



**HAL**  
open science

# La notion de continuité territoriale au prisme du droit de l'urbanisme

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. La notion de continuité territoriale au prisme du droit de l'urbanisme. Farinetti, Aude. Continuités et discontinuités territoriales en droit public, Mare & Martin, pp.73 et ss, 2019, Presses universitaires de Sceaux, 9782849343944. hal-03005435

**HAL Id: hal-03005435**

**<https://hal.science/hal-03005435v1>**

Submitted on 14 Nov 2020

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

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

Colloque : CONTINUITES ET DISCONTINUITES TERRITORIALES EN DROIT PUBLIC  
JEUDI 12 et VENDREDI 13 NOVEMBRE 2015 6 FACULTE JEAN MONNET PARIS

-----  
La notion de continuité territoriale au prisme du droit de l'urbanisme

Par Pr Bernard Drobenko , p. 73 et s.

## Introduction

A – Un encadrement favorable aux continuités territoriales

- 1 – des principes structurants
- 2 – des règles d'urbanisation contenant l'urbanisation

B- le fait urbain révélateur de ruptures

- 1° des ruptures territorialisées
- 2° Une difficile adéquation entre le fait urbain et les compétences

C – la nécessité d'une approche systémique

- 1° de la capacité de charge des écosystèmes
- 2° à une d'une approche locale inclusive

Conclusion

-----  

## Résumé

Quel sens donner aux continuités territoriales face au « fait urbain » ?. A un an de la Conférence Habitat III, dédiée aux villes et aux établissements humains viables la question interpelle à la fois au regard des évolutions du droit de l'urbanisme, de l'état des lieux et des perspectives relatives aux enjeux territorialisés du droit de l'urbanisme.

L'auteur propose d'analyser le droit français de l'urbanisme porteur, pendant longtemps d'un encadrement favorable aux continuités urbaines et territoriales.

Cependant, les évolutions successives du droit de l'urbanisme imposent un double constat que le fait urbain révèle. Un ensemble de ruptures territorialisées d'une part au regard de l'aménagement, de l'environnement et d'un point de vue social, et, d'autre part, au regard de la difficile adéquation entre les approches institutionnelles et les instruments d'intervention, notamment les planifications.

Le constat sans appel, conforté par le passage du projet urbain à l'urbanisme de projets, fait apparaître un ensemble de ruptures. Il impose une approche systémique, volontariste. Elle doit conduire à fonder les politiques urbaines sur la capacité de charge des écosystèmes, tout en développant une méthode locale inclusive, répondant aux défis humains et environnementaux.

Toutes les orientations structurantes (Rio +20, CNUeH, Réseau européen des villes durables, France stratégie, ADEME etc..) plaident au retour du projet urbain, au moins à la ville compacte, bref à une territorialisation renforcée des politiques urbaines. La pensée urbaine est de ce fait à reconstruire, le droit de l'urbanisme à renouveler.

«Personne ne peut soutenir de nos jours que nous n'avons pas les moyens nécessaires pour éradiquer la pauvreté, stabiliser la population et protéger les ressources naturelles de la planète »<sup>1</sup>

## Introduction

Le rôle des villes dans l'évolution planétaire a été souligné de longue date<sup>2</sup>. Elles peuvent même apparaître comme un laboratoire d'adaptation au changement climatique<sup>3</sup> En 2016 l'ONU organise la Conférence Habitat III dédiée « aux villes et aux établissements humains viables »<sup>4</sup>.

L'humanité vit depuis 2007 majoritairement en zone urbaine, en 2050 la proportion d'urbains sera de 70%, c'est-à-dire près de 6.3 milliards sur 9 milliards<sup>5</sup>.

En Europe la part des urbains est déjà de plus de 80%<sup>6</sup>. Le mode d'urbanisation est caractérisé par un étalement significatif, renforcé par « des mécanismes d'aménagement urbain de piètre qualité »<sup>7</sup>. L'AEE constate que « la modification des habitats naturels et semi-naturels- y compris leur perte, leur fragmentation ou leur dégradation par l'étalement urbain, l'intensification de l'agriculture, l'abandon des terres ou la gestion intensive des forêts, exerce une influence négative considérable sur la biodiversité »<sup>8</sup>.

Selon l'INSEE, 85 % de la population française réside dans une aire urbaine<sup>9</sup> Près de 78% de la population française vit en zone urbanisée<sup>10</sup>. La France n'échappe pas à ces caractéristiques de l'urbanisation contemporaine, ainsi les zones artificialisées représentent près de 9,1% du territoire métropolitain<sup>11</sup>. Ceci pourrait laisser supposer qu'il existe une très forte densification urbaine et que sont ainsi préservées des continuités territoriales, mais 90% des surfaces artificialisées comportent des terres agricoles<sup>12</sup>. Le rapport France Stratégie souligne que depuis 1990 la surface totale artificialisée par habitant a augmenté de plus de 100 m<sup>2</sup> (passant de 650 m<sup>2</sup> par habitant à 780 m<sup>2</sup>)<sup>13</sup>.

L'urbanisation telle que développée s'inscrit donc dans un contexte territorial et institutionnel qui interpelle. De quelle continuité territoriale est-il question dans ce contexte,

---

<sup>1</sup> Lester R. Brown « Le plan B, pour un pacte écologique mondial » 2007 Calman-Levy

<sup>2</sup> Cf. Notamment le Ch 7 de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992, la déclaration et le programme adoptés à Istanbul en 1996

<sup>3</sup> ONERC « Villes et adaptation au changement climatique » 2010, cf. en particulier le Ch 2

<sup>4</sup> Après Vancouver 1976, Istanbul 1996, la 3<sup>e</sup> conférence aura lieu à l'automne 2016 à Quito

<sup>5</sup> Cf. Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, dans ses World Population Prospects : The 2010 Revision [Perspectives de la population mondiale : la révision de 2010] (paru en mai 2011) prévoit une population mondiale de 9,3 milliards d'habitants en 2050,

<sup>6</sup> Commission européenne «communication « vers une stratégie européenne de l'environnement urbain » 11 février 2004 COM(2004)60 fina

<sup>7</sup> UE promouvoir un développement urbain en Europe, Réalisations et perspectives 2009 p. 10

<sup>8</sup> Agence européenne de l'environnement : l'environnement en Europe : état et perspectives 2015 » AEE 2015

<sup>9</sup> Cf. INSEE Première n°1374 octobre 2011 Les aires sont composées d'un pôle, ville concentrant au moins 1 500 emplois, et le plus souvent d'une couronne.

