants (qui ont montré leurs limites), mais au contraire de la conformité pour un certain nombre de priorités, dans le respect effectif de l'article 6 de la Charte de l'environnement (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* »), qui doit trouver à s'appliquer concrètement au droit de la ville comme aux autres législations ó et, donc, en assumant l'interdit au besoin.

Certes, comme l'indique par exemple Jean-Bernard Auby, « *le Droit n'est certainement pas d'un grand poids dans les facteurs qui produisent ces phénomènes de structure [les structures urbaines], souvent forgés par une longue histoire, dus fortement à des choix politiques ou des réalités économiques. Mais il peut les influencer, les accentuer, les atténuer, les infléchir* »⁴⁹². À notre sens, cet infléchissement est plus que jamais nécessaire au regard de certaines urgences et de certains problèmes urbains, qui réclament *a contrario* le retour à une véritable planification et un droit plus « fort » qu'il ne l'est actuellement en l'espèce⁴⁹³, comme le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme, une continuité dans les normes essentielles à respecter pour faire progresser le développement urbain durable⁴⁹⁴ et une limitation significative des dérogations en matière d'urbanisme qui sont devenues une caractéristique majeure du droit de la ville en France.

⁴⁹² J.-B. Auby, op.cité, p.92.

⁴⁹³ Notons au passage que l'expression de « droit mou » était présente dans le rapport public du Conseil d'État en 1991 (rapport Labetoulle), qui stigmatisait en des termes de fait assez durs la dégradation de la qualité des normes dans le droit de l'urbanisme.

⁴⁹⁴ Ce point est particulièrement majeur. Comme le souligne par exemple E. Carpentier, « *les réformes incessantes présentent en droit de l'urbanisme certains caractères spécifiques qui accentuent l'insécurité juridique en la matière* » (in : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op.cit., p. 29) et, de fait, pénalisent l'effectivité et l'endurance des mesures prioritaires que l'on peut associer au développement urbain durable à la limitation de l'étalement urbain, la réduction des pollutions, etc. Dans un article de 2012, le professeur Y. Jégouzo qualifiait pour sa part le droit français de l'urbanisme de « bateau ivre » (Y. Jégouzo : « Le droit de l'urbanisme, un bateau ivre ? », *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin*, La Mémoire du Droit, 2012, p. 517).



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TITRE III

LE PROBLEME DU MAINTIEN DE NOMBREUSES PRATIQUES DEROGATOIRES

Le phénomène des dérogations au droit commun de l'urbanisme, à des fins diverses (modification du zonage, équipement en réseaux divers, implantation de constructions dans des espaces normalement inconstructibles, modification de leur emprise au sol ou de leur hauteur, etc.), n'est pas un phénomène nouveau. En 1977 déjà, dans un article critique⁴⁹⁵, la sociologue Monique Pinçon évoquait un « urbanisme dérogatoire » caractéristique du système français et qui, déjà, faisait reposer la nécessité de la dérogation sur « *la mauvaise qualité des plans, sur leur rigidité et leur inadaptation devant l'évolution « spontanée » de l'urbanisation* ». Lors de la rédaction de la loi d'orientation foncière de 1967, un rapport parlementaire justifia même cette nécessité par le fait de « *ne pas neutraliser la vie* »⁴⁹⁶ ! L'augmentation de dérogations au cours de la décennie 1970 et les abus en la matière ont ajouté au fait que toute dérogation viole l'égalité devant la loi ont furent cependant tels que les pouvoirs publics, en 1976, supprimèrent purement et simplement les dérogations aux dispositions des POS⁴⁹⁷ pour privilégier leur encadrement jurisprudentiel ainsi que de nouvelles modalités d'adaptation des règles édictées par le législateur.

Encore faut-il s'entendre, justement, sur les termes !

Celui de dérogation, au sens strict, se réfère à la mise à l'écart pure et simple de la règle, la non-application du règlement.

Ce terme est ainsi distingué de l'adaptation mineure, aujourd'hui fréquente en droit de l'urbanisme, et qui, définie comme « l'assouplissement nécessaire de la règle » au regard de certaines réalités locales, a été introduite dans le code de l'urbanisme par la même loi de 1976. Ce droit à l'adaptation mineure des auteurs de documents d'urbanisme résulte aujourd'hui de l'article L. 123-1-9 du Code de l'urbanisme qui dispose que « *les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* » (voir infra).

⁴⁹⁵ Article : « La dérogation comme phénomène idéologique », in : *Espaces et sociétés*, 1977. L'article repose notamment sur le recensement, par le biais d'articles du *Monde*, de toutes les affaires impliquant la demande de dérogations à la réglementation nationale de 1966 à 1975.

⁴⁹⁶ Rapport de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, Doc. parl. AN, 321, II, p.20 ; M. Bazex : « L'élément prospectif dans la loi d'orientation foncière », in : *RDP* 1970, p.899. Cité par V. Lecoq (op. cit.), p.182.

⁴⁹⁷ Loi du 31 décembre 1976 (Code urb., art. L. 123-1, al. 5).

fin celle de règle alternative, ou « d'exception », qui, des deux précédentes par le fait qu'elle « consiste à prévoir, à côté d'une règle générale, une ou plusieurs règles subsidiaires visant des hypothèses plus limitées que cette dernière. La mise en œuvre d'une exception ou règle alternative constitue donc une simple application du règlement et non une mise à l'écart de ce dernier »⁴⁹⁸.

Dans tous les cas, au-delà des différences terminologiques et pratiques, la gamme de ces procédés qui, d'une manière ou d'une autre, visent à modifier plus ou moins substantiellement la règle d'urbanisme initiale et/ou son application, peut être constitutive, en première approche, d'un ensemble que l'on qualifiera de « pratiques dérogatoires » ce que Gréogory Kalfèche, pour sa part, nomme « tempéraments » de la règle⁴⁹⁹. Ces pratiques, inscrites dans la loi ou permises par la jurisprudence, restent aujourd'hui nombreuses dans le droit de l'urbanisme français, et participent indiscutablement de sa complexité. Pour de nombreux juristes, l'importance de celles-ci, actuellement, est au demeurant la « simple » conséquence de « l'inflation normative » et de la complexité du réseau de normes auquel sont aujourd'hui soumis les documents de planification urbaine. Ainsi, pour Elise Carpentier, cette complexité fait qu'« il est de plus en plus difficile de le mettre en œuvre et par conséquent indispensable de prévoir des procédures dérogatoires »⁵⁰⁰. Le constat qu'il y a, chez l'auteure, ne justifie pas pour autant le recours systématique aux procédures dérogatoires qu'est ainsi un constat souvent partagé.

Mais, comme indiqué précédemment, le recours fréquent à l'« assouplissement » de la règle, voire à sa transgression pure et simple, ainsi que leur justification le cas échéant, sont des réalités déjà anciennes en France⁵⁰¹ qu'il est évident que, déjà, porte inévitablement atteinte au crédit de la règle en elle-même. Dans le même temps, l'étalement urbain, le gaspillage des ressources naturelles, la ségrégation socio-spatiale ou encore l'affirmation de nuisances

⁴⁹⁸ J.-F. Inserguet, fiche « L'écriture des règles alternatives ou exceptions » (fiche n°6), in : « L'écriture du règlement : problèmes généraux », in : *GRIDAUH*, 22/08/2012, p.1.

L'auteur fait en ce sens référence à un arrêt du Conseil d'État : CE, 4 octobre 1974, *Min. Équipement c/ Cts Métras et autres*.

⁴⁹⁹ Ibid., p.89.

⁵⁰⁰ Ibid., p.33.

⁵⁰¹ En 1975, le juriste C. Bluman faisait ainsi observer que « les notions antagonistes de plan et de dérogation s'avèrent [] indissociables: le plan permet une programmation d'ensemble, la dérogation permet les assouplissements nécessaires ». Article « Le contrôle juridictionnel des dérogations en matière d'urbanisme », in : *RDP*, 1975, p.7. Cité par V. Lecoq, op.cité, p.182.

é de progresser, et même de s'accélérer dans les vingt
émettre l'hypothèse que la pratique historique de la
dérogation aux règles d'intérêt général, sous une forme ou sous une autre, a pu participer à ces
évolutions contraires au développement urbain durable ?

Si les problèmes évoqués sont bien évidemment corrélés à bien d'autres facteurs,
l'hypothèse, à notre sens, mérite cependant d'être formulée à l'heure où une réglementation
efficace de la planification urbaine dans l'objectif d'un développement urbain durable à
l'échelle du territoire français, reste posée. Et ce d'autant plus qu'aux pratiques dérogatoires
internes au seul droit de l'urbanisme (Chapitre 1) s'ajoutent des droits qui, toujours
indépendants de celui-ci (selon le principe d'indépendance des législations), n'en ont pas
moins un effet décisif sur les modalités du développement urbain ; tout en étant, *de facto*,
« exemptés » des règles propres au droit de l'urbanisme, et notamment des nouvelles normes
issues du Grenelle de l'environnement. C'est le cas avant tout du droit des implantations
commerciales, qui, malgré la tentative de réintégration dans le droit commun de l'urbanisme à
cette occasion et par la suite⁵⁰³, reste largement autonome (Chapitre 2).

La possibilité de dérogation aux nouvelles normes issues des grands textes législatifs
récents ayant visé à promouvoir plusieurs principes du développement urbain durable ó et
notamment les principes énumérés, en l'état, dans l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme ó
peut ainsi apparaître comme un phénomène multiforme dont la force ne peut manquer, là
encore, d'interroger quant à l'effectivité de celui-ci (Chapitre 3).

⁵⁰² Voir *supra*.

⁵⁰³ Ce fut notamment le cas avec la proposition de loi « Ollier-Piron » (proposition n° 2490 déposée le 3
mai 2010 à la Présidence de l'Assemblée nationale), qui est restée sans suite jusqu'ici (voir *infra*).



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 1

LES PRATIQUES DEROGATOIRES INTERNES AU DROIT DE L'URBANISME FRANCAIS

Malgré leur interdiction formelle dans la loi du 31 décembre 1976, certaines dérogations aux règles légales en matière de planification urbaine et d'urbanisme ont été rétablies par la suite, ajoutant ainsi aux « adaptations mineures » et aux règles alternatives. Concernant les premières, il s'agit déjà de distinguer les dérogations relativement anciennes (datant de 2003) des dérogations récentes, comme celle qui, fixée par une ordonnance d'octobre 2013, donne faculté à l'autorité compétente de faire abstraction d'un ensemble de dispositions fixées par le PLU pour encourager et faciliter la construction de logements⁵⁰⁴. Dans un deuxième temps, il convient de distinguer les pratiques dérogatoires instituées à l'échelle des espaces urbanisés pour différentes raisons d'« intérêt général » de celles mises en place pour contourner la règle de la constructibilité limitée dans les espaces non urbanisés, et que nous analyserons successivement.

⁵⁰⁴ Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 (voir *infra*).

Dans ce premier cas, nous pouvons recenser quatre types de dérogations *stricto sensu* instituées par le législateur à partir du début des années 2000, et inscrites dans le code de l'urbanisme à l'article L. 123-5 (alinéas 3 à 5) : il y a tout d'abord les dérogations permises pour la reconstruction de bâtiments endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, et lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs dans l'impératif de sécurité des biens et des personnes sont contraires aux règles du PLU (loi n° du 30 juillet 2003⁵⁰⁵, art.51) ; peuvent ensuite exister des dérogations aux fins de restauration ou de reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les impératifs architecturaux attachés à ces immeubles sont, là encore, contraires aux règles du PLU (loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit⁵⁰⁶, art. 9) ; de même, s'imposent désormais des dérogations pour permettre les travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant (loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion⁵⁰⁷, art.4) ; enfin, l'ordonnance de 2013 précitée a institué tout un ensemble de dérogations possibles au PLU ou à un document en tenant lieu, notamment en termes de gabarit et de densité, pour favoriser la construction de logements et la mixité sociale⁵⁰⁸. Cet ensemble de possibilités de dérogation récentes a même fait l'objet d'un nouvel article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme.

Si l'objet de certaines dérogations ainsi rétablies est en soi peu contestable, et peut même aller dans le sens du développement urbain durable (nous pensons notamment ici à celles qui concernent l'accessibilité et la mixité sociale), et si, par ailleurs, ces dérogations exigent l'accord préalable de l'autorité compétente, il nous semble cependant que leur rétablissement va potentiellement dans le sens d'une « réhabilitation » générale de la pratique dérogatoire, surtout depuis l'ordonnance précitée d'octobre 2013. Ce qui, en plus de rendre le droit de l'urbanisme un peu plus complexe, peut encourager à la pratique dérogatoire et à la multiplication des possibilités en la matière, avec les inévitables risques que cela comporte et qui avaient justifié la loi de 1976.

⁵⁰⁵ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages (*JORF* du --).

⁵⁰⁶ Loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004.

⁵⁰⁷ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

⁵⁰⁸ Voir fiche annexe n°9.

plus notable, qu'à ces différentes possibilités de « outrepassent » la loi de 1976, s'ajoutent celle des adaptations mineures au motif et aux termes de l'article L. 123-1-9 (premier alinéa), pour rappel, de « *la nature du sol, la configuration des parcelles la structure des constructions avoisinantes* » ; ce qui, comme le remarque le juriste Jean-François Inserguet, « *visent principalement, les articles 3 à 13 du règlement de zone, ainsi que, a priori, l'article 14 depuis la suppression de la possibilité d'autoriser de façon générale le dépassement de COS* »⁵⁰⁹. Même si l'adaptation doit être « limitée », et que le juge exerce par ailleurs un contrôle normal particulièrement strict depuis l'instauration de ces adaptations⁵¹⁰, nombre de élus locaux ont souvent saisi la possibilité de celles-ci pour modifier leur document d'urbanisme en s'éloignant sensiblement des conditions devant être réunies pour procéder aux adaptations. Une commune des Pyrénées-Orientales (Théza) a ainsi récemment accordé un permis de construire en procédant à l'« adaptation mineure » de la hauteur maximale des bâtiments retenue dans son PLU, ce qui a été sanctionné par le juge au nom de l'absence de condition inscrite à l'article L. 123-1-9 et pouvant justifier cette adaptation :

*« 5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la hauteur des constructions est appréciée au faîtage du bâtiment et non à l'égout du toit ; que la hauteur maximale du bâtiment projeté au faîtage est de 12,32 m. ; que si la commune de Théza soutient qu'il s'agit d'une adaptation mineure aux dispositions précitées de l'article 4NA10 du plan local d'urbanisme de Théza, il ne ressort pas, en tout état de cause, des pièces du dossier qu'une telle adaptation, à la supposer mineure, était rendue nécessaire par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes, ainsi que l'exigent les dispositions de l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme ; que, par suite, le permis de construire en litige a été délivré en méconnaissance des règles de hauteur fixées par le plan local d'urbanisme de Théza ; »*⁵¹¹

Le juge administratif a ainsi rappelé que tout maire devait non seulement apporter des justifications précises s'il voulait délivrer un permis comportant des adaptations mineures par rapport au PLU, mais surtout que l'élu local devait bien apprécier la conformité de l'adaptation souhaitée avec les conditions énumérées à l'article L. 123-1-9 ó même si celles-ci restent finalement l'objet de formulations assez vagues. Ont ainsi été également jugées

⁵⁰⁹ Ibid., p.2.

⁵¹⁰ Cf. CE, 29 juillet 1983, n°35665, *Mme Hébert*.

⁵¹¹ CAA Marseille, 24 avril 2015, n°13MA04475, *Commune de Théza*.

de dépassement de la hauteur maximale autorisée de 9 à 1940, *Commune de Milly-la-Forêt*) ; une construction sur la limite séparative alors que le POS prévoyait une distance de 3 mètres (CE, 12 mai 1989, n° 66935, *M. et Mme X*) ; une autorisation de construire sur un terrain de 247 m² au lieu des 300 m² minimum imposés (CE, 28 juillet 1995, n° 122000, *Commune de Saint-Maur-des-Fossés*).

Les possibilités de dérogation (dans des hypothèses limitées pour l'instant) et d'adaptations mineures s'accompagnent enfin, pour les auteurs des règlements d'urbanisme, de la faculté de prévoir des règles alternatives, dont plusieurs peuvent apparaître particulièrement importantes à l'aune du développement urbain durable : ce qui est par exemple le cas de l'extension de constructions existantes, régulièrement édifiées au départ, mais qui, au moment de la mise en œuvre, ne sont plus conformes aux dispositions d'un PLU. Selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'État cette circonstance, qui peut viser une ou plusieurs dispositions du document d'urbanisme, « ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions »⁵¹². Même si le juge administratif se montre particulier strict dans les deux hypothèses ó dans l'examen de la réduction effective de non-conformité dans le premier cas⁵¹³, et dans l'appréciation de la notion de « travaux étrangers » dans l'autre cas⁵¹⁴, la jurisprudence première reste d'actualité, et permet, sous certaines conditions, l'extension de constructions non conformes à une ou plusieurs dispositions d'un PLU.

La règle alternative, ou « exception », peut également viser les divisions foncières des lotissements, et permettre, les concernant, « une application modulée de la règle d'urbanisme »⁵¹⁵. En effet, les nouvelles dispositions de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme⁵¹⁶ donnent la possibilité, en cas de permis d'aménager un lotissement ou d'une demande de permis qui vaut division sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, d'apprécier « l'ensemble du projet [í] au regard de la totalité des règles édictées

⁵¹² CE, 27 mai 1988, n° 79530, *Mme Sekler*.

⁵¹³ Cf. CE, 10 juillet 1995, n° 97462, *M. Timsit*.

⁵¹⁴ Cf. CE, 26 février 1988, n° 73393, *Commune de Saint-Leu-la-Forêt*.

⁵¹⁵ J.-F. Inserguet, *ibid.*, p.3. L'auteur cite par ailleurs, sur cette question précise, un article de G. Godfrin : « Projet immobilier avec division foncière : comment appliquer le PLU ? », in : *Constr.-Urb.*, mars 2007, p.11.

⁵¹⁶ Selon le décret n° 2007-18 du 05 janvier 2007, modifié par le décret n° 2012-274 du 28 février 2012.

le règlement de ce plan s'y oppose ». Par des règles
me peut par exemple permettre la vérification de ses
dispositions non pas à l'échelle de l'unité foncière, mais à celle de chaque terrain ou unité
issue de la division foncière. Il y a donc possibilité d'une « mise à l'écart du principe
général »⁵¹⁷ (et ce pour l'ensemble des articles du règlement), ce qui peut par ailleurs
apparaître contradictoire avec l'encadrement renforcé de l'aménagement des lotissements par
la loi ALUR⁵¹⁸. « Ainsi, à titre d'exemple, il pourra être prévu que les règles relatives aux
surfaces minimales (art.5), aux espaces verts (art.13) ou à la densité (art.14) seront
appréciées lot par lot, ce qui est loin d'être neutre en termes d'architecture »⁵¹⁹.