<sup>10</sup>

<sup>11</sup> CGEDD Chiffres clés de l'environnement 2013, p. 24

<sup>12</sup> CGDD L'artificialisation des sols Observations et statistiques février 2011

<sup>13</sup> Rapport de France Stratégie de juin 2014 « La France dans dix ans », p.125

quels sont les périmètres de référence en termes de compétences des acteurs, en termes de planification et en termes de développement ?.

Pour l'INSEE<sup>14</sup>, les approches urbaines se définissent à partir de quelques éléments partagés. Ainsi :

- la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants,
- si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale.
- sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

Le contexte contemporain du développement urbain a profondément évolué. La France de l'émergence du règlement national d'urbanisme en 1955<sup>15</sup> pose un ensemble de règles visant à maîtriser l'urbanisation. Au 1<sup>er</sup> janvier 1983, date de la décentralisation, elle comporte près de 44 000 000 habitants<sup>16</sup>, les évolutions intervenues au cours des dernières années portent les estimations à 66 300 000 habitants en 2015<sup>17</sup>.

Les réformes successives du droit de l'urbanisme permettent de confronter la théorie, les objectifs tels qu'ils sont exprimés par les règles, à la pratique, l'évolution du « fait urbain ». Il ne s'agit pas de mettre en discussion la légalité des règles adoptées, il s'agit d'apprécier l'évolution du droit de l'urbanisme à la lumière des objectifs énoncés, notamment lors de forums européens ou de conférences internationales. Au-delà des expérimentations, des engagements ont été pris pour tendre vers des villes durables<sup>18</sup>. En l'espèce si la réforme en cours applicable à partir de 2016 est d'abord formelle, elle apparaît, à la lecture des textes comporter aussi quelques évolutions caractéristiques<sup>19</sup>.

Les notions de continuités et de discontinuités territoriales sont au cœur du droit de l'urbanisme qui se préoccupe des conditions d'utilisation du sol et de l'espace. Déterminer les modalités de cette occupation permet de caractériser les territoires urbanisés ou à urbaniser et les territoires à préserver. En fait il est opportun de s'interroger sur ce que recouvre la continuité territoriale au regard de ce fait urbain. A ce titre, nous observons que si le droit de

<sup>14</sup> INSEE Première Population de la France n°444 avril 1996 - INSEE Définitions et méthodes <http://www.insee.fr/fr/methodes/>

<sup>15</sup> Décret n°55-1164 du 29 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation (JO du 3 septembre 1955)

<sup>16</sup> INSEE : [http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/irweb/sd2009/dd/excel/sd2009\\_t3\\_fe.xls](http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/irweb/sd2009/dd/excel/sd2009_t3_fe.xls)

<sup>17</sup> INSEE Vanessa Bellamy et Catherine Beaumel, division Enquêtes et études démographiques, Insee Première n° 1532, janvier 2015

<sup>18</sup> Pour la France voir le Plan d'actions ville durable ([www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-d-actions-Ville-durable.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-d-actions-Ville-durable.html)), le réseau des villes européennes durables : [www.sustainablecities.eu](http://www.sustainablecities.eu), et au plan international le rôle d'ONU-Habitat : <http://fr.unhabitat.org/>. Cf. notamment déclaration de Rio+20 points 21, 134 et s., 144, 186, 205 et s.

<sup>19</sup> Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme – JO du 24 septembre 2015

l'urbanisme a très tôt généré un encadrement favorable aux continuités urbaines, le fait urbain, c'est-à-dire le constat de l'évolution urbaine apparaît davantage comme un révélateur d'une urbanisation diversifiée, il convient dès lors de rechercher les voies d'une adéquation entre les territoires et le fait urbain, à ce titre l'approche systémique semble s'imposer.

#### A – Un encadrement favorable aux continuités territoriales

Dès son émergence le droit de l'urbanisme repose sur un ensemble de principes et de règles qui caractérisent un développement urbain cohérent, territorialisé

##### 1 – des principes structurants

Ces principes sont posés dès les lois de décentralisation. Deux textes caractérisent cette approche<sup>20</sup>, ainsi l'article L 110 (version 1983) précise que « afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales », tandis que l'article L 121-10 (version 1983) précise que « les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages, et d'autre part de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement »<sup>21</sup>.

Peu de décisions concernent l'utilisation économe de l'espace, la protection des espaces naturels et/ou agricoles, le juge considère par exemple qu'une extension urbaine, en l'espèce une ville nouvelle n'est pas incompatible avec ces dispositions, en précisant que « qu'il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'une erreur manifeste d'appréciation aurait été commise en ce qui concerne la possibilité de réaliser les partis d'aménagement retenus, notamment à la Cité Descartes de Marne-la-Vallée ».

Considérant que, si le requérant soutient que le décret attaqué modifie certaines options du schéma directeur de la région d'Ile-de-France avec lesquelles des opérations et documents d'urbanisme, relatifs notamment aux zones d'aménagement concerté de la croix blanche et de la Haute maison et à la Cité Descartes à Marne-la-Vallée, étaient incompatibles et ont fait l'objet pour ce motif d'annulations prononcées par la juridiction administrative, cette circonstance n'entache pas de détournement de pouvoir ledit décret, lequel a été pris pour un motif d'intérêt général d'aménagement tenant notamment aux besoins d'extension des terrains constructibles dans les villes nouvelles de la région d'Ile-de-France ; »<sup>22</sup>. L'objectif économique (activité, emploi) constitue un motif justifiant la réduction des terres agricoles<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Notamment les articles 35 (art. L110 c.urb.) et 37 (art. L121-10 c.urb.) de la loi 83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO du 9 janvier 1983

<sup>21</sup> Cet article devenu, enrichi l'article L121-1 du c.urb. est désormais l'article 101-2 du c.urb.

<sup>22</sup> CE 27 janvier 1995 Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay et des vallées limitrophes req. 137031 et s. (pour la création du plateau de Saclay sur 60 ha de terres agricoles, 2000 étant conservées) CE 27 février 1995 M. Boris X. req. 131720

<sup>23</sup> CAA Bordeaux 8 avril 2014 Association Ariane centre req. N°13BX01518 pour la création d'une ZAC qui va réduire de de 1 275,84 hectares à 754,75 hectares les zones agricoles de la commune, voir aussi CAA Marseille 11 janvier 2007 Mme Béatrice X. req. n°02MA01157, ici réduction de 17 ha de terres agricoles validées car « ne

Quelques décisions de justice ont annulé des projets dont la portée était attentatoire à une utilisation économe de l'espace<sup>24</sup>, soit parce que la commune disposait déjà d'un espace d'aménagement non complètement utilisé, soit parce que le projet était disproportionné au regard de la superficie de la collectivité territoriale.

La réforme du code de l'urbanisme réduit sensiblement l'ancien article L 110 devenu L 101-1, et reprend à l'article L 101-2 les objectifs assignés aux collectivités publiques. La formule « gérer le sol de façon économe » devient une formule quelque différente avec la nécessité de trouver un équilibre avec « 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 »<sup>25</sup>. Les principes jusqu'alors énoncés, même peu normatifs, deviennent de simples objectifs à la discrétion des pouvoirs publics.

## 2 – des règles contenant l'urbanisation

Plusieurs dispositions du code de l'urbanisme contribuent à encadrer le développement urbain afin de tendre vers une sorte d'harmonisation globale et locale, elle sont à la fois générales et spécifiques à certains territoires

- les dispositions générales. Elles concernent :
  - d'une part le principe de constructibilité limitée. L'un des textes les plus emblématique de la maîtrise territorialisée de l'urbanisation est l'article L 111-1-2) qui précise qu'en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.... A titre complémentaire l'urbanisation aux abords des infrastructures, visant aussi les entrées de villes (art. L111-1-4 c.urb.) poursuit un objectif de maîtrise et d'harmonisation de l'urbanisation
  - D'autre part les modalités d'application du RNU qui s'applique en totalité en l'absence de PLU ou de carte communale (R111-1 et s. ). Ce volet du droit de l'urbanisme conduit à une sorte de standard minimum du droit de l'urbanisme visant à encadrer toute forme d'urbanisation hors les documents d'urbanisme. Les autorités locales disposent à ce titre d'un pouvoir discrétionnaire pour conditions le développement urbain, dans le cadre de l'article L111-1-2 c.urb.

Spéciales : en zones montagne ou littoral les approches paraissent de même nature, ainsi, les auteurs des documents d'urbanisme doivent prévoir

- en zone littorale de déterminer « la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser »<sup>26</sup>. La formule laisse penser qu'il y a ici une prise en considération des limites potentielles de la zone à accueillir des activités

---

révèle pas un déséquilibre entre la préservation des activités agricoles et la nécessité pour la commune de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour l'accueil des activités économiques »

<sup>24</sup> CE 21 octobre 1994 Commune de Bennwihr req. n°n° 115248

<sup>25</sup> Nouvel article L 101-2 c.urb issu de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme JO du 24 septembre 2015

<sup>26</sup> Ancien article L 146-2, devenu L 121-21 c.urb.

- en zone de montagne, il s'agit de « La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation est compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux articles [L. 122-9](#) et L. 122-10 »<sup>27</sup>. Il en résulte que la préservation des terres agricoles justifie l'annulation d'un projet car il s'agit « de n'admettre leur urbanisation que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles »<sup>28</sup>.

L'obligation en zone montagne et littoral de développer l'urbanisation en continuité et de préserver les espaces remarquables constituent des règles complémentaires à une certaine maîtrise du développement urbain. Les juridictions sanctionnent les atteintes aux espaces naturels, alors même que les terrains seraient viabilisés<sup>29</sup>.

Le législateur a imposé par ailleurs certaines protections visant à préserver des proportions de territoires de l'urbanisation ou tout au moins encadrant mieux son évolution. La bande des 100 mètres en zone littorale, les coupures d'urbanisation ou les espaces remarquables. En zone de montagne, les rives de plan d'eau et la haute montagne font l'objet de protections renforcées.

Le droit de l'environnement a instauré des mesures réglementaires de protection dont certaines sont intégrées par le droit de l'urbanisme soit dans le cadre de la planification soit au titre de servitudes d'utilité publique annexées<sup>30</sup>.

#### B- le fait urbain révélateur de ruptures

Quelles que soient les règles d'urbanisme, y compris celles de protection, peu à peu, le fait urbain s'impose, un constat sans appel concernant tous les territoires de manière nuancée cependant avec des caractéristiques particulières dans les zones de pression démographique et foncière et dans certains espaces fragiles. La création des villes nouvelles, les banlieues, l'urbanisme étalé, le mitage vont conduire à une continuité territoriale urbaine porteuse de fortes discontinuités.

Au-delà du constat il est opportun de rechercher les conditions dans lesquelles la continuité territoriale urbaine a progressivement dépassé les organisations institutionnelles et administratives. Comment, alors même que la démarche intégrée est affirmée et constitutionnalisée<sup>31</sup>, l'occupation du sol et de l'espace révèle un ensemble de ruptures territorialisées, confortées par ailleurs par une difficile adéquation entre le fait urbain et les compétences.

#### 1° Des ruptures territorialisées

Les principes et règles du droit de l'urbanisme visaient dès leur instauration à établir un développement urbain « harmonieux », préservant les espaces ruraux, forestiers, fragiles

---

<sup>27</sup> Art. L 145-3-III dernier al. devenu nouvel art. L122-8 c.urb.

<sup>28</sup> CAA Lyon 4 mars 2008 Commune de Sallanches req. n° 06LY00158

<sup>29</sup> Entre autres : CE 16 avril 2012 MEEDDAT req. n° 323555

<sup>30</sup> Cf. notamment L111-1-1 c.urb., R 126-1 c.urb.

<sup>31</sup> LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement J.O n° 51 du 2 mars 2005

tout en permettant de concilier les divers modes d'occupation du sol et de l'espace et de répondre aux besoins de la société.

Au-delà de l'affirmation des principes, nous assistons à un double mouvement :

- d'une part le renforcement d'une intégration souple des préoccupations sociales et environnementales dans le cadre d'un objectif de développement durable<sup>32</sup>. L'affirmation de la mixité sociale, la lutte contre l'étalement urbain ou l'intégration par des questions majeures d'environnement dans les documents locaux d'urbanisme caractérisent la dernière période<sup>33</sup>.

Ainsi les documents locaux d'urbanisme comportent des éléments qui doivent caractériser cette prise en considération. Le PADD du SCOT comporte des éléments tels l'exigence « de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques »<sup>34</sup>, tandis que le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes pour réaliser notamment en termes de préservation, de transports et d'aménagements les équilibres recherchés. Quant au PLU, le PADD comporte aussi des objectifs en termes d'étalement urbain<sup>35</sup>, tandis que les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements<sup>36</sup>, ceci en relation directe avec les documents tels que le PDU ou le PLH, le PLU pouvant tenir lieu de ces documents. En théorie donc l'ensemble révèle une certaine cohérence.