Au-delà de ces cas revêtant une importance particulière pour l'évolution des tissus
urbains, les règles alternatives sont nombreuses, et peuvent être intégrées dans l'ensemble des
« pratiques dérogatoires » qui existent actuellement, et cela même si la validité de ces règles
alternatives suppose une précision importante, et si elles ne peuvent être requalifiées en
adaptations mineures ou en dérogations illégales ó ce que le juge apprécie strictement⁵²⁰.

⁵¹⁷ J.-F. Inseguet, *ibid.*

⁵¹⁸ Voir *supra*.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ Voir par exemple : CE, 2 mars 1994, n° 140723, *Commune de Maromme*. La phrase « [í] les cas des ouvrages techniques, de surveillance et de gardiennage, ainsi que l'agrandissement des bâtiments existants pourront faire l'objet de dérogations » avait notamment été sanctionnée par la Haute juridiction.

res à l'échelle des espaces non urbanisés

Il existe également une grande variété de pratiques dérogatoires permettant l'artificialisation et l'urbanisation des zones A et N et des communes. En effet, comme le note Bernard Drobenko, « *plusieurs apports législatifs introduisent des possibilités d'urbanisation* »⁵²¹ dans ces zones, principalement permises par l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme et son douzième alinéa :

« 12° Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels les constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. »

Même si les conditions posées peuvent être appréciées strictement par le juge, et ce à partir d'une interprétation précise de termes tels que « préservation » ou « milieux naturels », ce qui n'est pas toujours le cas⁵²², il existe, par cette disposition, une possibilité de dérogation *de fait* à l'inconstructibilité dans les zones naturelles et agricoles ; et « *ces ouvertures à l'urbanisation des zones naturelles contribuent à leur artificialisation progressive* »⁵²³, en contradiction avec l'objectif de gestion économe de l'espace et de développement urbain maîtrisé.

Par ailleurs, comme le souligne par exemple Grégory Kalflèche, l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme prévoit également « *des exceptions à l'interdiction de construire en dehors des zones urbanisées de la commune* »⁵²⁴ ó soit des dérogations légales en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Celles-ci concernent par exemple (premier alinéa de l'article L. 111-1-2) les travaux sur d'anciennes exploitations agricoles, qui permettent et l'extension des constructions existantes et la modification de leur usage ó par exemple en transformant les bâtiments agricoles en habitations. Comme le souligne le juriste précité, « *bien entendu, le juge administratif va exercer un contrôle du caractère raisonnable de l'extension, notamment au regard de l'existant* »⁵²⁵. Il reste que, nonobstant ce contrôle, la

⁵²¹ In : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso éditions, 2015, 9^{ème} édition, p.116.

⁵²² Voir supra.

⁵²³ B. Drobenko, *ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*, p.89.

⁵²⁵ *Ibid.* Cf. CE, 15 avril 1996, n°98060, *M. Bonnet*.

le mitage de l'espace rural, et le développement de l'agriculture communale.

Le quatrième alinéa de l'article L. 111-1-2, pour prendre un second exemple important, concerne la possibilité de « constructions dans l'intérêt de la commune ». Cette disposition, qui permet d'autoriser des projets de construction variés en zone rurale sur la base d'une délibération motivée du conseil municipal, « en particulier pour éviter une diminution de la population », est également porteuse d'artificialisation des zones naturelles et agricoles, bien que les projets ne doivent théoriquement pas porter « atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la salubrité publique » et qu'ils doivent notamment être compatibles avec les objectifs visés à l'article L. 110 du code de l'urbanisme mais pas à ceux de l'article L. 121-11. Ainsi, « la dérogation à l'interdiction de construire peut [] se justifier, par exemple, pour un lotissement en hameau, pour une entreprise créatrice d'emplois ou pour le développement d'une activité naturelle de loisirs »⁵²⁶. Le préfet au préalable, et le juge le cas échéant, devra ainsi mettre en balance les avantages et inconvénients du développement démographique et/ou économique attendu au regard de « l'empêchement » sur les zones naturelles, contraire au principe de leur préservation, de la biodiversité et éventuellement des continuités écologiques. Même si le second n'hésite pas à sanctionner une délibération ne retenant que « l'intérêt général de la commune » et sans motivation suffisante⁵²⁷, ou bien autorisant un projet immobilier d'une ampleur « déraisonnable »⁵²⁸, ou bien encore ne faisant pas état d'une perspective de diminution de la population locale⁵²⁹, et même si la jurisprudence est restée constante sur ces points particuliers, les élus locaux gardent de fait de fait plusieurs possibilités de déroger à la règle de constructibilité limitée en zone non urbaine et de ne pas privilégier, en l'espèce, le renouvellement urbain. Ces possibilités ont même été élargies par une circulaire du 9 novembre 1987 autorisant non pas une mais des constructions ou installations susceptibles de suspendre les effets de cette règle en dehors des parties urbanisées des communes.

⁵²⁶ G. Kalflèche, *ibid.*, p.91.

⁵²⁷ Cf. par exemple : TA Limoges, 19 novembre 1992, *Muel c/ Préfet de la Corrèze*.

⁵²⁸ Cf. par exemple : CE, 2 avril 1993, n°110689, *Commune de Saint-Martial d'Albarède*. En l'occurrence, le projet de la municipalité visait à construire en zone rurale 65 logements constituant la première tranche d'un centre de vacances de 350 logements.

⁵²⁹ Cf. par exemple : CAA Bordeaux, 10 décembre 2009, n°09BX00458, *Tauran*. Dans ce cas, le recensement le plus récent faisait même état d'une augmentation de la population locale.

Ainsi, de nombreuses pratiques dérogatoires persistent dans le droit français de l'urbanisme, aussi bien pour les espaces urbanisés que pour ceux qui ne le sont pas, qui sont donc soumis d'ordinaire à une pression d'autant plus importante que les possibilités de dérogation à la règle de la constructibilité limitée sont bien qu'encadrées ou sont facilitées. Si l'existence de plusieurs de ces pratiques n'est possible qu'à certaines conditions⁵³⁰, et si leur nature ainsi que leur portée sont variables, et pour justifiées qu'elles soient dans certains cas, il demeure que les multiples possibilités de s'écarter de la règle générale d'urbanisme sont révélatrices d'une difficulté persistante à rendre réellement lisibles le droit de l'urbanisme et, dans ce cadre, les nouveaux principes attachés au principe général de développement urbain durable, alors même que cette lisibilité et l'effectivité de ces principes sont selon plusieurs juristes ou l'un des enjeux majeurs d'un droit « post-moderne » de l'urbanisme qui prenne véritablement « *en considération les enjeux majeurs de la civilisation urbaine* »⁵³¹ et ne transfère pas « *aux générations futures les coûts induits* » par « *l'assouplissement continu des règles* »⁵³².

⁵³⁰ L'existence d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu par exemple. Nous pouvons également citer l'élaboration d'un PLUi, qui, en vertu de la récente loi *Mandon* du 20 décembre 2014 (voir *supra*) porte plusieurs allègements de réglementation pour faciliter cette élaboration : délais s'appliquant aux PLU ou POS qui ne s'appliquent pas dans ce cas, remplacement des enquêtes publiques par une « simple » mise à disposition du public pour les permis de construire et d'aménager soumis à l'étude d'impact, etc. *id.* En sus, certains POS pourront être maintenus jusqu'en 2020.

⁵³¹ B. Drobenko : *Droit de l'urbanisme*, Lextenso Editions, 2009, 5^{ème} édition, p.324.

⁵³² Ibid. L'auteur reprend ici une expression de l'ouvrage de D. Clerc, C. Chalon, G. Magnin et H. Vouillot : *Pour un nouvel urbanisme*, ADELS, 2008.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 2

LES DROITS DEROGATOIRES AU DROIT COMMUN

DE L'URBANISME :

L'EXEMPLE DU DROIT DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES

L'encadrement de l'urbanisme commercial est né avec la loi Royer de 1973, qui visait à protéger le petit commerce face à la grande distribution alors en pleine extension et s'éloignant de plus en plus des centres-villes pour occuper de vastes surfaces en périphérie des agglomérations, accessibles presque uniquement par l'automobile. Mais le régime issu de cette loi, qui avait notamment institué une procédure d'autorisation préalable des projets de création ou d'extension des grandes surfaces en complément du permis de construire⁵³³, était de fait uniquement motivé par des préoccupations économiques. Par ailleurs, ce régime d'autorisation préalable a dû être revu, dans une optique libérale, car jugé incompatible avec les libertés économiques européennes : c'est en ce sens que la loi LME de 2008, déjà citée⁵³⁴, a modifié en profondeur la planification des implantations et aménagements commerciaux. Mais, comme nous le verrons dans un premier temps, celle-ci reste strictement séparée de la planification urbaine et de son droit commun, malgré la création de nouveaux outils. Les perspectives d'intégration, et, pour être plus précis, de rattachement du droit des implantations commerciales au droit de l'urbanisme, existent cependant, et nous les examinerons dans un second temps.

⁵³³ Autorisation obligatoire les projets d'implantation ou d'extension de commerce de plus de 1000 m² dans les communes de moins de 40 000 habitants, et de plus de 1500 m² dans les communes de 40000 habitants et au-delà.

⁵³⁴ Loi n°2008-776 du 4 août 2008.

Comme indiqué en introduction, la loi LME a pu définir les conditions d'une véritable planification des implantations commerciales, et a, entre autres, créé le document d'aménagement commercial (DAC). Ainsi que l'indique Elise Carpentier, ce document, « peut délimiter des zones d'aménagement commercial, définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire [1] mais à l'exclusion de toute considération relative à l'analyse de l'offre commerciale existante ou à l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces »⁵³⁵.

Dans le même temps, ont été instituées des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), qui se sont substituées aux Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), et dont le rôle est alors défini à l'article L. 752-6 du Code du commerce dans les termes suivants :

« Lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale visée à l'article L. 752-1, la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont :

1° En matière d'aménagement du territoire :

a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;

b) L'effet du projet sur les flux de transport ;

c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

2° En matière de développement durable :

a) La qualité environnementale du projet ;

b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs ».

Si le DAC fait apparaître l'inclusion de critères environnementaux et qualitatifs dans les projets d'aménagement commercial contemporains, et que le rôle dévolu aux CDAC permet, entre autres, l'entrée du développement durable dans le droit du commerce, la loi

⁵³⁵ In : *Quel droit pour un urbanisme durable ?*, op.cit., p.34.

continue sur la stricte séparation entre les législations de commerce et de l'urbanisme et de l'environnement. Il en a été de même avec la loi ENE de 2010, bien que celle-ci ait fait du DAC une composante indispensable du SCOT, et malgré que « la loi LME a toujours été présentée comme n'étant qu'une étape dans un processus de rapatriement du droit des implantations commerciales dans les documents d'urbanisme »⁵³⁶ : ces dernières sont toujours autorisées par des instances décisionnelles, les CDAC, indépendantes des instances compétentes en matière d'urbanisme. Par ailleurs et cela a eu un effet considérable sur l'artificialisation des sols en périphérie des agglomérations au profit de zones commerciales toujours plus étendues et, les opérations soumises à l'examen et à l'autorisation des CDAC concernent des surfaces de vente dont la superficie est désormais égale ou supérieure à 1000 m², au lieu de 300 m² avant 2009.

Le maintien d'une stricte séparation entre les législations du commerce et de l'urbanisme, séparation qui fait notamment « échapper » les implantations commerciales aux objectifs de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, objectifs beaucoup plus précis que ceux de L. 752-6 du Code du commerce en matière de développement urbain durable, se retrouve au demeurant de manière systématique dans la jurisprudence. C'est par exemple le cas, très explicitement, dans un arrêt récent du Conseil d'Etat datant de janvier 2013, relativement à la construction d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale de 2.740 m² à Clermont l'Hérault, et contestée par des enseignes concurrentes de l'enseigne porteuse du projet :

« [] les autorisations commerciales et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes ; que, dès lors, les moyens tirés de ce que l'autorisation attaquée aurait été prise en méconnaissance des exigences du code de l'urbanisme concernant d'une part les constructions réalisées sur des terrains situés dans une zone soumise à un risque d'inondation et d'autre part la détermination de la surface maximale susceptible d'être affectée à un parc de stationnement ne peuvent qu'être écartés ; »⁵³⁷

Par ce considérant, la Haute juridiction démontre ainsi que l'intégration des législations commerciale et urbanistique est, *de facto*, très loin d'être engagée, même au

⁵³⁶ E. Carpentier, *ibid.*, p.34.

⁵³⁷ CE, 16 janvier 2013, n°353442, *Sociétés Clerdis Netto et Distri Clermont Carrefour Contact c/ SCI Camerata*, considérant n°6.

onstruction à un risque naturel. De surcroît, le Conseil
ence avec la conception restrictive du développement
durable qui est celle du code du commerce, a très clairement rejeté la nécessité d'une
démarche de qualité environnementale approfondie pour les implantations commerciales :

« Considérant, en troisième lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les entreprises requérantes, l'article L. 752-6 du code du commerce n'implique pas que le critère relatif à la qualité environnementale ne puisse être respecté que par la mise en œuvre d'une démarche portant spécifiquement le label « Haute qualité environnementale » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet comportera un certain nombre d'équipements concernant notamment le traitement des déchets et la réduction de la consommation d'énergie répondant à l'exigence de qualité environnementale ; »⁵³⁸

En outre, la Haute Juridiction apprécie très largement l'obligation nouvelle d'une compatibilité des aménagements commerciaux validés par les CDAC avec les dispositions d'un SCOT ou d'un schéma directeur en tenant lieu. À titre d'exemple, un autre arrêt du Conseil d'État, de décembre 2012, relatif à l'implantation d'une surface de vente de 2.000 m² dans une commune de Gironde (Montussan), est très éclairant :

« Considérant que si le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise valant schéma de cohérence territoriale comporte une disposition qui prévoit " l'arrêt de toute implantation nouvelle de supermarchés de plus de 1 000 m² de surface alimentaire et galeries marchandes créés ex-nihilo " - disposition qui ne saurait être regardée comme impérative - il prévoit également " le développement des commerces de proximité " dans les zones périphériques " pour assurer un équilibre des services commerciaux par secteur " ; que si le projet contesté vise à créer un supermarché d'une surface de 2 000 m² dans la commune de Montussan, la seule circonstance que la surface de vente dépasse le seuil de 1 000 m² mentionné par le schéma directeur n'implique pas qu'il doive être regardé comme incompatible avec ce schéma ; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'avis donné par le président du Syndicat du schéma directeur de l'agglomération bordelaise, que cette commune se trouve dans une zone périphérique caractérisée par un déficit de grandes surfaces qui entraîne un report des consommateurs vers des grandes surfaces plus éloignées, de nature à justifier qu'y soit implanté un supermarché d'une surface de 2 000 m² afin d'améliorer l'offre de commerce de proximité et de rééquilibrer ainsi les services commerciaux ; que, dès lors, le moyen tiré de ce

⁵³⁸ Ibid., considérant n°10. Voir également à ce sujet : CE, 27 juin 2013, n°358307, Association de défense du site Castellari, considérant n°13.

Ainsi, l'urbanisme commercial relève toujours et clairement d'une législation distincte de la législation urbanistique, et la compatibilité nouvelle entre les projets d'implantations commerciales et les SCOT ou schémas directeurs n'implique pas que ces derniers comportent des prescriptions spécifiques qui limiteraient ou interdiraient ces projets, qui relèvent toujours du seul code du commerce et de l'appréciation des CDAC : de fait, les SCOT doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs d'implantation préférentielle des activités commerciales, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme, et avec lesquels la non-contrariété des projets commerciaux est appréciée de manière très large.

Comme le souligne Elise Carpentier, « le droit de l'urbanisme commercial est donc très ambigu à l'heure actuelle, et partant source d'insécurité juridique puisqu'il repose sur des textes, des logiques et des mécanismes d'époques et d'inspirations différentes, l'ancien droit (notamment le système d'autorisation des implantations par des commissions d'aménagement commercial) n'ayant pas disparu malgré l'entrée en vigueur de la loi de 2008 (qui s'inscrit dans une dynamique et inachevée au demeurant de libéralisation des implantations commerciales) »⁵⁴⁰, ainsi que celle du « Grenelle 2 ».

⁵³⁹ CE, 12 décembre 2012, n°353496, *Société Davalex c/ Société Distribution Casino France*, considérant n°7.

⁵⁴⁰ Ibid., p.35.

Malgré l'immobilisme qui caractérise le droit des implantations commerciales relativement à la planification urbaine et à ses nouveaux objectifs en droit, et celui de la jurisprudence en l'espèce, plusieurs perspectives d'évolution se sont dessinées à partir de 2009, au regard notamment de la consommation excessive d'espace par les grandes surfaces, validée par les instances décisionnelles en matière d'urbanisme commercial : ainsi, rien qu'en 2009, année où 88 CDAC ont été constituées et ont autorisé 777 projets d'autorisation commerciale dans 87%, « un record a été atteint [1] avec plus de 3 millions de mètres carrés supplémentaires autorisés »⁵⁴¹. Le premier bilan de la mise en œuvre de la loi LME a ainsi été un « bilan contrasté »⁵⁴² où à tout le moins où au regard des principes d'équilibre et de consommation économe de l'espace.

Ce bilan, qui n'a ensuite cessé de s'alourdir, a alors justifié la proposition réitérée d'une réintégration claire de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme. Ce fut notamment le cas de la proposition de loi dite « Ollier-Piron », déposée par les députés Patrick Ollier et Michel Piron le 3 mai 2010. Cette proposition, qui s'inscrivait de fait dans la suite du « Grenelle 1 » et d'un certain nombre de constats alarmants quant à l'artificialisation des sols en périphérie des agglomérations, modifiait en substance les modalités suivant lesquelles les autorisations d'urbanisme liées à l'activité commerciale pouvaient être accordées, conformément à des critères définis en matière d'environnement et d'habitat ; et surtout, elle prévoyait qu'il reviendrait au SCOT de préciser de manière prescriptive les règles devant guider les implantations commerciales (le plan local d'urbanisme ayant ensuite pour tâche de décliner au niveau de la parcelle les orientations ainsi fixées) : ainsi, le DAC « nouvelle formule » aurait été partie intégrante du DOO du SCOT, ou, à défaut, aurait été inclus dans le PLUi ou rédigé sous la forme d'un « DAC communautaire », étant précisé que le nouveau document d'aménagement commercial aurait eu pour principe de base la « liberté d'implantation en centralités », alors que le contrôle aurait été la règle dans les secteurs hors centralités préalablement délimités.

⁵⁴¹ J. Dubois-Maury, *ibid.*, p.145.