Mais d'un point de vue juridique, cette apparente cohérence exigée pour des éléments du PLU qui sont essentiellement des orientations, n'est pas corroborée par le cadre de référence, c'est-à-dire l'essentiel des règles opposables résulte du règlement du PLU. D'un point de vue opérationnel l'intégration ne concerne que des objectifs.

- D'autre part la multiplication des d'assouplissements de diverses nature. Les évolutions intervenues ont quelque peu assoupli les règles en vigueur, y compris pour l'urbanisation hors PLU. En effet, l'atténuation de règles de protection, conduit progressivement à un mitage des territoires, à l'urbanisation en discontinu, à l'étalement urbain, il en est ainsi avec :

- la règle de constructibilité limitée énoncée par l'article L111-1-2 du c.urb.. Les exceptions limitées en 1983 n'ont cessé d'être développées, les points 1° à 4° de l'article se sont ainsi enrichis au fil des années, par divers apports législatifs. Ainsi en 1986, le législateur instaure expressément une quatrième possibilité qu'il renforce tout en supprimant l'intervention du représentant de l'Etat, puis en juillet 2000 l'implantation des aires d'accueil des gens du voyage y est aussi autorisée, en décembre 2000 la diminution de la population communale justifie que le conseil municipal autorise des constructions ou installations, enfin la loi urbanisme et habitat introduit le changement de destination comme exception complémentaire . A noter que cette dernière exception est quelque peu généralisée puisqu'elle est introduite dans tous les articles du code de l'urbanisme limitant le

---

<sup>32</sup> Tel qu'opncé par le 1° al de l'art. L121-1 c.urb.

<sup>33</sup> Art. L. 121-1 2° et « ° c.urb.

<sup>34</sup> Art. L122-1-3 c.urb.

<sup>35</sup> Art. L 123-1-3 c.urb.

<sup>36</sup> Art . L 123-1-4 c.urb.



développement urbain en dehors des espaces urbanisés. De plus, notons la possibilité d'implanter un bâtiment à usage d'habitation dans le périmètre d'une ancienne exploitation agricole<sup>37</sup>. Le seul enjeu démographique peut justifier une urbanisation hors des zones urbanisées<sup>38</sup>.

L'évolution des lois montagne et littoral est révélatrice de ces tendances. Le fragile équilibre ainsi élaboré pour leur adoption, va progressivement être remis en cause par un ensemble de dispositions prises au fil du temps. Dès 1994, à la suite de contentieux révélant des constructions illégales, le législateur va autoriser à titre exceptionnel certaines constructions<sup>39</sup>, dans le même temps seront étendues les possibilités d'aménagement des constructions traditionnelles, ce qui va conduire immédiatement à des interprétations plus souples sanctionnées par les juridictions. Toutefois, la loi SRU engageait une première évolution significative par un aménagement de la loi littoral au regard des implantations existantes sur les plages mais aussi la possibilité d'implanter des routes nouvelles à moins de 2000 mètres des plans d'eau intérieurs. Il apparaît que certains parlementaires souhaiteraient assouplir encore davantage le droit de l'urbanisme applicable dans ces espaces<sup>40</sup>. L'encadrement de l'urbanisation dans les départements d'outre-mer est caractéristique de ces évolutions. Outre la règle des cinquante pas géométrique et des divers attermolements pour en régler les défis, l'urbanisation sur des territoires contraints et limités est révélatrice des limites des acteurs locaux à inscrire leur démarche dans une approche durable, l'urbanisation détruit des écosystèmes fragiles comme les mangroves, tout en soumettant les habitants à des risques naturels croissants<sup>41</sup>. Les aménagements insérés à la loi littoral, notamment au regard des activités agricoles et de la production énergétique caractérisent ces approches. Dans ces zones si le législateur a assorti les protections d'un ensemble d'exceptions (bande des 100 mètres), le pouvoir réglementaire a redéfini les exceptions à l'urbanisation des espaces remarquables<sup>42</sup>.

En zone de montagne, l'élaboration de documents de planification peut conduire à moduler les règles de protection et à favoriser l'urbanisation, y compris en l'absence de document d'urbanisme<sup>43</sup>, y compris sur des protections à l'origine renforcées comme les plans d'eau<sup>44</sup>. Le développement des infrastructures touristiques, accompagnées le plus souvent d'hébergements a aussi connu des évolutions tendant à favoriser la réalisation de projets, le régime des UTN a ainsi été assoupli<sup>45</sup>, il devrait même disparaître<sup>46</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 140 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - JO du 26 mars 2014

<sup>38</sup> L111-1-2, 4°, devenu L111-4

<sup>39</sup> Modification des articles L. 145-5 dernier al. (modifié depuis) et L 146-8, 2° al. c.urb.

<sup>40</sup> O. Herviaux et J. Bizet Rapport d'information sur la loi littoral n°297 du 23 janvier 2014

<sup>41</sup> Assemblée nationale Rapport d'information n°3172 du 27 octobre 2015 sur les conséquences du changement climatique dans les outre-mer par M. Sage, I. Aboubacar et ZS. Letchimy

<sup>42</sup> Art. R 146-2 c.urb.

<sup>43</sup> Art. L 145-3- III

<sup>44</sup> Art. L. 145-5 c.urb.

<sup>45</sup> Art. L 145-9 c.urb. modifié

<sup>46</sup> Art. 28 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques JO du 7 août 2015

Enfin un ensemble d'exceptions ont été admises en zone rurale. Au-delà des règles de constructibilité limitée, le développement urbain en zone rurale semble directement marqué par l'instauration d'un régime d'exceptions. Le législateur a renforcé le rôle des institutions agricoles dans la planification et dans les décisions relatives à l'occupation du sol et de l'espace rural, tout en assouplissant certaines modalités d'urbanisation. Cette tendance n'a cessé d'être renforcée avec le rôle de commissions spécialisées<sup>47</sup>, dont l'avis ou l'accord détermine les évolutions de l'urbanisation<sup>48</sup>. Dans les territoires fragiles, comme littoral ou montagne, les activités agricoles, forestières ou pastorales bénéficient d'un régime favorisant au mieux leur maintien, voire leur développement<sup>49</sup>. Ces évolutions interviennent sans tenir compte du type d'agriculture ainsi promu. Il peut en résulter un véritable mitage des espaces ruraux.