⁵⁴² *Ibid.*

La proposition de la loi « Ollier-Piron » avait donc clairement pour but d'encadrer beaucoup plus strictement l'aménagement des périphéries d'agglomération et, pour ce faire, d'intégrer la réglementation des implantations commerciales (de plus en plus étendues) à la réglementation urbanistique stratégique. L'examen de la proposition de loi, plusieurs fois reporté par le Sénat entre 2009 et 2011, a finalement été abandonné. Un amendement, reprenant pour partie la proposition, a ensuite été voté dans le cadre de l'examen du projet de la loi ALUR, mais sans résultats concrets quant à l'intégration attendue de l'urbanisme commercial et de l'urbanisme général⁵⁴³. Ainsi, les législations du commerce et de l'urbanisme restent toujours indépendantes sur ce point, même si la première a vu une évolution récente quant à la définition de développement durable, et aux exigences auxquelles doivent répondre les implantations commerciales en la matière : le deuxième alinéa du nouvel article 752-6 du code du commerce, révisé par la loi du 6 août 2015⁵⁴⁴ (art. 35), est en effet rédigé en ces termes :

« 2° En matière de développement durable :

- a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;*
- b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;*
- c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.*

Les a et b du présent 2° s'appliquent également aux bâtiments existants s'agissant des projets mentionnés au 2° de l'article L. 752-1 ».

⁵⁴³ Le nouveau texte voté a seulement affirmé la volonté du législateur de placer le SCOT au cœur de la politique d'aménagement commercial, qui doit désormais définir les localisations préférentielles des commerces et déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et la vitalité des centres-villes (voir *supra*).

Par ailleurs, ont été modifiés des points relatifs aux autorisations accordées. Ainsi, pour les projets nécessitant un permis de construire, le pétitionnaire déposera sa demande de permis de construire. Durant le délai d'instruction du permis, la CDAC sera saisie du projet. Le permis de construire ne pourra être délivré sans avis conforme de la CDAC.

⁵⁴⁴ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015.



PDF Complete

*Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

voir une appréciation plus précise du développement mentale. Pour autant, au regard des termes employés, la

marge d'appréciation reste très large



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CHAPITRE 3

L'URBANISME FRANÇAIS, UN URBANISME DE DEROGATIONS ?

Comme indiqué, le droit de l'urbanisme français admet actuellement un certain nombre d'écarts à la règle, de dérogations *stricto sensu* ou rétablies malgré la loi de 1976 ou à la possibilité de règles alternatives. Ces possibilités renouvelées d'écarts à la règle ont eu incontestablement pour effet de rendre le droit de l'urbanisme plus complexe, dans le temps même où la « responsabilité » de cette complexité était d'abord attribuée à l'accumulation de nouvelles normes ou quand bien même celles-ci visaient à promouvoir le développement urbain durable et à lui donner sens.

Les pratiques dérogatoires ont dès lors connu un « mouvement ascendant », tant pour l'urbanisme stratégique que pour l'urbanisme opérationnel : nous analyserons les derniers effets de ce mouvement dans un premier temps, en donnant une place spécifique au cas des ZAC. Dans un second temps, nous soulignerons de manière plus générale l'intégration très différenciée des différents droits participant à l'édification et à l'aménagement des espaces urbains.

L'établissement de nouvelles dérogations au droit commun de l'urbanisme a connu une recrudescence singulière dans la période récente : ainsi, même si il y a eu réintégration des règlements de lotissements dans la réglementation générale d'urbanisme par la loi ALUR⁵⁴⁵, de fortes résistances existent toujours pour rendre cette réintégration inopérante, ou à tout le moins l'assouplir : des sénateurs continuent par exemple à défendre les relations contractuelles librement formées, quitte à maintenir en échec des politiques publiques d'urbanisme.

Par ailleurs, et de manière étonnante, la même loi ALUR a assoupli et allégé les autorisations nécessaires à la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), à l'encontre de l'encadrement plus strict de ces zones enclenché par la loi SRU qui avait par exemple supprimé le plan d'aménagement de zone (PAZ), et avait donc inclus les ZAC dans le droit commun de l'urbanisme (en l'occurrence dans les PLU). Dans le même temps, cela permettait d'étendre la création de ZAC aux zones urbaines ou à urbaniser. Comme le souligne Grégory Kalflèche, « l'objectif était alors de faire de la ZAC l'un des principaux outils de son objet principal : la rénovation urbaine »⁵⁴⁶.

Cependant, cet objectif a parfois été détourné pour faire de la ZAC un outil privilégié d'extension d'aménagements variés hors zones urbanisées. Car, même si « la procédure est moins dérogatoire que ce qu'elle était du temps des PAZ »⁵⁴⁷, des modifications du PLU sont possibles pour permettre la création d'une ZAC après que le projet a été développé ; ce qui a d'ailleurs été validé par la jurisprudence⁵⁴⁸. La loi Grenelle 2 a ensuite limité la création des ZAC par le développement de la règle de l'urbanisation limitée, applicable à toutes les communes sans SCOT au 1^{er} janvier 2017⁵⁴⁹ ; mais en attendant cette date, la création des ZAC reste libre. Cette création, en dernier ressort, a été facilitée par la loi ALUR, qui a souhaité la simplifier et alléger les procédures préalables : en effet, la réalisation d'une ZAC

⁵⁴⁵ Voir *supra*.

⁵⁴⁶ Ibid., p.332.

⁵⁴⁷ Ibid., p.336.

⁵⁴⁸ Cf. CE, 26 juillet 2011, n°320457, *Société Innov Immo*. Dans ce cas, le juge a consacré la création d'une ZAC dans une zone non compatible avec le PLU.

⁵⁴⁹ En présence d'un SCOT, la liberté d'implantation des ZAC peut être fortement limitée par le biais de son PADD (art. L. 122-1 et R. 122-5 2° C.urb).

e plusieurs autorisations relevant de différents maîtres sation au titre de la loi sur l'eau, déclaration d'utilité publique, permis de construire⁵⁵⁰), dont la plupart étaient soumises à étude d'impact et à enquête publique environnementale. « Ces obligations, considérablement renforcées depuis l'entrée en vigueur de la réforme des études d'impact et des enquêtes publiques le 1^{er} juin 2012, allongeaient significativement les délais de mise en œuvre des opérations d'aménagement, en imposant à chaque maître d'ouvrage (collectivités locales, aménageur, promoteurs, bailleurs sociaux⁵⁵¹) des démarches parfois redondantes⁵⁵². Or, ceux-ci ont été réduits dans le cadre de la loi ALUR, qui a modifié en ce sens l'article L. 122-3 du code de l'environnement⁵⁵¹. Par ailleurs, « la décision de création de la ZAC est, contrairement aux autres autorisations soumises à étude d'impact, dispensée d'enquête publique environnementale, et fait l'objet uniquement d'une concertation préalable, suivie d'une mise à disposition⁵⁵². Enfin, l'article L. 311-7 du code de l'urbanisme, modifié par la loi ALUR (issu de l'art.76-I al. 2 de cette loi) réserve la possibilité de mettre en œuvre une procédure de modification simplifiée des PAZ encore applicables dans les ZAC anciennes, situées dans des communes n'ayant toujours pas procédé à l'approbation d'un PLU. La liberté d'implantation des ZAC a ainsi été à nouveau facilitée, et l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement sensiblement assouplie.

⁵⁵⁰ Cf. article, déjà cité : <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/02/13/les-apports-de-la-loi-alur-en-matiere-durbanisme-operationnel/>.

⁵⁵¹ « L'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone peut tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone ».

⁵⁵² Ibid.

Au-delà des pratiques dérogatoires internes au droit de l'urbanisme, d'autres droits, pourtant intimement liés aux modalités contemporaines de l'urbanisation, aux dynamiques et aux pratiques urbaines, sont toujours strictement séparés du droit commun en matière urbanistique. À l'inverse, d'autres droits ont connu un mouvement d'intégration sensible à celui-ci, dans la perspective du développement urbain durable : c'est le cas par exemple du droit de l'environnement, dans le prolongement de la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement. Avec la loi ENE de 2010, les nouvelles « règles générales de l'urbanisme » (qui imposent par exemple à l'autorité compétente d'« écarter l'application des règles d'urbanisme [ordinaires] lors de l'installation de certains dispositifs concourant au développement durable »⁵⁵³.) ont même pu consacrer, selon certains juristes, une « véritable soumission aux préoccupations d'environnement du droit de l'urbanisme, lequel en outre, intègre de plus en plus de règles environnementales »⁵⁵⁴. Cette primatie nouvelle de la législation environnementale est par ailleurs concordante avec la jurisprudence européenne, qui a consacré la prévalence des intérêts environnementaux sur des intérêts économiques (en l'espèce la perspective d'une opération d'aménagement) dès 1996 avec l'arrêt *Regina* (CJCE, 11 juillet 1996, *Regina c/ Secretary of State for the Environment*⁵⁵⁵). Comme l'indique Bernard Drobenko, cela « indique bien que les objectifs du droit communautaire de l'environnement doivent faire l'objet de mesures impératives d'application, y compris au regard des projets d'urbanisation [1] alors même que le droit de l'urbanisme ne fait pas encore l'objet d'une politique communautaire »⁵⁵⁶. Cela implique *a fortiori* une intégration particulièrement étroite entre la législation d'urbanisme et la législation environnementale.

La jurisprudence française a également œuvré ó mais plus tard ó en faveur de cette intégration toujours plus marquée entre ces deux législations : un arrêt du 19 juillet 2010 du Conseil d'État relatif à l'application du principe de précaution en matière d'antenne-relais, a par exemple établi le fait que l'indépendance des législations ne fait plus obstacle à ce que le principe de précaution puisse s'appliquer en matière urbanistique ó et que, plus largement, les

⁵⁵³ F. Polizzi : « Principe d'indépendance des législations et autorisations d'urbanisme », *GRIDAUH*, septembre 2011, p.4.

⁵⁵⁴ Ibid.

⁵⁵⁵ Aff. C. 44.95 (Cf. *BJDU* n°4, 1996, p.295).

⁵⁵⁶ Ibid., p. 290.

de l'environnement, tels qu'inscrits dans la Charte de respectés par les documents d'urbanisme, au-delà du principe d'indépendance des législations (ce qui se fait cependant encore « à tâtons »). Plus récemment, un autre arrêt du Conseil d'Etat, en février 2015, a remis en débat l'absence d'obligation systématique de joindre l'étude d'impact au dossier de demande de permis de construire, et démontré que l'imbrication sans cesse croissante des polices de l'urbanisme et de l'environnement ne pouvait manquer d'être exploitée à l'occasion de recours contentieux⁵⁵⁷. En revanche, sur certains points tels que les PIG, la séparation des deux reste strictement appréciée : ainsi, dans un arrêt de mars 2015, le Conseil d'Etat a par exemple rappelé que la qualification d'un projet d'intérêt général (en l'occurrence un centre de stockage et d'élimination des déchets, dont la construction avait été projetée dans le cadre d'un PIG par le préfet de l'Essonne) relève de la législation urbanistique, et non de celle sur les déchets et l'environnement⁵⁵⁸ ó ce qui, dans ce cas, permettait de passer outre l'opposition locale et le « syndrome NYMBY »⁵⁵⁹.

Néanmoins, l'intégration entre les deux législations apparaît de plus en plus étroite, ce qui vaut également pour la législation de l'urbanisme et celle du patrimoine : ainsi, l'article L. 421-6 (2°) du Code de l'urbanisme permet de conditionner la délivrance du permis de démolir à la réalisation de prescriptions, voire de refuser un permis de démolir, pour des travaux de démolition de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti. Ainsi, « *au-delà du patrimoine protégé par l'Etat, pris en compte traditionnellement par l'autorisation d'urbanisme via les servitudes d'utilité publique qui en découlent, la protection du patrimoine bâti fait désormais partie intégrante du droit de l'urbanisme* »⁵⁶⁰.

A l'inverse, le droit des installations classées par exemple reste toujours strictement séparé du droit de l'urbanisme. C'est d'ailleurs à propos de celles-ci que le principe de l'indépendance des législations, en 1959 a été établi par la jurisprudence⁵⁶¹, pour devenir ensuite un principe général du droit français. Récemment encore, en 2013, la cour

⁵⁵⁷ CE, 25 février 2015, n° 367335, *Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines*.

⁵⁵⁸ CE, 30 mars 2015, n°375117, *Sté SITA Ile-de-France*.

⁵⁵⁹ Cf. <http://www.green-law-avocat.fr/p-i-g-contre-n-i-m-b-y-lindependance-des-legislations-met-k-o-le-droit-des-dechets/>.

⁵⁶⁰ F. Polizzi, *ibid.*

⁵⁶¹ Cf. CE, 1^{er} juillet 1959, *Sieur Piard*. A l'occasion de cet arrêt, le principe de l'indépendance des législations a ainsi été posé initialement concernant la législation de l'urbanisme, et plus particulièrement le permis de construire et la police des installations classées. Ce principe implique alors qu'une autorisation accordée au titre d'une autre législation ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation.

réaffirmé, dans une affaire impliquant de rappeler que d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement interviennent en vertu de législations distinctes et suivant des procédures indépendantes⁵⁶². Cependant, en termes de procédure justement⁵⁶³, la nuance existe : en effet, un PLU peut tout à fait réglementer, et ce jusqu'à l'interdiction, les conditions d'implantation d'une installation classée (art. L. 123-5 C. urb.), ce qui a été confirmé assez tôt par la jurisprudence⁵⁶⁴.

La nuance est également de rigueur sur le point de l'autorisation d'urbanisme elle-même concernant la législation des implantations commerciales. En effet, même si celle-ci reste *in concreto* indépendante de la législation urbanistique, comme développé plus haut, les PLU ont désormais la faculté de « identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale » et de définir, le cas échéant, des prescriptions à même de satisfaire cet objectif (art. L. 123-1-7 7°bis C. urb). Ces prescriptions peuvent même aller jusqu'à la réglementation stricte et même l'interdiction d'établissements commerciaux qui ne répondraient pas, selon les responsables locaux et auteurs des PLU, à cet objectif de diversité commerciale et, dans la plupart des cas, de modération de l'extension des grandes surfaces, ce qui là encore a été validé par la Haute juridiction : dans un arrêt de juin 2010 relatif au PLU de Paris et à ses dispositions strictes en matière d'encadrement des implantations commerciales (au profit du commerce de détail et de l'artisanat), le Conseil d'Etat a en effet estimé :

« Aux termes de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : Les Plans locaux d'urbanisme [i] peuvent :

1° Préciser l'affectation des sols selon les usages qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées [i] ; il ressort de ces dispositions que les plans d'urbanisme peuvent délimiter, pour des motifs d'urbanisme, des zones dans lesquelles l'implantation de certains établissements commerciaux est interdite ou réglementée »⁵⁶⁵.

⁵⁶² CAA Bordeaux, 3 décembre 2013, n°11BX02676, *Ministère de l'Ecologie*.

⁵⁶³ Comme l'indique F. Polizzi (*op. cit.*), il est en effet fondamental d'envisager le principe d'indépendance des législations dans le champ urbain à deux niveaux : celui des règles sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme ; et celui de la procédure d'instruction de celle-ci « et des liens qu'elle a avec d'autres procédures » (p.1).

⁵⁶⁴ Voir par exemple : CE, 15 septembre 2004, n° 230665, *SARL Lecouffe Darras*.

⁵⁶⁵ CE, 8 juin 2010, n° 317469, *SARL Immo Concept*.

qui a validé une interprétation particulièrement large de l'urbanisme, et l'intégration du droit des implantations commerciales et du droit de l'urbanisme, au profit de ce dernier où l'expression « pour des motifs d'urbanisme », sans précision supplémentaire, nous semble assez éloquente ici. Pour autant, cette jurisprudence est restée isolée, et la possibilité prescriptive d'un PLU en matière d'implantations économiques, au-delà de la simple réglementation urbanistique, est peu exploitée et peu suivie sur le plan législatif pour soumettre le droit de ces implantations au droit commun de l'urbanisme.

Ainsi, les nuances au principe de l'indépendance des législations restent rares et plus particulièrement pour certaines d'entre elles par rapport à la législation urbanistique, et surtout minimes par rapport à l'objectif global d'intégration au profit du développement durable et de son effectivité dans le champ de la planification et de l'aménagement urbains. Nous pouvons même soutenir que, à l'image de l'appréciation et de la définition du concept par les différentes législations, cette intégration, en l'état, est à géométrie variable. Outre que cela pose problème, encore une fois, pour l'affirmation du développement durable⁵⁶⁶, cela pénalise la simplification des opérations d'urbanisme, « hachées entre plusieurs régimes de contrôle »⁵⁶⁷. L'argument initial qui avait justifié l'élévation de l'indépendance des législations au rang de principe normal du droit, à savoir la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme (et un délai d'instruction plus court), n'est ainsi et en lui-même et plus aussi évident qu'auparavant.

⁵⁶⁶ Ainsi, selon F. Polizzi, « le concept même de développement durable, très vaste [é], dans lequel s'inscrit de plus en plus le droit de l'urbanisme, implique un affaiblissement du principe d'indépendance, justifié à l'origine par l'absence de connexité des règles entre elles » (ibid., p.6), ce qui n'est plus le cas, justement avec des principes tels que le développement durable, dont l'un des fondements est la transversalité.

⁵⁶⁷ F. Polizzi, ibid., p.1. Le juriste reprend ici une idée du professeur Lebreton (in : *AJDA*, 20/05/1993, p. 20 et suivantes).

L'urbanisme français est ainsi redevenu, à plusieurs niveaux, un urbanisme de dérogations. Soit que des pans entiers de l'aménagement urbain, malgré la tendance affichée à l'intégration des législations, relèvent toujours de réglementations indépendantes du droit commun de l'urbanisme ; soit que, sous des modalités diverses, les écarts à la règle générale de l'urbanisme soient possibles sous certaines conditions : parfois pour permettre la promotion d'aménagements qui peuvent être associés au développement urbain durable (ainsi de l'accessibilité pour les personnes handicapées ou de la promotion des énergies renouvelables), mais le plus souvent pour « faciliter » le travail des élus locaux en faveur du développement urbain, et avant tout l'extension du tissu urbain.

En l'état actuel du droit français de l'urbanisme, les élus locaux gardent de fait un pouvoir « exorbitant » en matière d'autorisation d'urbanisme et de permis de construire, bien que les réformes récentes les conduisent à considérer que ce pouvoir ne serait pas/plus respecté par le pouvoir central : en octobre 2015, de nombreux élus franciliens se sont par exemple élevés contre la création d'un nouvel opérateur de l'État (le Grand Paris Aménagement ó GPA) chargé d'assurer l'aménagement de la métropole⁵⁶⁸ ; ce qu'ils dénoncent à nouveau comme une démarche de « recentralisation » de l'aménagement urbain au détriment des élus locaux et de leur pouvoir d'urbanisme. Le sujet, de fait, reste très sensible, et ces élus semblent avoir beaucoup de réticences à partager leurs prérogatives avec les représentants de l'État ó comme avec les citoyens ó au demeurant ó dans le cadre de la démocratie participative et de la nouvelle gouvernance locale qui fonde également le développement urbain durable. Le « droit de regard » de l'État, garant de l'intérêt général, supposerait-il ó de fait ó moins de liberté vis-à-vis des normes supra-locales ?

⁵⁶⁸ Voir par exemple article : <http://www.latribune.fr/regions/ile-de-france/grand-paris-les-elus-s-insurgent-contre-la-prise-de-pouvoir-de-l-etat-513277.html>.

Comme développé en première partie, le développement urbain durable a incontestablement connu une reconnaissance dans le droit français, à différents niveaux juridiques, et plusieurs de ses principes ont été transformés en objectifs de la planification et de l'aménagement urbains dans le code de l'urbanisme (avec pour articles de référence les articles L. 110 et L. 121-1). Mais nous pouvons aussi constater que le droit français n'a pas connu une « mue » complète à même d'assurer la normativité de ces principes, la conformité des documents d'urbanisme aux principes prioritaires, et de faire ainsi du développement urbain durable un principe général du droit.

Cette évolution souhaitable s'est en effet heurtée à trois grands problèmes que nous avons pu développer : le déficit de précision normative, des rapports normatifs toujours plus favorables à un droit de l'urbanisme « mou », et le maintien de nombreuses pratiques dérogatoires. D'autres problèmes existent, tels que le financement de la « transition urbaine » dans le respect des principes du développement urbain durable, particulièrement délicat en période de crise⁵⁶⁹ ; et des expériences encore trop circonscrites, tel que cela a pu être récemment souligné dans un rapport remis en 2014 au Premier ministre⁵⁷⁰ (dit « rapport Peylet »). Ajoutés les uns aux autres, ces problèmes obèrent la capacité de la France à avoir répondu aux attentes en matière de développement urbain durable, telles que formulées dans les années 1990 à l'échelle européenne. En ce sens, et pour reprendre le titre du rapport Peylet, le développement urbain durable reste en France « une politique à construire », en surmontant divers obstacles, dont les obstacles juridiques ne sont pas des moindres.

⁵⁶⁹ A ce sujet, voir par exemple l'article de W. Gilles : *Le financement du Grenelle de l'environnement : montages complexes et financements innovants*, in : *La ville durable après le Grenelle de l'environnement* (op. cit.), p.93-108.

⁵⁷⁰ Rapport « La ville durable, une politique publique à construire », de R.Peylet (mai 2014), 145 p. Voir fiche annexe n°10.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CONCLUSION GÉNÉRALE

Comme développé en première partie, le droit de l'urbanisme a connu une évolution profonde depuis quinze ans. À partir de la loi SRU, plusieurs textes législatifs ont construit une réglementation de la planification urbaine plus soucieuse de l'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales – c'est-à-dire plus à même de concrétiser dans les règles urbanistiques le concept de développement urbain durable, qui s'est par ailleurs (peut-être excessivement !) affirmé dans les discours des urbanistes et/ou des élus locaux⁵⁷¹. Cette réglementation, que d'aucuns jugent cependant d'une complexité accrue, donne notamment une place privilégiée à la gestion plus économe de l'espace, à la mixité fonctionnelle et sociale, ou encore à la protection de la biodiversité et ainsi qu'à la prévention des pollutions et nuisances.

Cependant, cet effort législatif qui a culminé avec la loi ENE du 12 juillet 2010, ne s'est pas toujours accompagné ni des moyens opérationnels à même de permettre l'application efficiente et rapide des priorités attachées au développement urbain durable, ni d'une précision suffisante des termes et principes qui sous-tendent celui-ci. Surtout, le législateur s'est assez systématiquement interdit de se montrer trop prescriptif ou coercitif, et, au contraire, a privilégié l'incitation – qui avait pourtant montré d'incontestables limites dans la décennie précédente au regard de certains problèmes tels que l'étalement urbain ou la protection effective de la qualité de l'air ou de la biodiversité. Et, comme développé en seconde partie (titre I), la précision de la norme est très souvent reportée sur le juge, à travers le contrôle de compatibilité notamment : comme l'indiquait par exemple le juriste Christophe

⁵⁷¹ Rappelons par ailleurs que cette préférence accordée au terme de développement urbain durable s'est par ailleurs logiquement accompagnée dans notre thèse de l'étude privilégiée de la planification urbaine, de ses instruments et de ses nouvelles règles en l'état actuel du droit, en laissant pour partie de côté l'urbanisme opérationnel – qui, pour autant, est de plus en plus intégré à l'urbanisme réglementaire.

contrôle de la compatibilité, le juge administratif sera constructivisme politique auquel a renoncé le niveau décisionnel central »⁵⁷². L'observation peut être réitérée aujourd'hui, après la mise en œuvre de lois et les lois ENE et ALUR qui n'ont pas fondamentalement contrecarré cette tendance et l'affirmation de ce qui a pu être qualifié de « droit mou » de l'urbanisme par le Conseil d'État.

Le droit français, de fait, nous semble rester marqué par une inclusion du développement durable qui, sur différents points et malgré le principe désormais constitutionnel de promotion de celui-ci par les politiques publiques (art. 6 Charte de l'environnement et rappel), reste partielle et inachevée. Un certain nombre de principes fondamentaux qui peuvent lui être associés en matière urbaine au sens large et qui, *in fine*, définissent le développement urbain durable et, ont actuellement une effectivité et une juridicité très relatives, quand bien même ces principes peuvent être appréhendés comme des principes historiques de l'urbanisme de « bon sens »⁵⁷³ : ainsi de la limitation de l'étalement urbain, de la mixité sociale, ou encore de la préservation d'espaces de nature et de biodiversité dans la ville.

Un certain nombre d'espaces spécifiques de la « surface » urbaine échappent toujours, par ailleurs, au droit de l'urbanisme, et plus précisément aux nouvelles exigences imposées à la planification urbaine dans l'objectif de développement urbain durable : les espaces de la grande distribution sont ainsi les archétypes de ces espaces urbains dont la réglementation et la régulation (très libérale *de facto*) ne relèvent pas de ce droit mais d'un droit connexe et en l'occurrence le droit du commerce dans ce cas précis. Ainsi, l'espace juridique de l'urbanisme et de la planification urbaine ne coïncide toujours pas, loin de là, avec l'espace de la ville contemporaine, celui des « grands territoires urbains », toujours plus dilatés, privatisés et peu régulés et du moins dans leurs périphéries et franges périurbaines. Pourtant, il existe depuis quinze ans maintenant, un outil privilégié de planification à leur échelle : les SCOT, dont le « rôle intégrateur »⁵⁷⁴ a été significativement renforcé par la loi ALUR. La reconnaissance accrue dont ils font l'objet, et qui est aussi celle des « bassins de vie », peut également être lue

⁵⁷² In : *Nemesis*, *op.cité*, p.163. En ajoutant notamment : « [] par le biais du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge aura pour mission de déterminer la portée de la notion de développement durable ».

⁵⁷³ Cf. Prolégomènes.

⁵⁷⁴ J.-L. Pissaloux, in *RLCT* n°104, éditorial (« La loi « ALUR » : une grande étape dans le droit de l'urbanisme » et septembre 2014)

planification urbaine intercommunale ; même si celle-
se en œuvre.

Sur un autre plan, le droit de l'urbanisme, contrairement au droit de l'environnement, est peu contraint par le droit européen et ses directives, du moins directement. Ainsi que le rappelait par exemple en 2013 le Président Lambert⁵⁷⁵, « l'urbanisme ne relève pas expressément du droit de l'Union européenne [í] le droit de l'urbanisme relève de la compétence des Etats membres »⁵⁷⁶ ; mais d'ajouter que les positions de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière d'urbanisme opérationnel « donnent un cadre juridique communautaire désormais incontournable aux opérations d'aménagement des Etats membres »⁵⁷⁷. De surcroît, la jurisprudence en la matière, et qui ne s'est pas encore étendue à l'urbanisme réglementaire ó et, par extension, en matière de développement urbain durable ó, s'avère réduite. De fait, selon le Président Lambert, « il ne faut pas rechercher une importance quantitative de l'urbanisme dans la jurisprudence de la Cour »⁵⁷⁸. La tendance pourrait cependant être modifiée au vu de la place occupée très tôt par le développement durable dans plusieurs conventions européennes⁵⁷⁹, et surtout en considérant l'ambivalence ó toujours plus prononcée ó entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement. Au demeurant, « le droit de l'environnement, qui est un droit harmonisé, s'impose à toutes les législations des Etats membres et, notamment, au droit de l'urbanisme, qui, par essence, peut être destructeur ou au moins réducteur de milieux naturels »⁵⁸⁰.

Le droit de l'environnement peut ainsi être le vecteur d'un droit de l'urbain moins cloisonné et plus ouvert à des règles de développement urbain durable claires et rapidement applicables. Si tant est que la règle s'avère souvent non respectée faute de précision ainsi que de application concrète ou de possibilité d'action, et que, par ailleurs, « il y a beaucoup de naïveté chez les juristes qui pensent que ce qui est écrit dans la loi, ou dans le règlement local advient dans la réalité urbaine, au prix simplement de quelques mécanismes de sanction que l'on peut toujours perfectionner »⁵⁸¹. Ces mécanismes de sanction et de coercition, ainsi que le rapport de stricte conformité entre règles locales et règles supra-locales, doivent cependant

⁵⁷⁵ Ch. Lambert, Président des tribunaux administratifs de Saint-Denis de la Réunion et de Mayotte.

⁵⁷⁶ <http://droit-urbanisme-et-amenagement.eff.fr/2013/02/04/droit-communautaire-et-droit-de-l-urbanisme/>
(4 février 2013), p.1

⁵⁷⁷ Ibid.

⁵⁷⁸ Ibid.

⁵⁷⁹ Cf. Prolégomènes.

⁵⁸⁰ Ibid.

⁵⁸¹ J.-B. Auby, *op.cit.*, p.6.

omber dans l'excès inverse donc⁵⁸², retrouver une place
ne français, en particulier pour certaines priorités o au
premier rang desquelles nous plaçons la limitation effective de l'étalement urbain, la
réduction des pollutions (au premier chef la pollution atmosphérique), une mixité sociale
redéfinie ou encore la protection et la « remise en état » d'une véritable biodiversité.

En l'état, et faute de ce rééquilibrage ainsi que d'une réduction des pratiques
dérogatoires (à l'inverse du mouvement actuel en l'espèce, nous avons pu le développer), le
droit français de l'urbain nous apparaît ainsi être *globalement* un obstacle au développement
urbain durable tel que nous l'avons défini. Plus que jamais, ainsi, « *la ville fuit devant le
droit* »⁵⁸³, avec tous les dégâts que l'absence de régulations fortes a pu engendrer ou
renforcer.

⁵⁸² Le « tout sanction », tant il peut être vrai que la ville « *est probablement par nature assez rebelle au
contrôle social* » et qu'elle « *se laisse mal planifier, du moins dans des sociétés qui attendent que le bien
commun naisse, au moins partiellement, du jeu des initiatives et des libertés* » (J.-B. Auby, *ibid.*, p.8 et 9).

⁵⁸³ J.-B. Auby, *ibid.*, p.8.

BIBLIOGRAPHIE

Textes juridiques :

- Code de l'urbanisme
- Code de l'environnement
- Charte de Aalborg
- Convention de Aarhus
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR)
- Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme

Ouvrages généraux :

Droit administratif général, droit de l'urbanisme et de l'environnement & normes :

- F.-Ch. Bernard : Guide des Contentieux de l'urbanisme (LexisNexis, 2014)
- J.-C. Bonichot : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?, « Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot (Presses universitaires d'Orléans, 2006)
- R. Bousta : Essai sur la notion de bonne administration en droit public (L'Harmattan, 2010)
- E. Carpentier et Ph. Soler-Couteaux : Droit de l'urbanisme (Daloz, 2013 ó 5^{ème} édition)
- B. Drobenko : Droit de l'urbanisme (Gualino, Lextenso éditions, 2009, 5^{ème} édition ; et 2015, 9^{ème} édition)

- D. Guihal : Droit répressif de l'environnement (Economica, 2008, 3^{ème} édition)
- H. Jacquot : La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle (DAUH, 2005).
- Y. Jégouzo dir. : Le Grenelle II commenté (Editions Le Moniteur, 2011)
- Y. Jégouzo dir. : Dictionnaire de l'urbanisme ó dictionnaire pratique (Editions Le Moniteur, 2013, 2^{ème} édition).
- G. Kalflèche : Droit de l'urbanisme (Themis droit, PUF, 2012)
- D. Lagasse : L'erreur manifeste d'appréciation dans le droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration (Bruylant, 1986)
- P. Lascoumes : Action publique et environnement (QSJ, PUF, 2012)
- V. Lecoq : Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme (Presses universitaires de Limoges, 2004)
- V. Le Grand dir. : Quel droit pour un urbanisme durable ? (Mare & Martin, coll. Droit public, 2014).
- J. Morand-Deville : Le droit de l'environnement (QSJ, PUF, 2009)
- E. Naim-Gesbert : Droit général de l'environnement (LexisNexis, 2011)
- J.-L. Pissaloux dir : Planification, développement durable et action publique locale (L'Harmattan, 2015)

table :

- A.D.E.M.E., Réussir la planification et l'aménagement durable (volume 5) - Construire la ville sur elle-même (Le Moniteur, 2015)
- F. Ascher : Metapolis ou l'avenir des villes (Odile Jacob, 1995)
- G. Bardet : Naissance et méconnaissance de l'urbanisme (S.a.B.R.I, 1951)
- J. Brun, M. Segaud, J.-C. Driant : Dictionnaire critique de l'habitat et du logement (Armand Colin, 2003).
- R. Cameron : Metropolitan restructuring and more restructuring in South Africa (Public Administration and Development, 2005)
- P. Calthorpe : Urbanism in the Age of Climate Change (Island Press, 2013)
- C. Charlot-Valdieu et Ph.Outrequin : La ville et le développement durable (Ed. La Calade, Cahier du CSTB, 1999).
- F. Choay : L'allégorie du patrimoine (Seuil, 1992)
- F. Choay et P. Merlin dir. : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (PUF, 2010)
- F. Choay : L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie (Points, 2014)
- D. Clerc, C. Chalon, G. Mangin, H. Vouillot : Pour un nouvel urbanisme (ADELS, 2008)
- A. Cluzet : Ville libérale, ville durable ? Répondre à l'urgence environnementale (Ed. de l'Aube, 2007)
- R. Degron : La France, bonne élève du développement durable ? (La Documentation française, 2012)
- G. Duby dir. : Histoire de la France urbaine, tome 5 (Seuil, 1985)
- J.-L. Harouel : Histoire de l'urbanisme (QSJ, PUF, 1985)
- F. Mancebo : Développement durable (Armand Colin, 2008)
- A. Masboungi et D. Mangin : Agir sur les grands territoires (Editions Le Moniteur, coll. « Ville-Aménagement n°5, 2009)
- D. Mitlin, D. Satterthwaite : Les villes et le développement durable (Global Forum 94, Manchester 24-28 juin, London Institut on Environment and Development, 1994).
- P. Merlin : L'urbanisme (QSJ, PUF, 2010)
- D.J. Morris : Self-reliant cities. Energy and the transformation of urban America (Sierra Club books, 1982)
- L. Mumford : La cité à travers l'histoire (Le Seuil, 1964)

- J.-L. Pissaloux dir : Planification, développement durable et action publique locale (L'Harmattan, 2015)
- S. Salat dir. : Les villes et les formes ó sur l'urbanisme durable (Hermann, CSTB, 2011)
- M. Sauvez : La ville et l'enjeu du développement durable (La Documentation Française, coll. Rapports Officiels, 2001)
- Y. Veyret et R. Le Goix dir. : Atlas des villes durables (Editions Autrement, 2011)
- F. Lloyd Wright : The living city (Horizon press, 1958)

Droit administratif général, droit de l'urbanisme et de l'environnement & normes :

- O. Bonneau, Ph. Baffert : « Chronique », *BJDU*, 09/2012
- E. Carpentier : « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi Grenelle 2 », *RDI*, 2011
- E. Carpentier : « Loi Boutin : L'urbanisme au service du logement, notamment... Commentaire des dispositions relatives à l'urbanisme de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, du 25 mars 2009, dite « loi Boutin » », *BJDU*, 2/2009
- J. Chevallier : « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, 1998
- D. Guihal : « La Charte de l'environnement et le juge judiciaire », *RJ*, numéro spécial 2005
- J.-F. Inserguet : « L'écriture des règles alternatives ou exceptions » in : « L'écriture du règlement, problèmes généraux », *GRIDAUH*, 22 août 2012
- Y. Jégouzo : « Le droit de l'urbanisme, un bateau ivre ? » in : *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin*, La Mémoire du droit, 2012
- Y. Jégouzo : « La Charte de l'environnement, 10 ans après », *AJDA*, n°9/2015
- G. Kalfèche : « Chronique de droit de l'urbanisme », *RJE* n°4, 2015
- J.-P. Le Breton : « L'ambroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *LPA*, 1996
- G. Péliissier : « La portée juridique du PADD », *GRIDAUH*, 24 octobre 2012
- M. Pinçon : « La dérogation comme phénomène idéologique », *Espaces & Sociétés*, 1977
- A. Roblot-Troizier : « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *AJDA*, n°9/2015
- J.-L. Pissaloux : « Les apports du Grenelle 1 de l'environnement en matière d'urbanisme », *RLCT*, n°50, octobre 2009.
- J.-L. Pissaloux : « La loi ALUR : une grande étape dans le droit de l'urbanisme », *RLCT*, n°104, septembre 2014

- J.-Y. Vincent : « L'erreur manifeste d'appréciation », R.A., juillet-août 1971, n°142

Urbanisme et développement urbain durable :

- G. Baudin : « La mixité, une utopie urbaine et urbanistique », in : Revue du CREHU, CNRS / Presses Universitaires de Franche-Comté, 2001
- F. Beaucire : « Ville et environnement : de l'urbanisme de salubrité au développement urbain durable » in : La ville en question, Regards sur l'actualité, La Documentation française, n° spécial 260, avril 2000
- C. Chevilly-Hiver : « La mixité sociale dans les plans locaux d'urbanisme », AJDA, n°4 2013
- J. Dubois : « Protection des espaces naturels et ruraux », CEREMA, 15 avril 2013
- C. Emelianoff : « La ville durable, l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », L'Information géographique, vol.71, septembre 2007
- N. Lerousseau, C. Manson : « Schémas de cohérence territoriale et articulation des planifications », GRIDAUH, 1^{er} janvier 2005
- J.-M. Offner et C. Pourchez : « La ville durable », in : 20 ans de mutation de la société française, Problèmes économiques et sociaux, La Documentation française, décembre 2011

- AJDA
 - n°12-2012
 - n°9-2015
- Alternatives économiques :
 - Hors-série pratique n° 34 : L'état du développement durable en France (juin 2008)
 - Hors-série poche n° 39 : La ville autrement (juin 2009)
- Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat, GRIDAUH
 - n° 15 (Editions le Moniteur, 2011)
 - n° 18 (ibid., 2014)
- Droit et ville
 - n° 66 : Construction et développement durable (IEJUC)
 - n° 71 : Ville et changement climatique (ibid.)
 - n° 78 : Colloques de Aix-Marseille et de Tours : la loi ALUR mise en perspective (ibid.)
- L'information géographique
 - vol.71 : Développement durable (Armand Colin, septembre 2007)
- Némésis ó revue d'analyse juridique et politique
 - n° 4, 2002 : Le développement durable, émergence d'une norme juridique (Presses Universitaires de Perpignan, janvier 2003).
- Problèmes économiques et sociaux
 - n° 981 : Ecoquartiers et urbanisme durable (La Documentation française, février 2011)
 - n° 991 : 20 ans de mutation de la société française (La Documentation française, décembre 2011)
- Revue de Droit Immobilier
 - RDI 2011
- Revue juridique de l'environnement
 - RJE n° 4 2015
- Revue Lamy des Collectivités Territoriales
 - RLCT n° 104, dossier spécial : Urbanisme et loi ALUR (Collection Lamy, Wolters Kluwer, septembre 2014)

ANNEXES

FICHE ANNEXE n°1 : principes du développement durable tels qu'énoncés à l'occasion du sommet de Rio (schéma)

FICHE ANNEXE n°2 : la ville durable selon Charte de Leipzig

FICHE ANNEXE n°3 : les critères de la ville durable selon S.Salat

FICHE ANNEXE n°4 : les critères de la ville durable par C.Charlot-Valdieu et Ph.Outrequin.