- les dispositions à caractère dérogatoire et les régimes d'exception, vident ainsi progressivement les principes de leur portée. Au-delà des aménagements constants aux règles instituées, la mutabilité quasi permanente des règles locales d'urbanisme (révision et/ou modifications simplifiées des documents locaux d'urbanisme) conduit à instaurer un droit de l'urbanisme d'opportunité. En effet, alors même que tous les acteurs critiquaient la mutabilité des règles locales d'urbanisme, après un encadrement plus précis, le législateur autorise les acteurs locaux à assouplir leurs modalités de gestion ou à déroger à des règles existantes. Ceci apparaît d'abord au regard de l'évolution des documents eux-mêmes (conditions de modification ou de révision) où le législateur, après avoir supprimé les applications anticipées (loi SRU), permet désormais qu'un document d'urbanisme puisse faire l'objet d'évolutions constantes puisque « entre la révision d'un plan local d'urbanisme et l'approbation de cette révision, il peut être décidé une ou plusieurs révisions simplifiées et une ou plusieurs modifications »<sup>50</sup>. Dans le même temps, dans une perspective de projet urbain, le législateur intègre les opérations d'aménagement dans le projet urbain et supprime le dispositif du PAZ qui permettait de contourner les règles d'un POS. Une dernière évolution conforte le pouvoir discrétionnaire de réaliser des aménagements nonobstant les règles posées antérieurement instaurant ainsi une véritable possibilité d'aménagement

Dans le même temps l'urbanisme de projet conduit à utiliser des instruments coercitifs d'intervention pour réaliser des opérations d'aménagement. C'est le cas avec les PIG, la déclaration d'utilité publique la déclaration de projet voire la déclaration intégrée de logement.

---

<sup>47</sup> Notamment la CDOA Commission départementale d'orientation de l'agriculture et la CDPENAF Commission départementale de la de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

<sup>48</sup> Cf. notamment L 122-6 c.urb., L 123-1-III, L 123-6 c.urb., L 124-2 c.urb. R 425.20 c.urb., R.423.64 c.urb., R 423-26 et s. c.urb.,

<sup>49</sup> Art. L 145-3, L 146-8 c.urb.

<sup>50</sup> Art. L 123-13-3 c.urb.

En considérant l'état des lieux, nous constatons que l'urbanisation se développe avec un ensemble de caractéristiques où le fait urbain révèle une situation territorialisée très contrastée y compris en France, après un peu plus de trente ans de décentralisation. Ainsi le fait urbain révèle un certain échec avec

- une artificialisation croissante des sols<sup>51</sup> liée à l'urbanisation est constatée, l'étalement urbain en est un des aspects, la ville absorbant progressivement les territoires péri-urbains, il s'agit bien d'un phénomène général<sup>52</sup>. Au-delà du bâti, à usage d'habitation et autres, des infrastructures et autres équipements nécessaires conduisent à affecter les sols déjà affectés à des usages dans l'intérêt de l'humanité. Ainsi en France « Compte tenu de l'implantation historique des villes l'extension de leurs zones urbaines touche le plus souvent les meilleurs sols agricoles<sup>53</sup>. Ce sont en moyenne près de 200 hectares du territoire qui sont artificialisés par jour<sup>54</sup>. Cette artificialisation croissante des sols présente des enjeux particuliers dans les zones à risques, une prédation croissante sur les espaces naturels et ruraux. L'état des lieux de l'urbanisation en France révèle un recul constant des terres agricoles<sup>55</sup>, mais il fait aussi apparaître que certains territoires fragiles, comme les espaces littoraux, dans la frange des 250 mètres, font toujours l'objet d'une artificialisation 2.7 fois supérieure que sur le reste du territoire<sup>56</sup>.
- une rurbanisation de plus en plus caractérisée, ce qui désigne le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées, s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, et on observe des discontinuités de l'espace bâti. Elle concerne notamment les zones à forte pression foncière<sup>57</sup>. L'auteur évoque une « évasion urbaine », avec un grignotage croissant des espaces agricoles, pour le cas considéré, les pays de Loire. La commission européenne précise que « le mitage est le phénomène urbain à résoudre en priorité »<sup>58</sup>
- une rupture intra-urbaine des territoires, avec des zones de concentrations de logements sociaux et/ou précaires, tout en constatant des zones protégées voire sécurisées. L'intégration des préoccupations relatives aux logements puis la politique de la ville initiés dès les années quatre-vingt- dix n'ont pas abouti aux résultats escomptés<sup>59</sup>. Les politiques développées dans des quartiers spécialisés

---

<sup>51</sup> Considérée comme « Perte du caractère naturel ou agricole d'un espace, au profit de zones urbaines, industrielles et commerciales et d'infrastructures de transport » CGEDD chiffres clés environnement 2013 p.54.

<sup>52</sup> Rapport d'information n°594 remis par le Sénateur JP Sueur le 11 juin 2011 « Villes du futur, futur des villes, quel avenir pour les villes du monde », notamment p.80 et s.

<sup>53</sup> CGDD Observations et statistiques no 75 février 2011 : l'artificialisation des sols

<sup>54</sup> Rapport de France Stratégie de juin 2014 « La France dans dix ans », France stratégie avait aussi organisé une réflexion en janvier 2014 sur « les villes dans la mondialisation »

<sup>55</sup> CGDD Observations et statistiques no 75 février 2011 précité,

<sup>56</sup> CGDD Observations et statistiques n°153 décembre 2013

<sup>57</sup> INSEE Synthèse et perspective - RODRIGUES Amandine (INSEE) – Périurbanisation, rurbanisation, artificialisation : état des lieux, conséquences, alternatives (en ligne) — [tp://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/pays-de-la-loire/](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/pays-de-la-loire/)

<sup>58</sup> Communication de la Commission « vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain » précité p.29

<sup>59</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, loi 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, jusqu'au lois n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et

n'ont cessé de se développer, elles sont régulièrement renouvelées<sup>60</sup>. Comme le souligne France Stratégie « Insuffisamment ciblée, la politique de l'habitat social ne parvient à assurer ni la mixité sociale urbaine ni l'accès au logement des plus défavorisés »<sup>61</sup>.

Au de-là des conséquences environnementales, les villes françaises, dans leur majorité subissent de véritables ruptures dont le volet social constitue désormais un aspect majeur<sup>62</sup>. Elle est confortée par une rupture entre les centres et les périphéries urbaines, notamment des villes moyennes, avec une tendance significative à la désertification des centres urbains

Le droit contemporain de l'urbanisme, urbanisme de projet, favorise l'opportunité de court terme sur une approche de long terme.

## 2° Une difficile adéquation entre le fait urbain et les compétences

Les approches développées en droit de l'urbanisme reposent soit sur les compétences dévolues aux pouvoirs publics soit sur les périmètres de planification qu'il s'agit de mettre en adéquation avec le champ territorial des autorités compétentes. Les difficultés apparaissent aux deux niveaux

### - les difficultés institutionnelles

Si en 1983 la commune apparaît comme l'institution répondant au fait urbain, ce ne peut être le cas en 2015. De nombreux textes ont incité les collectivités territoriales à coopérer notamment dans le champ de l'urbain. Nous constatons que les évolutions législatives visent à mettre en cohérence le fait urbain, tel résulte des évolutions incessantes de l'urbanisation et les compétences des pouvoirs publics pour répondre aux défis ainsi posés.

La création des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines, puis des métropoles dont certaines à statut spécifique s'inscrit dans cette logique<sup>63</sup>.

Le législateur n'a cessé de renforcer l'obligation de cohérence entre les divers niveaux concernés. Le périmètre du SCOT par exemple délimite un territoire « d'un seul tenant et sans enclave »<sup>64</sup>, il est tenu compte des périmètres des diverses structures y intervenant.

Il en résulte même que, lorsque l'Etat constate que lorsque la pression urbaine sur un territoire paraît caractérisée, il peut demander aux 'EPCI compétents et aux collectivités

---

portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>60</sup> Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville - JO du 16 septembre 2015

<sup>61</sup> Rapport de France Stratégie de juin 2014 « La France dans dix ans » précité, p.159

<sup>62</sup> Fondation Abbé Pierre Rapport 2015, rapport 2015 Secours Catholique

<sup>63</sup> Loi 2014-58 précitée mais aussi loi n° 2015-382 du 3 avril 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, complétée par la loi n° 2015-381 du 3 avril 2015 ; Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du Code général des collectivités territoriales, du Code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon – JO du 7 novembre 2014

<sup>64</sup> Art. L. 122-2, II c.urb.

concernées soit de déterminer un périmètre de SCOT, soit de délibérer sur un SCOT existant<sup>65</sup>. Pour les PLU le périmètre couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI.

La création des métropoles dotées de compétences de droit en matière d'urbanisme répond bien à la perspective de mise en cohérence entre le fait urbain et le périmètre d'intervention

L'exercice de ces compétences s'inscrit dans un schéma opérationnel quelque peu nuancé.

- les difficultés d'une planification cohérente

La planification urbaine repose sur une architecture « territorialisée » comportant en son centre le SCOT, puis le PLU.

Le législateur a ainsi établi à la fois une logique partant de la stratégie vers l'opérationnel autour duquel sont intégrés les autres documents de planification urbaine. Les DTA permettaient de structurer de grands espaces fragiles, sensibles ou stratégiques, les DDATDD ne sont plus que des documents d'orientation sans portée normative. Ces mêmes documents locaux d'urbanisme s'inscrivent déjà dans une hiérarchie des normes intégrant diverses planifications, les territoires des politiques sectorielles croisent ainsi les territoires des planifications d'urbanisme générales : eau, trames vertes et bleues, énergies, parcs nationaux et/ou régionaux, risques naturels, risques technologiques, autant de domaines de planification dont les périmètres croisent ceux du champ de l'urbain. Certaines coordinations sont renforcées, c'est le cas pour le logement<sup>66</sup>, ou les transports<sup>67</sup>

Concernant la gestion des risques naturels, si le législateur a renforcé les obligations de l'Etat quant à la détermination des servitudes d'utilité publique<sup>68</sup>, la maîtrise foncière relève du pouvoir discrétionnaire des acteurs locaux et de leur capacité à les assumer<sup>69</sup>. Les PRGI et les PPRNP déterminent les évolutions urbaines, mais malgré la connaissance des risques, les réticences sont fortes à encadrer strictement l'évolution des territoires à risques.

Le renforcement du rôle des régions pourrait conduire à des évolutions plus structurelles, notamment avec le nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>70</sup> comme le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)<sup>71</sup>, constituent les nouveaux instruments d'organisation et gestion des territoires régionaux. C'est dans ce cadre que le développement urbain et les équilibres majeurs, comme les grands équipements seront déterminés. Notons en particulier que les objectifs sont déterminés « dans le respect des principes mentionnés à l'article L. 110 du code de l'urbanisme et dans l'ambition d'une plus grande égalité des territoires. Ils peuvent préciser, pour les territoires mentionnés à l'article L. 146-1 du même code, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages ». Notons que la réforme du code de l'urbanisme supprime les principes énoncés à l'article L110 (cf. infra). Le législateur instaure

---

<sup>65</sup> Art. L122-5-1 c.urb.

<sup>66</sup> Art. L.122-1-7, L 122-1-15, L123-1, L123-1-4, L123-1-9 c.urb.

<sup>67</sup> Art. L122-1-8, L122-1-15, L123-8, L123-1, L123-1-4, L123-1-9 c.urb.

<sup>68</sup> La réforme intervenue avec la loi 2003.699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO 31 juillet 2003)

<sup>69</sup> Nouvel article L 515.16-I-2° alinéa c.env. pour les risques technologiques et L 211.12 XI c.env. pour les risques naturels

<sup>70</sup> Art. L 4251-1 et s. CGCT

<sup>71</sup> Art. L. 4251-12 et s. CGCT

ici une hiérarchie des normes à plusieurs variables, il impose le respect de règles générales d'urbanisme et d'aménagement et de servitudes, puis une obligation de compatibilité avec certains documents de planification sectorielle, en fin la prise en compte de certains autres<sup>72</sup>. Par ailleurs les documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communales) doivent prendre en compte les objectifs de ce SRAEDDT mais doivent être compatibles « Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables »<sup>73</sup>.

La démarche intégrée qui constitue l'un des fondements des politiques d'environnement et la recherche d'une approche dite durable a révélé ses limites, la multiplication des mécanismes de compensation favorise l'expansion urbaine. Elle conduit pour l'essentiel à une sorte de saupoudrage de dispositions environnementales.

Le POS constituait le document de référence du droit local de l'urbanisme. Plusieurs raisons expliquent les évolutions, outre un contenu précis et limité, la mutabilité conditionnée du document constituait un cadre juridique pertinent. La version PLU de 2000 constituait avec le projet urbain l'aboutissement d'une architecture pertinente, limité au territoire de l'intercommunalité avec une adéquation au fait urbain.

Quelles sont les règles (SDRIFF, SCOT, PLU etc..) qui ont limité, conditionné réellement maîtrisé l'urbanisation de l'Ile de France, du Grand Paris, des métropoles de Lyon, Marseille, Strasbourg ou Lille ?