FICHE ANNEXE n°5 : la définition de la ville durable par Commission française du développement durable en 1996.

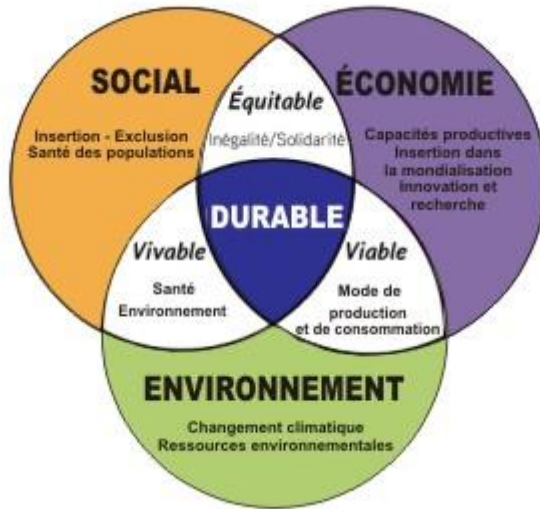
FICHE ANNEXE n°6 : la Charte d'Aalborg + 10

FICHE ANNEXE n°7 : l'article 121-1 du Code de l'urbanisme (trois versions)

FICHE ANNEXE n°8 : schéma des normes, plans et schémas qui doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme locaux

FICHE ANNEXE n°9 : article 1 de l'ordonnance du 03 octobre 2013 (dérogations récentes aux règles d'urbanisme)

FICHE ANNEXE 10 : présentation et extrait du rapport au Premier ministre : « La ville durable, une politique publique à construire » (R.Peylet)



Source : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=19611

Charte de Leipzig sur la ville européenne durable

(acceptée à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du

Développement urbain et de la Cohésion territoriale le 24 / 25 mai 2007 à Leipzig)

Préambule

La « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable » est un document des Etats membres qui a été élaboré avec une large participation des groupements d'intérêts européens. Les ministres en charge du développement urbain des Etats membres ont pris acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes et se sont mis d'accord sur une série de principes et de concepts communs pour la politique de développement urbain. Les ministres s'engagent à

- lancer, dans leurs pays membres respectifs, un débat politique sur la question de savoir comment les principes et les stratégies de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable pourront être intégrés dans les politiques de développement nationales, régionales et locales,
- soutenir le développement de conceptions de développement urbain intégrées et d'assurer la mise en place des structures de gouvernance indispensables à la réalisation de celles-ci tout en créant les conditions générales nécessaires à cet effet au niveau national, è
- promouvoir un développement équilibré du territoire sur la base d'un système urbain polycentrique européen.

Les ministres remercient la Présidence allemande pour la présentation du rapport « Le développement urbain intégré comme condition indispensable à la réussite de la ville durable » et des études « Stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques dans les quartiers déshérités », « Renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché de l'emploi dans les quartiers déshérités », « Politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes dans les quartiers déshérités », « Transports urbains durables et quartiers urbains déshérités » qui, tous, contiennent des exemples de pratiques ayant fait la preuve de leur efficacité sur l'ensemble du territoire européen. Ces études aideront les villes des différentes catégories à appliquer dans la pratique les principes et les stratégies énoncés dans la Charte de Leipzig.

Nous, les Ministres responsables du développement urbain des Etats membres de l'Union européenne, considérons les villes européennes traditionnelles comme un bien économique, social et culturel précieux et irremplaçable.

Dans le but de protéger, de développer et de faire évoluer nos villes, nous soutenons fortement la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable en nous référant au programme de travail de Lille, aux dispositions de l'Acquis Urbain et de l'accord de Bristol auxquels nous sommes disposés de donner suite. Nous soulignons dans ce contexte la nécessité de tenir compte, à la fois et sans restriction, de toutes les dimensions du développement durable, à savoir la prospérité économique, l'équilibre social, le respect des impératifs écologiques. En même temps il est indispensable de tenir compte des 2 exigences au niveau culturel et au niveau de la salubrité. Les capacités institutionnelles des Etats membres sont également à respecter.

Nos villes ont des qualités culturelles et architecturales uniques. Elles possèdent des forces d'intégration sociale considérables et disposent d'options de développement économique extraordinaires. Elles sont à la fois des centres de connaissances et des sources de croissance et d'innovation. Dans nos villes se manifestent toutefois aussi des problèmes démographiques, des signes de déséquilibre social et d'exclusion ainsi que des problèmes d'ordre écologique. A long terme, les villes ne pourront assumer leur rôle de garants du progrès et de la croissance au sens de la stratégie de Lisbonne que si elles réussissent à maintenir l'équilibre social en leur sein même et entre elles ainsi qu'à préserver leur diversité culturelle et à assurer une qualité architecturale et écologique élevée.

Nous avons de plus en plus besoin de stratégies entières et d'une action concertée de toutes les personnes et institutions engagées dans le processus de développement urbain, et ce également au-delà des limites des villes et des communes individuelles. Toutes les instances gouvernementales ó aux niveaux local, régional, national et européen ó assument leur part de responsabilité pour l'avenir de nos villes. Afin de donner à cette responsabilité une efficacité aux différents niveaux il nous incombe de mieux coordonner les champs politiques sectoriels et de créer un nouveau sens de la responsabilité pour la politique de développement urbain intégré. Nous devons garantir en outre que toutes les personnes dont la tâche consistera à réaliser les objectifs de la ville durable acquièrent les compétences et les connaissances pluridisciplinaires nécessaires à cet effet.

Nous saluons vivement les principes et les recommandations de l'Agenda territorial de l'Union européenne ainsi que les travaux des institutions européennes qui encouragent une conception intégrée du développement urbain. Nous apprécions l'importance des « engagements d'Aalborg » comme contribution importante à l'action stratégique et concertée au niveau local ainsi que les conclusions du Forum européen des politiques architecturales « La culture architecturale et son

Nous recommandons :

I. de mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée

Par une politique de développement urbain intégrée nous entendons la prise en compte simultanée et équitable des impératifs et des intérêts essentiels au développement des villes. La conception d'une politique de développement urbain intégrée constitue un processus dans le cadre duquel la concertation des champs politiques urbains essentiels s'effectue d'une manière objective au niveau de l'espace et dans le temps. Dans ce contexte, l'association des acteurs économiques, des groupes d'intérêt et du public s'avère indispensable. La politique de développement urbain intégrée est une condition fondamentale de la mise en œuvre de la stratégie européenne en faveur du développement durable. La réalisation d'une telle politique est une tâche de dimension européenne qui devra toutefois tenir compte des particularités locales tout en respectant le principe de subsidiarité.

L'équilibre entre les intérêts établi à l'aide de la politique de développement urbain intégrée constitue une base de consensus viable entre l'État, les régions, les villes, les habitants et les acteurs économiques. Le rassemblement des connaissances et des ressources financières permet à la fois d'augmenter l'efficacité des fonds publics restreints et de mieux concerter les investissements publics et privés. La politique de développement urbain intégrée permet d'associer les acteurs externes à l'administration et donne aux habitants la possibilité de participer activement à l'aménagement de leur cadre de vie immédiat. En même temps, une plus grande sécurité en termes d'aménagement et d'investissement peut être garantie.

Nous recommandons aux villes européennes d'explorer la possibilité de mise au point d'un schéma de développement urbain intégré pour l'ensemble des villes concernées. Ces instruments de planification axés sur la mise en œuvre pratique des mesures prévues devraient permettre de

- décrire les atouts et les inconvénients des quartiers urbains sur la base d'un diagnostic du patrimoine existant,
- fixer des objectifs de développement pour la zone urbaine et de développer une vision pour la ville,
- assurer l'intégration des plans différents des diverses parties du territoire, des plans sectoriels, des plans techniques ainsi que des mesures politiques, et de faire en sorte que les investissements prévus contribuent au développement équilibré de l'espace urbain,

isation des moyens financiers mis en place par les agents

- assurer leur coordination au niveau local de même qu'au niveau des régions métropolitaines et d'associer les habitants ainsi que toute autre personne concernée qui soit en mesure d'apporter une contribution essentielle au développement de la qualité économique, sociale et écologique des zones.

Il est également important de renforcer la concertation au niveau de la région métropolitaine. Le but visé à l'intérieur des régions urbaines et métropolitaines consiste à conclure un partenariat égalitaire entre les zones urbaines et les zones rurales, d'une part, et entre les villes de petite, de moyenne et de grande dimension, d'autre part. Le traitement isolé de problèmes et de décisions en matière de développement urbain devra être considéré comme une méthode d'approche révolue.

Nos villes devraient également constituer les piliers du développement des régions métropolitaines tout en assumant des responsabilités à l'égard de la cohésion territoriale. Dans cette perspective il est utile qu'à l'avenir, nos villes se mettent davantage en réseau au niveau européen.

La politique de développement urbain intégré offre un instrument qui a fait la preuve de son efficacité dans de nombreuses villes du fait qu'il permet de développer des structures de gouvernance modernes, coopératives et efficaces. Cet instrument est indispensable au renforcement de la compétitivité des villes européennes. Cette politique permet de coordonner de manière prospective le développement de l'habitat, de l'économie et des équipements en tenant compte, entre autres, du vieillissement de la population, des tendances migratoires ainsi que des conditions générales dans le secteur de l'énergie.

Dans le cadre de la politique de développement urbain intégré nous considérons que les **stratégies d'action suivantes** sont d'une importance particulière en vue du renforcement de la compétitivité des villes européennes :

- **Création et préservation d'espaces publics de qualité**

La qualité des espaces publics, des paysages culturels urbains ainsi que de l'architecture et de l'urbanisme revêt une importance capitale pour les conditions de vie concrètes des citoyens. En tant que facteurs d'implantation doux pour les entreprises elles offrent par ailleurs des conditions intéressantes pour les entreprises de l'économie de la connaissance, ainsi que pour une main d'œuvre qualifiée et créative, et finalement aussi pour le secteur du tourisme. Pour cette raison, l'interaction des architectes, des auteurs de projets infrastructurels et des urbanistes devra être renforcée dans le but de créer des espaces publics attrayants, d'un niveau culturel et architectural élevé et axés sur les besoins des utilisateurs. La culture architecturale (*Baukultur*) doit être définie au sens large comme la totalité des aspects culturels, économiques, techniques, sociaux et écologiques qui influent sur la qualité des activités de

Les ambitions liées à la culture architecturale ne devront pas être sacrifiées au profit des services publics. La culture architecturale est une nécessité qui s'impose à la ville dans son ensemble ainsi qu'à ses environs. Il incombe aux villes et à l'État de faire valoir leur influence à cet égard. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne la sauvegarde du patrimoine architectural. Les édifices historiques, les espaces publics ainsi que les valeurs urbanistiques et architecturales qu'ils représentent méritent d'être préservés.

Pour cette raison, la création et la préservation d'espaces urbains et d'équipements opérationnels et ambitieux sur le plan de l'aménagement sont une tâche qui incombe non seulement aux autorités nationales, régionales et communales, mais également aux habitants et aux entreprises. Î

- **Modernisation des réseaux d'infrastructure et augmentation du rendement énergétique**

Une contribution essentielle à l'amélioration des conditions de vie et à la qualité environnementale ainsi qu'à la création de facteurs favorables à l'implantation d'entreprises peut être fournie par des systèmes de transports urbains durables, facilement accessibles et abordables étant dotés de liaisons concertées avec les systèmes de transport urbain et régional. Dans ce contexte, une attention toute particulière devra être attachée à la gestion de la circulation et à l'interconnexion des modes de transports y compris la circulation cycliste et pédestre. Les transports urbains devront se conformer aux exigences utilitaires à l'égard de l'habitat, des activités, de l'environnement et des espaces publics.

Les équipements techniques, notamment l'adduction d'eau, l'épuration des eaux usées et les équipements analogues devront être mis en conformité et adaptés, en temps utile, aux nouvelles conditions, pour assurer qu'ils puissent répondre, à l'avenir également, aux exigences liées à la qualité de vie élevée dans les villes.

L'efficacité énergétique, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et la gestion économique efficace des équipements constituent les conditions essentielles d'une infrastructure d'approvisionnement et d'évacuation durable. Il faudra améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Cela vaut aussi bien pour les bâtiments neufs que pour les bâtiments existants. La rénovation des bâtiments existants apporte une contribution décisive à l'efficacité énergétique et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Dans ce contexte, il faudra notamment attacher une attention particulière aux grands immeubles préfabriqués, aux immeubles anciens ainsi qu'aux édifices et bâtiments dégradés. Des réseaux d'infrastructure performants et optimisés ainsi que des immeubles au rendement énergétique élevé permettent de diminuer les coûts de localisation des entreprises et des habitants.

L'habitat groupé constitue une base importante en vue de l'utilisation efficace et durable des ressources. Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de planification urbaine et

également urbain. Dans ce domaine il faudra veiller avec de terrains et de contenir toute tendance à la spéculation.

Dans ce contexte l'aménagement de quartiers urbains mixtes d'habitat, d'activités professionnelles, de formation, d'approvisionnement et de loisirs apparaît comme étant particulièrement durable.

En utilisant les technologies d'information et de communication les plus modernes dans les domaines de la formation, du marché du travail, des services sociaux, de la santé, de la sécurité et de l'e-gouvernement, les villes devront contribuer à préserver et à améliorer la qualité de vie des hommes et l'attrait des lieux favorables à l'implantation d'entreprises. Dans un même temps, ces technologies d'information et de communication modernes doivent également servir d'outils permettant d'améliorer l'administration urbaine.

Nos villes devront également se conformer aux exigences qui découlent de la menace que constitue le changement climatique. Un développement urbain fondé sur des méthodes d'aménagement et de planification de haut niveau peut entraîner une croissance basée sur un niveau d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) peu élevé et contribuer de ce fait à une amélioration de la qualité de l'environnement. Les villes pourront atteindre cet objectif en engageant des mesures de prévention et d'adaptation innovantes qui, de leur côté, pourront encourager l'émergence de nouvelles industries et d'entreprises à faible niveau d'émission de dioxyde de carbone. ¹

- **Politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation**

Le savoir se développe essentiellement dans les villes qui contribuent également à sa prolifération. Le potentiel de connaissance d'une ville et le degré élevé de la mise au profit de ces connaissances dépendent de la qualité de la formation préscolaire et scolaire, de la perméabilité du système scolaire et de la formation professionnelle, des réseaux sociaux et culturels, des opportunités de l'apprentissage tout au long de la vie, du niveau excellent des universités et des organismes de recherche extra-universitaires ainsi que des réseaux de transfert qui existent entre les milieux économiques et scientifiques.

La politique de développement urbain intégré peut contribuer à l'amélioration de ces facteurs en favorisant, par exemple, la rencontre des acteurs concernés, en soutenant les réseaux et en optimisant les structures d'accueil. Le développement urbain intégré encourage le dialogue social et interculturel.

Les concepts de développement urbain intégrés, une gestion coopérative du développement urbain et une gestion efficace des villes permettent à la fois d'utiliser les potentialités des villes européennes au profit de la compétitivité et de la croissance et de combler les disparités qui existent au sein même des villes et entre elles. Ces concepts offrent l'opportunité d'une participation sociale et démocratique.

aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées

Dans le contexte de l'évolution des structures économiques et sociales et du phénomène de la mondialisation, les villes se voient confrontées à des défis considérables. Parmi les problèmes spécifiques, il faut évoquer notamment le nombre élevé de chômeurs et l'exclusion sociale. Les villes présentent de fortes disparités au sein même de leurs périmètres, ceci en ce qui concerne leurs perspectives respectives sur le plan économique et social mais aussi pour ce qui est de la qualité de l'environnement. En plus, les inégalités au niveau social et les disparités qui caractérisent le développement économique augmentent dans de nombreux cas et contribuent ainsi à la déstabilisation des villes. Une politique d'intégration sociale qui combat les inégalités et l'exclusion sociale est la meilleure prévention pour garantir le maintien de la sécurité dans nos villes.

Une politique de logement social bien conçue constitue un outil efficace pour atteindre la cohésion sociale et l'intégration dans les villes et les régions urbaines. Les habitations salubres, à des prix abordables et axées sur les besoins des habitants peuvent contribuer à l'augmentation de l'attractivité des quartiers et par là de la stabilité de ceux-ci, non seulement pour les jeunes, mais également pour les personnes plus âgées.

Afin de mener une politique de développement urbain perspicace, il est nécessaire d'identifier les signes qui annoncent le déclin de certains quartiers, de les prendre au sérieux et d'engager des mesures contre cette situation le plus rapidement possible. Cela permet également d'économiser des coûts. Pour renverser une telle tendance négative au contraire, il faut dépenser des montants bien plus élevés par rapport à une intervention au bon moment.

Nous devons donner une perspective et accorder notre soutien et des mesures de prévention aux habitants des quartiers concernés. Pour trouver la meilleure solution pour chaque quartier urbain défavorisé, une participation active des habitants et une intensification du dialogue entre les responsables politiques, les habitants et les acteurs économiques s'avèrent indispensables.