Le contenu des règles est aussi en cause, en effet : Tout en renforçant le cadre d'intervention des collectivités locales, le législateur assouplit les modalités de planification locale. Ainsi le PLU peut très bien ne contenir qu'un dispositif à minima, puisqu'il peut comprendre « tout ou partie des règles suivantes »<sup>74</sup>. Ceci est ainsi caractérisé dans les zones fragiles, puisque, en zone de montagne, les autorités locales peuvent déterminer de manière peu contraignante les conditions d'urbanisation voire assurer leur développement<sup>75</sup>, ou permettre dans les zones N du PLU une urbanisation plus « concentrée » par compensation<sup>76</sup>. Outre le fait que la lisibilité des documents d'urbanisme sera variable d'une collectivité à une autre, le contenu des normes en vigueur sera subordonné à la capacité des auteurs de ces documents à préserver les équilibres fondamentaux ou à résister aux pressions.

Le passage à l'urbanisme de projet, assorti de la possibilité de procéder à des évolutions constantes des documents locaux d'urbanisme modifie de manière significative le schéma cohérent de développement urbain.

## C – la nécessité d'une approche systémique

---

<sup>72</sup> Art. L. 4251-2 CGCT

<sup>73</sup> Art. 4251-3 CGCT

<sup>74</sup> Nouvel article R 123 .9 c.u.

<sup>75</sup> Le nouvel article L 145.3 laisse en effet aux acteurs locaux un large pouvoir d'appréciation pour permettre l'urbanisation dans les espaces jusqu'alors préservés.

<sup>76</sup> Article L 123-4 et R 123.8 c.urb

L'urbanisation croissante de nos territoires conduit à des continuités urbaines de plus en plus caractérisées, le fait urbain se traduit par l'étalement urbain, la rurbanisation et, in fine l'artificialisation des espaces naturels et ou ruraux.

Le fait urbain révèle des contrastes, avec à la fois le développement d'une « agriculture urbaine » et un ensemble de zones protégées. Or, les zones protégées, comme les continuités écologiques, les trames vertes et bleues ou les sites Natura 2000 s'inscrivent dans un schéma normatif avec une opposabilité limitée.

Les écosystèmes et milieux naturels sont ainsi absorbés de manière irréversible, d'autant que les systèmes de compensation conduisent à autoriser des aménagements significatifs. Il en résulte une urbanisation continue qu'aucune frontière administrative ne semble pouvoir limiter. Il paraît nécessaire d'inverser un processus tendant vers cette irréversibilité, en partant de l'écosystème et sa capacité de charge, pour tendre vers le possible de l'urbanisation.. Le principe posé, la transformation des règles d'intervention en résultera.

Comme le souligne la déclaration de Rio +20 « Nous constatons que les villes, si elles sont bien planifiées et organisées, notamment grâce à des méthodes de planification et de gestion intégrées, peuvent favoriser le développement à long terme des sociétés sur les plans économique, social et environnemental »<sup>77</sup>. Alors même que le changement climatique impose une modification substantielle des approches, il s'agit bien de rechercher « le parti d'une approche centrée sur les conséquences spatiales et organisationnelles liées à la réalisation d'une ville post carbone, minimisant ses impacts sanitaires et environnementaux et préservant les intérêts sociaux, culturels et économiques des territoires et sociétés concernés »<sup>78</sup>. Ceci implique, pour tous les équipements, infrastructures et bâtiments l'efficacité énergétique, un bilan carbone minimum, des énergies renouvelables et des techniques alliant à la fois robustesse et adaptation<sup>79</sup>.

Le schéma urbain répondant à des villes et établissements humains viables repose sur un préalable répondant aux défis sociaux, environnementaux et économiques, la ville compacte<sup>80</sup>. Élément majeur de la réflexion sur les villes et établissements humains viables, la ville compacte répond au schéma de développement d'un impact limité de l'urbanisation sur l'environnement. Elle exige à la fois une volonté politique précise et des moyens opérationnels d'intervention caractérisés tant en termes de maîtrise foncière, d'énergie, de transport, de mixité sociale, de densité urbaine, que de production des services urbains structurants. Le dépassement de l'approche classique s'inscrit dans un renversement des perspectives que le droit n'a pas intégré, l'écosystème détermine la réponse aux besoins. Dès lors, il s'agit, à partir de la capacité de charge de l'écosystème de déterminer les conditions de réalisation d'une approche globale, tout en s'inscrivant dans un processus local, intégré et viable du développement urbain pour tendre vers la ville inclusive.

## 1° de la capacité de charge des écosystèmes

---

<sup>77</sup> Point 134 de la déclaration de Rio +20

<sup>78</sup> ADEME Feuille de route stratégique, défis et perspectives pour des villes durables, performantes climat, énergie, environnement. 2014, p.13

<sup>79</sup> ADEME, précité, p.33

<sup>80</sup> OCDE, Rapport de 2012 « Compact City Policies : a comparative assessment »

L'expansion urbaine en continu, renforcée par l'étalement urbain et la rurbanisation peut-elle se poursuivre sans limites ? L'ADEME souligne les effets négatifs de cet étalement, notamment en termes d'externalité<sup>81</sup>

A un an de la Conférence Habitat III, des réflexions se développent sur la ville et les établissements humains durables, pour la déclaration de Rio +20 il s'agit bien de « d'augmenter le nombre de zones métropolitaines, de villes et d'agglomérations qui appliquent des politiques de planification et d'aménagement urbains viables en vue de répondre à la croissance prévue de la population urbaine dans les prochaines décennies ». Nous sommes face à l'exigence d'une approche prospective et renouvelée afin de répondre aux défis de l'expansion urbaine.

Plusieurs rapports mettent en perspective les villes durables, en soulignant les effets de l'étalement urbain tant d'un point de vue social, environnemental qu'économique et en préconisant un urbanisme plus compact<sup>82</sup>. La Charte urbaine européenne préconise aussi « Nous devons penser nos villes autour de formes urbaines compactes et denses réclamant le minimum de ressources pour être maintenues et permettant aux citoyens d'accéder dans une immédiate proximité aux diverses fonctions et services urbains, ainsi qu'à des espaces de loisirs et des espaces naturels préservés »<sup>83</sup>.

L'appréciation de la capacité de charge des écosystèmes doit constituer la mesure des limites à l'artificialisation des sols. L'objectif premier est d'établir des règles d'urbanisation afin d'optimiser le développement sur un territoire. En préservant les écosystèmes locaux, il s'agira aussi de préserver la biocapacité de la planète déterminée par les équilibres locaux. L'objectif est bien de déterminer les besoins humains en fonction des limites de chaque niveau d'équilibre des écosystèmes afin d'intégrer enfin un rapport essentiel pour sa survie.