Dans cette perspective nous considérons que, pour les quartiers urbains déshérités, les stratégies suivantes sont d'une importance primordiale et que ces stratégies doivent constituer une partie intégrante de la politique de développement urbain intégré. Î

- **Pérenniser les stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques**

Il existe une corrélation directe entre activités économiques et investissements, d'une part, et équipements urbains de haute qualité, environnement bâti correct et infrastructure moderne et performante, d'autre part. Pour cette raison, il est nécessaire de mettre le parc immobilier des quartiers urbains défavorisés en conformité avec les exigences de qualité architecturale, de confort et d'efficacité énergétique. L'amélioration des standards de qualité qui s'appliquent à

eubles d'habitation existants et notamment aux grands
aux bâtiments anciens dégradés, offrira des possibilités

importantes d'accroissement de l'efficacité énergétique à l'intérieur de l'UE, et par ce fait une perspective avancée dans la protection du climat.

Pour assurer la durabilité des investissements réalisés dans l'amélioration des qualités urbanistiques, il faudra que ces investissements s'intègrent dans un projet de développement à long terme qui devra, entre autres, couvrir également les investissements publics et privés à venir. ¹

- **Renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché du travail** Dans les quartiers déshérités les approches en vue d'une stabilisation de la situation devront se concentrer aussi sur les forces économiques en présence dans ces quartiers. Une politique économique et une politique de marché du travail ciblées sur le développement de l'espace constituent des instruments appropriés à cet effet. La création et la consolidation d'emplois ainsi que l'assistance à la création de nouvelles entreprises devront constituer l'objectif principal. Les perspectives d'accès au marché de travail local devront avant tout être améliorées par des offres de qualification répondant aux besoins de la demande. De même, les possibilités d'emploi et de formation au sein des économies ethniques devront plus largement être mises à profit.

L'Union européenne, les Etats membres et les villes sont appelés à améliorer les conditions et à perfectionner les instruments nécessaires pour renforcer l'économie locale et par là également les marchés de travail locaux. A cet effet, ils devraient surtout promouvoir les établissements socio-économiques et encourager la prestation de services proches des citoyens.

- **Politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes**

L'amélioration de l'enseignement et de la formation au niveau local dans le cadre d'une politique active en faveur des enfants et des jeunes constitue un élément central des efforts à engager pour améliorer la situation dans les quartiers déshérités.

Il est important de proposer et d'améliorer, dans les quartiers déshérités, une formation qui réponde aux besoins et aux carences des enfants et des jeunes qui habitent dans ces quartiers. En pratiquant une politique en faveur des enfants et des jeunes axée sur l'amélioration du milieu social nous devons contribuer à améliorer les perspectives de participation des enfants et des jeunes vivant dans ces quartiers, à renforcer leur capacité à vivre le genre de vie auquel ils aspirent et à assurer l'égalité des chances de manière durable.

De nombreux quartiers urbains défavorisés connaissent des contraintes supplémentaires en raison d'un raccordement insuffisant en matière de transports et de conditions environnementales insalubres ce qui fait diminuer la qualité de ces zones en tant que centres de vie et d'habitat. La mise en place d'un système de transport en commun de qualité, à la portée de tous renforce le droit des habitants de ces quartiers à la mobilité et à l'accessibilité.

Pour remédier à cette situation, il sera nécessaire, dans ces zones, d'axer la planification et la gestion des transports plus fortement sur la réduction des répercussions négatives des transports sur l'environnement. Il convient d'organiser les transports de façon à mieux intégrer ces quartiers urbains dans l'armature urbaine et régionale. Ces mesures devront également s'appuyer sur un réseau de voies piétonnes et cyclables.

Plus nous réussirons à stabiliser la situation économique des quartiers urbains déshérités, à assurer leur intégration sociale ainsi que leur mise en valeur au niveau des transports et de la qualité de design, plus nous allons augmenter les chances de nos villes de rester à long terme les lieux du progrès social, de la croissance et de l'innovation.

Nous soulignons les impératifs suivants :

La politique de développement urbain devra être ancrée au niveau national. C'est elle qui devra donner un nouvel élan à la recherche de solutions innovantes.

Nos villes ont besoin d'une marge de manœuvre qui leur permet d'assumer les tâches communales d'une façon responsable. Elles nécessitent également une base financière solide à long terme. Voilà pourquoi il est primordial que les Etats membres puissent utiliser les fonds structurels européens pour élaborer et financer les programmes en matière de développement urbain intégré de grande envergure. La mobilisation des fonds devra s'orienter le plus étroitement possible aux difficultés et possibilités existantes tout en tenant compte des chances spécifiques et des problèmes qui existent au niveau des Etats membres. Les administrations locales devraient développer les qualifications requises en vue de la mise en œuvre d'une politique de développement urbain intégré, dans la mesure où de telles capacités font encore défaut.

Les nouvelles initiatives de l'UE - JESSICA et JEREMIE - offrent de possibilités prometteuses pour renforcer l'efficacité des sources de financement traditionnelles aux niveaux national et européen pour promouvoir le développement urbain et celui des petites et moyennes entreprises. Ces initiatives devraient s'appuyer sur les instruments de l'ingénierie financière afin de mobiliser de capitaux privés pour réaliser des concepts de développement urbain intégré.

devront mieux tenir compte du fait à savoir que les villes le réaliser des objectifs aux niveaux national, régional et communal, et que leurs mesures politiques ont des répercussions sur les villes. Il sera nécessaire de mieux coordonner et combiner les efforts déployés par les différents ministères actifs dans le domaine du développement urbain ou ayant une influence sur ce domaine.

Nous soulignons l'importance d'un échange systématique et structuré d'expériences et de connaissances dans le domaine du développement urbain durable. Nous demandons à la Commission européenne de présenter les résultats de cet échange de bonnes pratiques à l'occasion d'une conférence basée sur les principes de la Charte de Leipzig et organisée dans le cadre de l'initiative « Les régions, actrices du changement économique ». Parallèlement, une plateforme européenne revêt une grande importance pour mieux mettre à profit cet échange d'expériences en ce qui concerne les bonnes pratiques, les statistiques, les études d'analyses comparatives, les évaluations, les expertises et toutes les autres recherches dans le secteur urbain ce qui permettra de soutenir les acteurs concernés du développement urbain à tous les niveaux et dans tous les domaines. A l'avenir également, nous allons soutenir et intensifier l'échange de connaissances et d'expériences aux niveaux local, régional, national et européen, entre les décideurs politiques, les praticiens et les milieux scientifiques, et ce dans le but de renforcer la dimension urbaine de la stratégie européenne en faveur du développement durable, de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie européenne pour l'emploi.

L'Europe a besoin de villes et de régions fortes où il fait bon vivre.

Source : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Charte_de_Leipzig_sur_la_ville_europeenne_durable_cle0c59e8.pdf.

on sectorielle de la ville durable selon l'architecte, Salat

USAGE DES SOLS	L'aménagement de l'espace et l'usage des sols sont un véritable enjeu, il s'agit de trouver la configuration qui permettra de ne pas gaspiller d'espace tout en respectant le terrain initial, ses atouts et ses faiblesses. Il s'agit de tirer parti d'une bonne répartition pour ne pas avoir à remédier à des problèmes par des solutions technologiques là où une réflexion préalable aurait suffi.
MOBILITE	La mobilité indique à quel point il est facile de se rendre d'un lieu de vie à un autre. Les villes les plus durables fournissent à leurs habitants plusieurs options de déplacements peu ou pas consommatrices de ressources non renouvelables pour leurs trajets quotidiens.
GESTION DE L'EAU	La gestion de l'eau fait référence à la façon dont la ville gère le cycle de l'eau dans la ville et son approvisionnement pour d'une part polluer et gaspiller le moins possible cette ressource, d'autre part, utiliser le moins d'énergie non renouvelable et de produits chimiques pour la traiter et la rendre utilisable pour les différents usages de l'homme.
BIODIVERSITE	La biodiversité est possible dans la ville grâce à un réseau de lieux et de fonctions écologiques qui sont le support de vie des populations animales et végétales. Ces lieux de vie étant fragiles, il est important de les protéger, de les recréer parfois, en adaptant leur quantité, qualité, localisation, et connectivité pour préserver les espèces locales ainsi que la diversité des espèces.
ENERGIE	Il est important de réduire la consommation d'énergie en réduisant la demande, et en limitant les pertes et gaspillages. En parallèle, il est nécessaire d'augmenter les possibilités de répondre à la demande grâce à des sources d'énergies renouvelables, en émettant peu de gaz à effet de serre, qui soient réparties efficacement au sein du tissu urbain.
EQUITE	L'équité fait référence à une juste distribution des ressources et des commodités. Ceci s'entend des logements, des services, et en termes de quantité, de qualité et de localisation, qui doivent répondre aux besoins de tous les habitants.
ECONOMIE	L'économie recouvre les interactions entre personnes, ressources, personnes, emplois et commerces, qui sont nécessaires pour soutenir une économie locale forte. Les villes durables devraient soutenir des entreprises résilientes nombreuses et diversifiées, ainsi que des profils et opportunités d'emploi en quantité, diversité et localisation suffisantes par rapport aux besoins de la population.
BIEN-ETRE & CULTURE	La culture et le bien-être sont entendus ici comme les lieux de loisir et de découverte ayant vocation à rencontrer les besoins sociaux, récréatifs et culturels de la population. Les parcs, activités sportives, éducatives, culturelles, sociales ou civiques, doivent être offerts en quantité, type et localisation appropriés.
DECHETS & MATERIAUX	Les déchets et matériaux désignent la masse physique ainsi que la valeur potentielle des ressources, matériaux et produits dérivés utilisés pour construire les bâtiments, infrastructures, et participer aux processus d'activités de la population. Il s'agit alors de réduire la demande en ressources nouvelles et de limiter les structures et matériaux fortement consommateurs d'énergie, tout en augmentant les opportunités de recyclage et de réutilisation de ce qui serait autrement envoyé en décharge.

Source : *Les villes et les formes ó sur l'urbanisme durable*, S.Salat dir., CSTB, 2011, p.486.

ectifs stratégiques à respecter pour permettre le
s économistes Catherine Charlot-Valdieu et Philippe

Outrequin :

- Préserver et gérer durablement les ressources de la planète (énergie, air, eau, climat, matériaux, biodiversité)
- Améliorer la qualité de l'environnement local (qualité sanitaire, réduction des nuisances et des risques).
- Améliorer l'équité sociale en renforçant l'accessibilité pour tous à l'emploi, aux logements, à l'éducation, à la santé, aux services et équipements collectifs, et en luttant contre les inégalités sociales et écologiques
- Améliorer l'équité et la cohésion entre les territoires (à l'échelle infra-communale, celle des quartiers, mais aussi à l'échelle intercommunale et dans le cadre de la coopération décentralisée
- Améliorer l'efficacité et l'attractivité du tissu économique

Source : <http://www.lemoniteur.fr/191-territoire/article/point-de-vue/694656-qu-est-ce-qu-une-ville-durable>

de la ville durable selon le rapport 1996 de la
at durable :

« La ville durable est une agglomération dont le fonctionnement social et biophysique, les projets et l'évolution, s'inscrivent dans les perspectives ouvertes par le développement. C'est donc une ville :

1. Dont les habitants disposent des moyens d'agir pour qu'elle soit organisée et fonctionne dans des conditions politiques, institutionnelles, sociales et culturelles satisfaisantes pour eux et équitables pour tous.
2. Dont le fonctionnement et la dynamique satisfont à des objectifs de sécurité des conditions biologiques de la vie, de qualité des milieux et de limitation des conditions de ressources.
3. Qui ne compromet ni le renouvellement des ressources naturelles, ni le fonctionnement, les relations et les dynamique des écosystèmes microrégionaux englobants, ni, enfin, les grands équilibres régionaux et planétaires indispensables au développement durable des autres communautés. »

AALBORG+10 – INSPIRING FUTURES

NOTRE VISION COMMUNE

Nous, collectivités locales européennes unies dans la Campagne des villes européennes durables, rassemblées lors de la conférence Aalborg+10, confirmons notre vision partagée du futur durable de nos communautés.

Notre vision est celle de villes ouvertes et accueillantes, prospères, créatives et durables, qui fournissent une bonne qualité de vie à tous nos concitoyens et permettent leur participation à tous les aspects de la vie urbaine. Depuis le Sommet de Rio en 1992 et l'adoption en 1994 des principes de durabilité exprimés dans la Charte des villes européennes pour la durabilité, la Charte d'Aalborg, notre vision s'est développée à travers le Plan d'action de Lisbonne de 1996 'de la charte à la pratique', l'Appel de Hanovre lancé par les maires européens à l'aube du XXI^e siècle en 2000 et l'Appel de Johannesburg en 2002. Nous considérons la conférence 2004 'Inspiring Futures - Aalborg+10' comme une étape importante dans le processus engagé.

NOS DÉFIS

Dans notre travail, en assumant nos responsabilités d'administration et de gestion locales, nous ressentons de plus en plus les pressions combinées de la mondialisation économique et du développement technique. Nous sommes confrontés à des modifications économiques fondamentales et à des risques, d'origine humaine et naturelle, qui menacent nos communautés et nos ressources.

Nous relevons des défis gigantesques: créer des emplois dans une économie basée sur le savoir, combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, assurer la protection efficace de notre environnement, réduire notre empreinte écologique, répondre aux changements démographiques et gérer la diversité culturelle, éviter les conflits et soutenir la paix entre des communautés autrefois déchirées par la guerre.

NOS RESPONSABILITÉS

Nous jouons un rôle central dans la mise en place du développement durable, tout en relevant les défis cités en coopération avec tous les autres niveaux d'administration et de gouvernement. Ce rôle central exige que nous adoptions une approche plus énergique et plus intégrée de la prise de décision politique locale et harmonisons nos objectifs environnementaux, sociaux, culturels et économiques. En même temps, nous devons nous assurer que les efforts que nous développons pour améliorer notre qualité de vie locale ne compromettent pas celle des habitants d'autres régions du globe ou des générations futures.

Nous sommes au jour le jour le niveau d'administration et de gouvernement le plus proche des citoyens européens et nous disposons d'occasions uniques d'influencer les comportements individuels vers plus de durabilité.

Nous sommes à même de fournir un soutien local à la mise en application des stratégies et des politiques européennes, telles que la Stratégie de Lisbonne, la Stratégie européenne en faveur du développement durable, le sixième Programme d'action pour l'environnement, la future Stratégie thématique de l'Union européenne sur l'environnement urbain et les initiatives européennes en matière de changements climatiques, de santé, de gouvernance et à la mise en application des objectifs de développement de l'ONU pour le millénaire et du Plan d'application de Johannesburg.

NOTRE RÉPONSE: LES ENGAGEMENTS D'AALBORG

Nous, collectivités locales européennes, relevons ces défis et acceptons nos responsabilités. Nous adoptons **les Engagements d'Aalborg**, qui représentent un pas en avant significatif, de l'Agenda à l'Action stratégique et coordonnée.

Nous accélérerons nos efforts vers le développement durable local, utilisant les principes de durabilité regroupés dans la Charte d'Aalborg comme source d'inspiration. Nous visons à traduire notre vision commune d'un futur urbain durable en buts tangibles en matière de durabilité et en action au niveau local.

Nous adoptons les Engagements d'Aalborg en tant que ressource à partir de laquelle nous choisirons des priorités adaptées à nos situations particulières et à nos besoins locaux, qui tiennent également compte de l'impact global de nos activités. Nous lancerons un processus participatif local permettant d'identifier des buts spécifiques et des calendriers de contrôle des progrès atteints dans leur réalisation.

NOS PARTENAIRES

Nous invitons toutes les collectivités locales et régionales européennes à nous rejoindre en signant les Engagements d'Aalborg et à informer la Campagne des villes européennes durables de leur décision.

Nous invitons nos associations nationales de collectivités locales et régionales, nos gouvernements nationaux, la Commission européenne et les autres institutions européennes à reconnaître les Engagements d'Aalborg comme une contribution significative aux efforts de l'Europe vers la durabilité, et à soutenir le travail mené via les Engagements d'Aalborg.

Nous invitons les réseaux de collectivités locales, y compris l'Association des cités et des régions pour le recyclage (ACRR), Climate Alliance - Klima-Bündnis - Alianza del Clima e.V., le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Energie-Cités, Eurocités, ICLEI - Local Governments for Sustainability, Médités, l'Union des villes de la Baltique (UBC) et L'Organisation mondiale de la santé (OMS) - Projet Ville Santé, à soutenir le travail initié par nos soins dans les Engagements d'Aalborg, à nous aider à finaliser et à surveiller nos progrès, et à mettre à disposition leurs terrains d'expertise respectifs.

LES ENGAGEMENTS D'AALBORG

1 GOUVERNANCE

Nous nous engageons à stimuler nos processus décisionnels par un recours accru à la démocratie participative.

Nous travaillerons donc à :

1. continuer à développer une vision largement partagée et à long terme d'une ville durable.
2. développer la participation et les compétences en matière de développement durable dans la communauté locale et l'administration municipale.
3. inviter tous les acteurs de la société locale à participer réellement à la prise de décision.
4. prendre nos décisions dans un esprit d'ouverture, de responsabilité et de transparence.
5. coopérer efficacement et dans un véritable esprit de partenariat avec les municipalités voisines, d'autres villes et d'autres niveaux d'administration et de gouvernement.

2 GESTION LOCALE VERS LA DURABILITÉ

Nous nous engageons à mettre en application des cycles efficaces de gestion, de la formulation à l'évaluation via la mise en place.

Nous travaillerons donc à :

1. renforcer l'Agenda 21 local et autres processus et thèmes locaux touchant à la durabilité dans le cœur des collectivités locales.
2. fournir une gestion intégrée vers la durabilité, basée sur le principe de précaution et en relation avec la future Stratégie thématique de l'Union européenne sur l'environnement urbain.
3. définir des buts et des calendriers dans le cadre des Engagements d'Aalborg et créer et assurer le suivi de l'évaluation de surveillance des Engagements d'Aalborg.
4. garantir que les sujets concernant la durabilité soient centraux dans les processus décisionnels urbains et que l'allocation des ressources soit basée sur des critères de durabilité forts et larges.
5. coopérer avec la Campagne des villes européennes durables et ses réseaux pour surveiller et évaluer nos progrès vers les buts fixés en termes de durabilité.

3 BIENS NATURELS COMMUNS

Nous nous engageons à assumer entièrement notre responsabilité dans la protection et la préservation des biens naturels communs, et dans la garantie d'un accès équitable à ceux-ci.

Nous travaillerons donc, dans toute notre communauté, à :

1. réduire la consommation d'énergie primaire et augmenter la part des énergies renouvelables.
2. améliorer la qualité de l'eau, économiser l'eau, et utiliser l'eau plus efficacement.
3. favoriser et augmenter la biodiversité, et étendre les zones naturelles et les espaces verts spécifiques et en prendre soin.
4. améliorer la qualité des sols, préserver les terres utilisées dans la production écologique et favoriser l'agriculture et la sylviculture durables.
5. améliorer la qualité de l'air.

4 CONSOMMATION RESPONSABLE ET CHOIX DE STYLE DE VIE

Nous nous engageons à adopter et à faciliter une utilisation prudente et efficace des ressources et à encourager la consommation et la production durables.

Nous travaillerons donc, dans toute notre communauté, à :

1. éviter et réduire les déchets, et accroître la réutilisation et le recyclage.
2. gérer et traiter les déchets selon les normes de bonne pratique.
3. éviter les consommations d'énergie inutiles et améliorer l'efficacité énergétique des usages finaux.
4. assurer des achats durables.
5. favoriser activement la production et la consommation durables, et notamment les produits éco-labellisés, biologiques, éthiques et équitables.

5 PLANIFICATION ET CONCEPTION

Nous nous engageons à tenir un rôle stratégique dans la planification et la conception urbaines en y intégrant les aspects environnementaux, sociaux, économiques, de santé et culturels au profit de tous.

Nous travaillerons donc à :

1. réutiliser et restaurer les zones abandonnées ou désavantagées.
2. éviter la prolifération urbaine, en obtenant des densités urbaines appropriées et en donnant la priorité aux friches industrielles sur les terrains situés hors milieu urbain.
3. assurer une utilisation mixte des constructions et des zones aménagées, et un bon équilibre entre emplois, logements et services, accordant la priorité à l'utilisation résidentielle des centre-villes.
4. assurer la conservation, la rénovation, l'utilisation et la réutilisation appropriées de notre héritage culturel urbain.
5. appliquer les exigences posées par la conception et la construction durables et favoriser l'architecture et les techniques de construction de haute qualité.

6 MOBILITÉ AMÉLIORÉE, TRAFIC LIMITÉ

Nous reconnaissons la relation entre transports, santé et environnement et nous engageons à favoriser puissamment les choix assurant une mobilité durable.

Nous travaillerons donc à :

1. réduire la nécessité du transport motorisé privé et favoriser des alternatives séduisantes accessibles à tous.
2. augmenter la part des déplacements assurés par les transports en commun, à pied et en bicyclette.
3. encourager la transition vers des véhicules peu polluants.
4. développer un plan urbain de mobilité intégré et durable.
5. réduire l'impact des transports sur l'environnement et la santé publique.

7 ACTIONS LOCALES POUR LA SANTÉ

Nous nous engageons à protéger et à promouvoir la santé et le bien-être de nos concitoyens.

Nous travaillerons donc à :

1. améliorer la prise de conscience et agir sur les déterminants principaux en termes de santé, dont la plupart se trouvent hors du champ d'action du secteur de la santé.
2. favoriser une planification du développement de la santé en ville, qui fournisse à nos villes les moyens d'établir et de mettre à jour des partenariats stratégiques en matière de santé.
3. réduire les inégalités en matière de santé et lutter contre la pauvreté, ce qui exigera de rendre compte régulièrement des progrès entrepris dans la réduction des écarts constatés.
4. favoriser l'évaluation des incidences sur la santé en tant que moyen pour tous les secteurs de concentrer leur travail sur la santé et la qualité de la vie.
5. mobiliser les planificateurs urbains et les pousser à intégrer les considérations de santé publique dans leurs stratégies et initiatives de planification.

8 ECONOMIE LOCALE VIVANTE ET DURABLE

Nous nous engageons à créer et à soutenir une économie locale vivante qui donne accès à l'emploi sans porter préjudice à l'environnement.

Nous travaillerons donc à :

1. adopter des mesures qui stimulent et soutiennent l'emploi local et les entreprises émergentes.
2. coopérer avec les entreprises locales dans la promotion et la mise en application des bonnes pratiques d'entreprise.
3. développer et mettre en application les principes de durabilité dans l'emplacement géographique des entreprises.
4. encourager les marchés de produits locaux et régionaux de haute qualité.
5. favoriser le tourisme local durable.

9 EQUITE SOCIALE ET JUSTICE

Nous nous engageons à soutenir les communautés ouvertes et solidaires.

Nous travaillerons donc à :

1. développer et mettre en œuvre des programmes visant à prévenir et alléger la pauvreté.
 2. assurer l'accès équitable aux services publics, à l'éducation, aux offres d'emploi, à la formation, à l'information et aux activités culturelles.
 3. stimuler l'ouverture sociale et l'égalité des sexes.
 4. améliorer la sûreté et la sécurité de la communauté.
 5. assurer des conditions de logement et de vie de haute qualité et socialement intégrées.
-

10 DU LOCAL AU GLOBAL

Nous nous engageons à assumer notre responsabilité globale pour atteindre la paix, la justice, l'équité, le développement durable et la protection climatique.

Nous travaillerons donc à :

1. développer et poursuivre une approche stratégique et intégrée pour ralentir l'évolution climatique, et œuvrer en faveur d'un taux durable d'émission de gaz à effet de serre.
2. intégrer la protection climatique dans nos politiques dans le domaine de l'énergie, du transport, des marchés publics, des déchets, de l'agriculture et de la sylviculture.
3. améliorer la prise de conscience sur les causes et conséquences probables des changements climatiques, et intégrer les actions préventives dans notre politique relative aux changements climatiques.
4. réduire notre impact sur l'environnement global et favoriser le principe de justice environnementale.
5. renforcer la coopération internationale des villes et développer des réponses locales aux problèmes globaux en partenariat avec les gouvernements locaux, communautés et acteurs concernés.

du Code de l'urbanisme dans sa version post-loi ENE,
dans sa reprise à l'article 101-2 du nouveau Code de

l'urbanisme (à compter du 1^{er} janvier 2016)

Article 121-1 dans sa version issue de la loi du 12 juillet 2010 :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

à 24 mars 2014 :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- d) Les besoins en matière de mobilité.

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

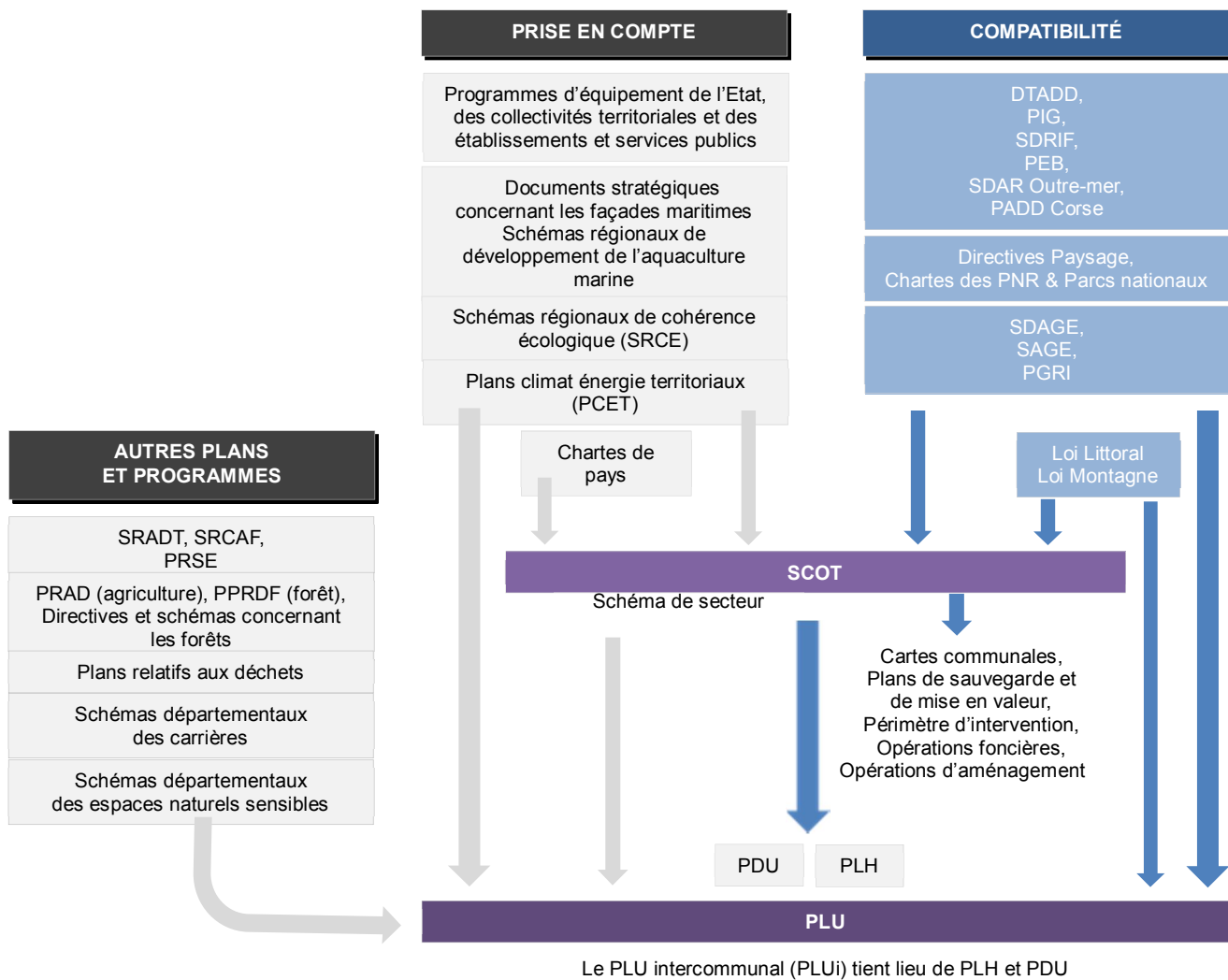
5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».

⁵⁸⁴ L'ordonnance du 23 septembre 2015 s'est accompagnée de la réécriture du livre I du Code de l'urbanisme. Dans ce cadre, l'article 121-1 a disparu au profit d'un nouvel article.

rapports hiérarchiques entre documents d'urbanisme



Source : F.Ducol

construction de logement

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 123-5, il est inséré un article L. 123-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-5-1. - Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il peut être autorisé des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu, dans les conditions et selon les modalités définies au présent article.

En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée :

1° Déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faîtage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;

2° Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ;

3° Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant ;

4° Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

» ;

2° Après l'article L. 425-12, il est inséré un article L. 425-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 425-13. - Lorsque le demandeur joint à sa demande de permis de construire une demande de dérogation prévue à l'article L. 111-4-1 du code de la construction et de l'habitation, le permis de construire ne peut pas être accordé avant l'obtention de cette dérogation. »



MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

**Synthèse du rapport
de Roland PEYLET, conseiller d'Etat
remis au Premier ministre**

La ville durable, une politique publique à construire

jeudi 30 octobre 2014

Le Premier ministre a fait de la ville durable une priorité pour l'action gouvernementale afin de définir un « *modèle à suivre en matière d'aménagement et d'urbanisme dans la perspective de la transition écologique des territoires et de la promotion sur la scène internationale du savoir-faire en la matière des entreprises et des autres acteurs français* ».

Une politique publique de la ville durable, par l'approche globale et systémique du fait urbain qui la caractérise, ouvre l'opportunité de satisfaire les besoins de l'ensemble de la population dans le respect d'exigences renforcées. Cette politique doit insister sur le caractère processuel, multi acteurs et multicritères du développement urbain durable : la ville durable n'est pas exclusivement un objet technologique qui s'évalue au regard de ses seules performances environnementales, elle est aussi un système économique et social qui favorise le développement des territoires et l'accès de tous aux services.

Des savoirs et des savoir-faire sont d'ores et déjà en place et peuvent être mobilisés, mais le développement urbain durable ne fait pas l'objet à ce jour d'une définition arrêtée et reconnue. Le partage d'une doctrine commune serait pourtant garant d'une action véritablement collective et cohérente. Si des lignes consensuelles se dessinent, il s'agit de les conforter et de les préciser.

Pour définir « la ville durable à la française » et la mettre en œuvre de manière opérationnelle, il convient d'établir un cadre commun pour que des acteurs qui avancent aujourd'hui en ordre dispersé fédèrent leurs efforts et leurs expertises respectives.

La construction d'une vision partagée suppose le renforcement du portage politique national des sujets liés au développement urbain durable.

Aussi, il convient de faire de la ville durable une politique publique à part entière par l'installation, notamment, d'un lieu d'animation et de coordination mais aussi de portage de l'innovation et de promotion de l'offre intégrée.

I. Etat des lieux : Un foisonnement d'initiatives

Il existe un consensus autour de l'idée que la ville est le lieu privilégié où s'éprouvent les enjeux du développement durable et où il peut être mis en œuvre. De ce fait, l'Etat, les collectivités et les acteurs économiques investissent, parfois massivement, dans le champ de l'aménagement durable, mais leurs initiatives respectives restent individuelles et ne s'inscrivent pas dans une logique commune. **Les lieux de production du savoir, du savoir-faire et de doctrine sont multiples et épars, et il n'existe pas de lieu de capitalisation.**

Dans la diplomatie environnementale, le sujet urbain commencer à se structurer comme un axe de politique publique à part entière. Cette tendance se confirmant également à l'échelle communautaire, il s'agit pour la France de faire valoir une doctrine partagée en mesure d'influer sur l'agenda urbain international, qui sera notamment défini dans le cadre de la conférence des Nations unies « Habitat III » qui se tiendra en 2016.

Le développement urbain durable représente en outre un marché économique en explosion.

Le potentiel des marchés internationaux du développement urbain est ainsi estimé à 50 milliards d'euros d'ici 2017.

Dans ce marché mondialisé, la France peut se distinguer sur l'innovation sectorielle, mais se trouverait encore renforcée si elle parvenait à structurer ses propositions dans le cadre d'une offre intégrée.

Forts du constat que la construction et le renouvellement de la ville répondent à un enjeu à la fois environnemental, social et économique, les organismes et les services de l'Etat compétents entendent élargir leur appréhension du fait urbain à une logique qui se veut systémique. Néanmoins, y compris lorsqu'elles se veulent transversales et intégrées, les initiatives conduites par l'Etat et ses opérateurs en matière de ville restent de ce fait dispersées, sans mise en complète synergie.

La demande internationale a beau encourager la transversalité, la France tarde à se saisir de celle-ci comme d'un levier pour promouvoir une véritable approche intégrée.

La dispersion des centres de capitalisation freine la mise en œuvre d'une stratégie pourtant commune au sein de l'Etat, celle de l'amélioration du cadre urbain, et rend les méthodes et les outils peu opérants. Enfin, la ville durable à la française ne dispose pas d'une vitrine qui serait en mesure de démontrer le caractère opérationnel de l'expertise globale.

On note également un trop grand cloisonnement des organismes de recherche, les travaux systémiques restant limités du fait d'une tradition disciplinaire bien ancrée, filière par filière.

L'absence de coordination entre des initiatives qui poursuivent la même ambition d'une montée en expertise se lit enfin dans l'abondance des *think tanks* développés par les acteurs économiques.

Proposition : Rationalisation des actions publiques engagées en matière d'aménagement durable (programmes et projets) à travers la mise en place d'un vaste programme d'évaluation transversale.

Il convient en effet de clarifier le paysage fourmillant des acteurs et des outils qui œuvrent en faveur de la ville durable, à la fois pour rendre plus lisible l'action conduite, à travers des outils plus efficaces et pour rationaliser les moyens humains et financiers qui y sont investis.

II. Propositions de la mission vers une politique publique de la ville durable

L'analyse de la profusion des actions qui est faite par la mission est celle de la fragilité du portage politique national, pourtant indispensable à la construction d'une vision partagée de la ville durable.

II.1. Faire de la ville durable une politique publique à part entière

Il s'agit de ne plus considérer la ville comme un simple objet, support de politiques sectorielles, mais elle doit devenir un sujet de politique publique à construire, à la faveur d'une approche plus inclusive et globale permettant une réelle rupture de notre mode de production et de gestion de l'urbain.

Le socle des projets doit être le territoire davantage qu'une thématique qui privilégierait de fait une entrée en « silo ».

La structuration d'une vision plus homogène et mieux coordonnée doit nécessairement s'appuyer sur les compétences déjà présentes et sur les retours d'expériences des actions d'ores et déjà engagées.

Il s'agit en d'autres termes de « cristalliser » dans une pensée commune un foisonnement bien réel des initiatives qui se traduit par un paysage de la ville durable particulièrement dense.

La France doit disposer, pour ce faire, d'une structure de partage qui serait le lieu où se constitue le corpus global.

La concentration des savoirs et des savoir-faire sur le développement urbain durable puis leur évaluation devront en effet constituer la première phase de construction d'une telle politique publique de la ville durable.

A travers cette démarche de capitalisation, il s'agira ainsi de constituer un socle d'expertise partagé qui aura ensuite vocation à être consolidé par une veille permanente à la fois locale, nationale et internationale.

La formulation d'une politique publique de la ville durable doit s'appuyer sur un dialogue élargi qui intègre l'ensemble des acteurs de la ville. C'est de cette approche décloisonnée que naîtra une doctrine véritablement partagée.

Pour définir ce que pourrait être une telle politique publique, des éléments forts se dégagent d'ores et déjà.

- Dans sa conception, la politique publique de la ville durable doit faire l'objet d'une gouvernance ouverte.

- Dans son appréhension du fait urbain, elle doit privilégier l'approche écosystémique pour comprendre le fonctionnement des territoires.
- Dans ses objectifs, elle doit viser
 - l'adaptabilité des espaces urbanisés,
 - l'approche intégrée de leur conception et de leur fonctionnement,
 - et l'interaction structurelle entre innovations techniques, technologiques, mais aussi sociales et de société

Proposition : Définition d'une politique publique de la ville durable dans un cadre partenarial inédit où l'ensemble des parties prenantes pourra faire état de ses attentes, de ses besoins et des objectifs poursuivis.

II.2. Promouvoir une offre intégrée en matière de ville durable grâce aux démonstrateurs

La demande de « démonstrateurs » intégrés de ville durable qui émane notamment des acteurs économiques vise à démontrer par l'exemple leur capacité à innover dans la conception et la gestion urbaines durables dans une perspective de performance globale.

Les acteurs réunis au sein de l'Association Française des Entreprises Privées avancent que « ces démonstrateurs devraient illustrer, au-delà de la possible mise en œuvre des technologies nouvelles, la capacité d'acteurs économiques à concevoir à plusieurs et très en amont des solutions couvrant plusieurs fonctions (logement, activité, service, mobilité, énergie) de manière systémique, en combinant des technologies existantes variées et en proposant des services innovants »¹.

Pour tenter de circonscrire le sujet, on peut distinguer deux approches qui ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre :

- Le territoire démonstrateur, qui peut être qualifié de « *living lab urbain* », met en particulier l'accent sur l'intégration des données, des flux, et la mutualisation des infrastructures, il recherche une performance globale du territoire (énergie, mobilité, services de proximité, traitement des eaux et des déchets, développement économique etc.) et intègre, au-delà des aspects technologiques, l'innovation des services, du modèle économique et organisationnel, ainsi que l'acceptabilité sociale.
- Le démonstrateur industriel a quant à lui vocation à présenter une offre intégrée pour démontrer sa viabilité dans une perspective de valorisation à l'export. Le territoire est alors le support de démonstration de cette offre. Il s'agit d'une vitrine physique en grandeur réelle du savoir-faire.

¹ AFEP, « Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », 19 avril 2013.

Les démonstrateurs doivent présenter des résultats (bénéfices techniques et économiques en termes de gestion des ressources notamment, amélioration des services rendus aux usagers, acceptation sociale, développement économique local) **mais aussi démontrer certaines innovations organisationnelles.**

Le process doit donner à voir la capacité à établir un diagnostic pertinent, des objectifs de performance globaux, mais aussi la capacité à dépasser dans le cahier des charges les approches en silos et celle des acteurs économiques à concevoir à plusieurs et très en amont des solutions couvrant plusieurs fonctions. Il s'agit de dégager de nouveaux modèles d'affaires, de mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat public/privé tout en associant les usagers.

Pour mener à bien ce type de projet de démonstration, la commande publique doit évoluer pour fixer des objectifs stratégiques ambitieux et intégrer l'innovation dans les cahiers des charges. Le partenariat d'innovation inscrit dans la nouvelle directive européenne sur les marchés publics et la SEM à opération unique prévue par une proposition de loi en cours d'examen parlementaire constituent des perspectives pour le déploiement de démonstrateurs intégrés, mais plus globalement, l'emploi des contrats dits globaux (contrats de partenariat, contrats de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (CREM), contrats de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (REM)) reste à approfondir. Il s'agit en outre de clarifier le cadre juridique de la propriété et de la gestion des données.

Néanmoins, l'enjeu n'est pas d'abord ou seulement d'adapter le droit des marchés publics mais également et surtout de « sécuriser » la commande publique en accompagnant le changement des pratiques des maîtres d'ouvrage publics qui doivent viser des projets plus ambitieux, plus innovants, plus intégrés.

Dans ce contexte, il s'agit de mettre en œuvre une démarche progressive vers des sites pilotes de ville durable.

- **Des projets visant l'intégration des fonctions et de la conception sont d'ores et déjà engagés**, qu'il s'agisse des éco-cités, des démonstrateurs sectoriels de l'ADEME ou des projets à l'initiative d'entreprises privées. **Leur évaluation permettra d'identifier les bonnes pratiques et les points de blocage, et ainsi de spécifier la nature des travaux à engager pour déployer les démonstrateurs de ville durable à plus grande échelle.**

Proposition : Exploitation du potentiel d'innovation que constituent les projets existants en mettant en place dès le printemps 2014 un groupe de travail partenarial pour :

- obtenir des enseignements de gouvernance par des retours de terrain,
- co-construire un cadre de suivi et d'évaluation des projets,
- spécifier les besoins et définir le champ de l'innovation pour des projets pilotes intégrés de ville durable,
- élaborer un cahier des charges type pour ces projets pilotes,
- et mettre en place les outils de communication nécessaires à la valorisation de ces opérations d'ores et déjà engagées, pour en faire des vitrines.

- **Cette phase de capitalisation sur les projets existants doit viser à créer les conditions favorables à la mise en œuvre de sites pilotes de ville durable qui passe par la structuration d'une ingénierie de la ville innovante ayant pour fonction de définir, dans une approche partenariale, les contours des projets pilotes, et de mettre au point un cadre méthodologique qui permettra d'assurer le suivi et l'évaluation en continu des projets engagés.**

Proposition : En parallèle des actions visant à « booster » les projets existants, engagement de projets marquant une avancée voire une rupture en matière d'innovation avec le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt dès le printemps 2014

Sur le modèle des REX qui avaient été lancés par le Plan Construction, il convient d'identifier un petit nombre de sites (prioritairement des territoires ayant démontré leur capacité à s'engager dans des projets d'expérimentation et dont les acteurs sont d'ores et déjà mobilisés) pour engager des opérations qui se construiront dans la durée, de manière processuelle : chaque projet sera doté d'un dispositif d'accompagnement permettant l'intégration progressive des innovations nouvelles, l'association de l'ensemble des parties et le traitement au fur et à mesure des problèmes financiers, économiques et juridiques rencontrés.

Au fur et à mesure de l'élaboration des projets, des dérogations réglementaires pourront apparaître indispensables. Elles seront instruites par un groupe de travail interministériel et le Parlement sera si nécessaire saisi en urgence pour autoriser le Gouvernement à agir par ordonnance à titre expérimental, dans des limites strictement définies.

Une telle démarche pourrait être mise en œuvre dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) 2 dont les nouveaux appels à manifestation d'intérêt seront lancés à partir de fin 2014. Il est souhaitable, plus précisément, de se saisir de la perspective du lancement d'un deuxième appel à projet « EcoCité » pour soutenir sur quelques sites des projets d'innovation illustrant une stratégie de rupture en matière de développement et de gestion urbaine.

Une partie des opérations pourrait en outre bénéficier des actions de soutien aux « territoires catalyseurs d'innovation » que compte engager le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Le déploiement des sites pilotes et plus globalement des expérimentations devra s'inscrire dans une stratégie nationale d'innovation portée par la puissance publique.

Proposition : Pour la mise en place une stratégie nationale d'innovation concertée, création de l'Institut de la ville durable qui interviendra à trois niveaux :

- élaboration d'une feuille de route nationale pour l'innovation urbaine,
- accompagnement et évaluation de la mise en œuvre des projets à l'échelle locale (ingénierie de l'innovation),
- soutien à la diffusion et à la valorisation des expériences à l'échelle nationale et internationale.

Pour ce faire, l'Institut de la ville durable sera reconnu comme le lieu d'expertise des projets mis en œuvre dans le cadre du PIA en matière de ville durable.

II.3. Structurer la politique publique de la ville durable à travers l'Institut de la ville durable

Malgré le grand nombre d'organismes publics investis sur le sujet du développement urbain durable, il n'en existe pas qui soit capable d'embrasser l'ensemble de cette problématique ni de créer les conditions d'un mouvement pouvant conduire les collectivités et les acteurs économiques à développer leurs capacités d'innovation à grande échelle. Il n'existe pas non plus de lieu permettant à l'ensemble des acteurs de se former et de s'informer sur la ville durable, de débattre, de critiquer et d'évaluer les recherches et expérimentations auxquelles elle donne lieu.

Proposition : Création de l'Institut de la ville durable pour concevoir et proposer à l'autorité politique, à qui il revient d'en valider les orientations, le contenu de la politique publique de la ville durable, puis pour en assurer la mise en œuvre.

L'objectif est de donner à l'Etat les moyens de favoriser l'émergence d'innovations et la diffusion auprès des acteurs de la ville des dynamiques de projet.

La principale mission de cette structure est d'assurer le soutien, la coordination, la synthèse, la capitalisation et la diffusion des initiatives, de former en bref le bras de levier de la politique publique de la ville durable. Transversal dans ses approches, il est à la disposition de tous les ministres concernés pour valoriser les savoir-faire éprouvés en France, les exporter, en susciter de nouveaux, et pour mesurer la contribution des opérations d'aménagement durable à la transition énergétique et écologique.

Il s'agit d'un outil de capitalisation, de promotion de l'expérimentation, de structuration de l'expertise française, d'observation, de diffusion, de portage d'actions spécifiques (projets et formations).

Plus précisément, l'Institut de la ville durable doit être le lieu de formalisation des grands enjeux émergents, d'élaboration collective d'une doctrine reconnue et partagée, de formalisation d'une nouvelle culture des projets, des processus de fabrication et de renouvellement du cadre de vie, de diffusion des bonnes pratiques sur le territoire et à l'international, d'initiation de projets, de suivi et d'évaluation de ceux-ci, de coordination et de valorisation de l'offre de formation, de sécurisation de la maîtrise d'ouvrage publique par la stabilisation et la clarification du cadre juridique (pour permettre souplesse, adaptation et innovation), de définition et de mise en œuvre d'une stratégie nationale d'innovation pour la ville durable.

Proposition : La gouvernance de l'Institut de la ville durable est partenariale, intégrant, outre son conseil d'administration (Etat et collectivités territoriales), un « conseil des partenaires » composé d'acteurs économiques, d'experts publics et privés, chargé de définir les programmes partenariaux d'action, et adossé à un « conseil scientifique ».

Sous la forme partenariale d'un groupement d'intérêt public (GIP), l'Institut de la ville durable pourra favoriser la mise en commun de moyens provenant de partenaires différents pour poursuivre des objectifs d'intérêt général communs, sous la forme coopérative.

Le GIP est une personne morale de droit public dotée d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples qui peut être constituée entre différents partenaires publics ou avec des organismes privés. L'intérêt du GIP tient moins à son originalité qu'à sa finalité, puisque ce type de groupement est précisément conçu pour servir de cadre à la coopération et au partenariat entre personnes publiques et personnes privées.

Le choix de la forme juridique est guidé notamment par le caractère partenarial des missions confiées à l'Institut, leur durée, le degré d'autonomie nécessaire et les coûts comparés à ceux résultant de l'exercice classique de ses missions par l'administration.

Proposition : Dans une perspective de simplification, de rationalisation et d'économie de moyens, l'Institut de la ville durable a vocation à regrouper une partie des services de l'Etat et de ses établissements publics dont l'activité touche d'ores et déjà à l'aménagement urbain durable.

Ce n'est qu'au terme d'une étude d'impact approfondie qu'il sera possible de proposer les regroupements d'organismes ou de missions. Aussi, il est proposé d'engager immédiatement une mission de préfiguration de l'Institut de la ville durable, sans préjuger de nouvelles évolutions ultérieures dans le sens de la simplification qui doit présider à sa création puis à son fonctionnement.

Conclusion.

Préfigurer, maintenant, l'Institut de la ville durable

Après une phase de maturation assez longue marquée par l'émergence de plusieurs noyaux, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, un pas décisif peut être franchi dans la conception, la mise en œuvre et la valorisation par les acteurs publics et privés de réalisations urbaines plus soutenables et plus efficaces pour peu qu'on crée les outils indispensables, qu'on simplifie et structure le paysage et qu'on engage sans attendre un calendrier d'actions concrètes en concertation avec les acteurs.

Ces actions ont vocation à être coordonnées par la mission de préfiguration d'un Institut de la ville durable, organisme à constituer par la réunion d'éléments existants afin d'inscrire dans la durée une politique publique nouvelle et en rassembler les moyens de façon lisible et rationnelle.

Cette politique nouvelle aura vocation à assurer :

- les conditions d'expérimentations et d'innovations sociales, économiques, juridiques et financières,
- la capitalisation des savoirs et savoir-faire sur la ville durable,
- le renforcement de la dynamique de lisibilité à l'international et à l'exportation,
- la coordination entre les différents acteurs, donc une gouvernance collective.

La concertation sur le périmètre et les missions de l'Institut de la ville durable doit se poursuivre dans le cadre de la mission de préfiguration qui en précisera les contours et définira notamment les structures impactées par sa création, le statut des personnels, le financement et les modalités d'association de la société civile et du secteur privé, et qui en assurera sans attendre elle-même les missions les plus urgentes en matière de conduite d'expérimentations.

Les attentes de nombre des personnalités auditionnées sont manifestes et les travaux doivent prendre une forme plus concrète sans tarder :

- les industriels signalent l'urgence que la France se dote des moyens de faire valoir ses atouts dans la compétition internationale ;
- les rendez-vous inscrits aux agendas communautaire et international en matière de développement urbain durable se préparent maintenant et doivent pouvoir bénéficier rapidement des apports de l'Institut de la ville durable.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TABLE DES MATIERES

PLAN GENERAL	í p.4
INTRODUCTION GENERALE	í p.5
PROLEGOMENES : Le développement urbain durable, un concept récent mais historiquement présent depuis longtemps	í p.16
CHAPITRE 1 : Historique : des règles de bon sens urbanistique à l'écologie urbaine	í p.19
<i>Section 1. Des règles de « bon sens » antiques à l'hygiénisme</i>	í p.21
<i>Section 2. De l'hygiénisme contemporain à l'écologie urbaine de la seconde moitié du XXème siècle</i>	í p.30
CHAPIRE 2 : De l'écologie urbaine au développement urbain durable	í p.39
<i>Section 1. Ville durable et développement urbain durable ó le rôle de l'Europe dans la formalisation du concept</i>	í p.42
<i>Section 2. Une définition du développement durable qui reste délicate</i>	í p.48
CHAPITRE 3 : La question de l'échelle de référence de l'urbanisme et de la planification urbaine : une question déterminante	í p.52
<i>Section 1. De la distorsion singulière, en France, entre les échelles administratives de référence en matière d'urbanisme et les échelles de la ville réelle</i>	í p.56
<i>Section 2. Conséquences pratiques ó de l'opposition factice entre planification urbaine et projet urbain</i>	í p.59

DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A LA LUMIERE DES AVANCEES JURIDIQUES RECENTES	í p.63
INTRODUCTION	í p.64
TITRE I : L'intégration des grands principes du développement urbain durable dans le droit de la ville français jusqu'à la fin des années 2000 : une intégration multiforme et plus ou moins prononcée selon les textes	í p.66
CHAPITRE 1 : Les avancées législatives relatives à l'aménagement du territoire ou à l'urbanisme	í p.69
<i>Section 1. La LOADDT, ou l'entrée officielle du développement durable dans la législation de l'aménagement</i>	í p.71
<i>Section 2. La loi SRU : une loi pionnière dans l'intégration efficiente de certains principes du développement durable au droit de l'urbanisme</i>	í p.73
<i>Section 3. La loi UH : un retour en arrière ?</i>	í p.76
CHAPITRE 2 : Les avancées législatives extérieures à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme	í p.79
<i>Section 1. Les lois relatives à la qualité environnementale, à l'énergie et à la prévention des risques</i>	í p.81
<i>Section 2. Les lois relatives aux aménagements économiques et au logement</i>	í p.84
CHAPITRE 3 : Les avancées supra-législatives et le cas complexe de la Charte de l'environnement	í p.87
<i>Section 1. Une consécration aux effets a priori majeurs quant à l'affirmation du développement urbain durable</i>	í p.80
<i>Section 2. Des effets finalement tempérés jusqu'ici par la normativité différenciée des principes de la Charte</i>	í p.82

	du Grenelle de l'environnement ppement urbain durable	í p.98
CHAPITRE 1 : La réécriture attendue des objectifs de la planification urbaine dans le respect de l'objectif général de développement durable		í p.101
<i>Section 1. La réécriture radicale et approfondie de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme</i>		í p.103
<i>Section 2. Une réécriture de l'article L.121-1 qui, sur le plan formel et pratique, n'est pas exempte de critiques</i>		í p.109
CHAPITRE 2 : La consolidation du PADD et de l'intercommunalité		í p.115
<i>Section 1. La consolidation significative du PADD</i>		í p.117
<i>Section 2. Le renforcement complexe de l'intercommunalité</i>		í p.121
TITRE III : Les apports de la loi ALUR		í p.125
CHAPITRE 1 : L'affirmation supplémentaire de l'espace supra- communal		í p.127
<i>Section 1. L'instauration systématisée du PLUi</i>		í p.129
<i>Section 2. La généralisation accrue des SCOT</i>		í p.133
CHAPITRE 2 : Des moyens rénovés pour lutter contre l'artificialisation des sols		í p.135
<i>Section 1. La suppression du COS et les mesures afférentes : des mesures décisives</i>		í p.137
<i>Section 2. La réintégration des règles des lotissements dans le droit commun des documents d'urbanisme</i>		í p.139
CONCLUSION		í p.142

DEVELOPPEMENT URBAIN	í p.144
DURABLE : UN CONCEPT DONT L'EFFECTIVITE RESTE A PARFAIRE	
INTRODUCTION	í p.145
TITRE I : La question de la précision normative dans le droit de l'urbain : une question toujours patente	í p.147
CHAPITRE 1 : Le déficit de précision normative concernant le concept même de développement durable	í p.149
<i>Section 1. Le développement durable, un standard à géométrie variable</i>	í p.151
<i>Section 2. De possibles évolutions jurisprudentielles ?</i>	í p.155
CHAPITRE 2 : Le déficit de précision normative relatif aux principes-clé aujourd'hui associés au développement urbain durable	í p.158
<i>Section 1. L'exemple de l'utilisation économe des espaces naturels et de la lutte contre l'étalement urbain</i>	í p.160
<i>Section 2. L'exemple de la mixité sociale</i>	í p.168
<i>Section 3. L'exemple de la prévention des nuisances</i>	í p.174
CHAPITRE 3 : Le déficit de précision normative concernant le degré de méconnaissance des principes de l'article L. 121-1	í p.178
<i>Section 1. Contrôle normal ou contrôle restreint des documents d'urbanisme ?</i>	í p.180
<i>Section 2. Une incertitude en matière de contrôle juridictionnel qui pèse sur l'affirmation de la juridicité du développement urbain durable et de ses principes</i>	í p.182
TITRE II : Le problème des rapports hiérarchiques entre les documents d'urbanisme locaux et les normes supra-locales : un problème toujours complexe	í p.191

en compte » : une notion toujours plus présente dans la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme	í p.194
<i>Section 1. Retour sur la hiérarchie particulière des normes en droit de l'urbanisme</i>	í p.196
<i>Section 2. L'affirmation indiscutable de la notion de prise en compte</i>	í p.198
CHAPITRE 2 : La notion de compatibilité : une notion toujours dominante, mais singulièrement appréciée	í p.203
<i>Section 1. Retour sur l'interprétation courante de la notion de compatibilité en droit de l'urbanisme ó de la compatibilité limitée</i>	í p.205
<i>Section 2. La portée souvent limitée de la notion de compatibilité</i>	í p.208
CHAPITRE 3 : L'effectivité juridique des principes du développement urbain durable : une réalité encore à construire	í p.211
<i>Section 1 : le maintien fragile du rapport de conformité</i>	í p.213
<i>Section 2 : in fine, une effectivité juridique toujours très incertaine de la plupart des principes attachés au concept de développement urbain durable</i>	í p.216
TITRE III : Le problème du maintien de nombreuses pratiques dérogatoires	í p.220
CHAPITRE 1 : Les pratiques dérogatoires internes au droit de l'urbanisme	í p.224
<i>Section 1 : les pratiques dérogatoires à l'échelle des espaces urbanisés</i>	í p.226
<i>Section 2 : les pratiques dérogatoires à l'échelle des espaces non urbanisés</i>	í p.230

res du droit commun de l'urbanisme : t des implantations commerciales	í p.233
<i>Section 1. Le droit des implantations commerciales : un droit toujours séparé du droit de l'urbanisme</i>	í p.235
<i>Section 2. Des perspectives d'intégration du droit des implantations commerciales dans le droit commun de l'urbanisme</i>	í p.239
CHAPITRE 3 : L'urbanisme français, un urbanisme des dérogations ?	í p.242
<i>Section 1. Un mouvement à nouveau ascendant en matière de pratiques dérogatoires ó le cas des ZAC</i>	í p.244
<i>Section 2. Une intégration très différenciée des différents droits participant à la « fabrique urbaine »</i>	í p.246
CONCLUSION	í p.251
CONCLUSION GENERALE	í p.252
BIBLIOGRAPHIE	í p.256
ANNEXES	í p.264
SOMMAIRE	í p.299