En partant de l'interaction humain/nature et des nécessaires équilibres, la mesure de la capacité de charge des écosystèmes conduit aussi à apprécier l'empreinte écologique. Il s'agit bien de « mettre l'humain et la nature au cœur de nos préoccupations et tous nos moyens à leur service », et dès lors d'adapter les règles en vigueur aux objectifs ainsi précisés.

Dès la conférence Johannesburg, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à « promouvoir le développement économique et social dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes ». Le processus dit de « Marrakech » engagé par les Nations Unies visait déjà à privilégier des modes de production et de consommation durables en application du principe 8 de la déclaration de Rio qui préconise d'éliminer ce qui ne l'était pas ; il a contribué à quelques expérimentations . Parfois aussi les Etats démontrent une

---

<sup>81</sup> ADEME Feuille de route stratégique, défis et perspectives pour des villes durables, performantes climat, énergie, environnement. 2014, p. 17

<sup>82</sup> Entre autres : Rapport d'information n°594 remis par le Sénateur JP Sueur le 11 juin 2011 « Villes du futur, futur des villes, quel avenir pour les villes du monde », Rapport de France Stratégie de juin 2014 « La France dans dix ans » précité , France stratégie avait aussi organisé une réflexion en janvier 2014 sur « les villes dans la mondialisation » : cf. dossier n°32 de janvier 2015, Rapport Peylet remis au premier ministre en mai 2014 « La ville durable une politique publique à construire » ; UE Promouvoir un développement urbain durable en Europe, 2009 ; ADEME Feuille de route stratégique, défis et perspectives pour des villes durables, performantes climat, énergie, environnement. Précité

<sup>83</sup> Conseil de l'Europe Charte urbaine européenne II, Résolution 269/2008 des 27-29 mai 2008, point 52



capacité de réactivité, comme pour les mesures engagées pour rétablir préserver la couche d'ozone, cet exemple, s'il est confirmé, pouvant à ce titre valoir pédagogie . La déclaration de Rio +20 évoque des villes et des établissements humains viables »<sup>84</sup>. La conférence Habitat III en 2016 précisera les moyens de réalisation.

La question de l'urbanisation est indissociable de celle de la démographie dans les appréciations de la capacité de charge, tout en tenant compte des effets du changement climatique.

L'urbanisme est une pratique locale, même si le territoire de référence est de plus en plus étendu. L'objectif de l'approche par la capacité de charge est de déterminer le niveau d'équilibre écosystémique (biologique, chimique, physique etc..) car c'est à chaque niveau d'écosystème qu'il s'agira d'apprécier l'équilibre à maintenir. Cette appréciation repose sur les connaissances scientifiques, elle est corroborée par la géographie (l'espace, le territoire), le droit permet d'identifier le périmètre d'une autorité compétente et les règles déterminant les conditions de l'occupation du sol et de l'espace.

A partir de ces éléments seront donc déterminés les critères de l'équilibre et son suivi. Dès lors tout impact sur l'environnement et l'humain et/ou de l'environnement et de l'humain sera mesuré. Dans le cadre du processus de Marrakech, des expérimentations ont permis de valoriser des systèmes d'éco production, d'agriculture biologique ou d'agro-écologie, de villes durables, de meilleure gestion de l'eau ou des déchets voire d'agricultures vivrières.

L'écosystème étant appréhendé pour lui-même, pour la valeur intrinsèque qu'il représente avec sa capacité de résilience, aucune mesure compensatoire ne peut de ce fait justifier certaines atteintes.

Les Etats ont l'opportunité de poser les conditions d'une gouvernance urbaine planétaire intégrant, avec une sorte d'intérêt général universel, un destin commun dans un contexte terrestre limité. Les villes devenues mondiales exigent une gouvernance mondiale. Car si les fondements de la gouvernance planétaire ne sont pas remis en cause alors les inégalités, les déséquilibres et les atteintes à l'environnement et à l'humain prévaudront. Il y a bien là une responsabilité commune mais différenciée dont il s'agit de prendre enfin la mesure . Mais ce premier niveau est indissociable de développements identiques au niveau local.

## 2° à une d'une approche locale inclusive

Le droit contemporain de l'urbanisme répond avant tout à la pérennisation de la satisfaction des besoins humains en prédation constante avec des effets croissants sur les écosystèmes. Dans le même temps, quelles que soient les mesures de prévention et de précaution instaurées, les divers impacts sur la santé et les divers aspects de l'environnement sont encore peu pris en compte pour les humains et les autres espèces vivantes.

Dans son avis sur l'adaptation au changement climatique, le CESE en 2014 précisait qu'il est « indispensable de combiner les approches de vulnérabilité (vieillesse des

---

<sup>84</sup> Déclaration de Rio + 20 points 134 et s.

populations, maladies respiratoires urbaines, pollen.. avec les choix d'urbanisme d'une part, les normes techniques des équipements et bâtiments d'autre part »<sup>85</sup>

Ces éléments caractérisent l'intérêt d'une approche holistique, même si les politiques publiques d'urbanisme doivent intégrer les changements déjà en cours. L'appréciation de la capacité de charge des écosystèmes vise à préserver les seuils d'équilibre et donc la limite à toute anthropisation susceptible de les rompre. Une fois le cadre fixé, il apparaît nécessaire d'adapter les règles applicables, d'où une transformation du droit.

Dans une perspective plus inclusive, l'objectif est de déterminer les principes et règles d'une nouvelle solidarité associant directement les volets humains et environnementaux inéluctablement indissociables. Au dépassement de l'approche utilitariste et anthropocentrique doit répondre l'exigence d'une approche « écocentrée » reposant sur des méthodes plus inclusives. Il s'agit d'intégrer à la fois une protection renforcée des écosystèmes et des milieux, pour eux-mêmes, et de prendre en considération l'impact sur les humains des types d'urbanisation et de constructions. La ville conduit à une production exponentielle de biens et de services, nécessitant inéluctablement des ressources, des matières premières, des énergies, des minéraux et, dans le même temps il s'agit, dans l'espace urbain, de satisfaire les besoins fondamentaux des êtres humains. Ainsi les questions humaines et d'environnement apparaissent essentiellement pour leur contribution à la pérennisation de la matrice productive.

Afin d'aboutir à une démarche inclusive, en partant non plus du projet mais de l'écosystème, il s'agit de reconnaître les interdépendances, car « Avec la notion d'inclusion, nulle séparation : les frontières sont déplacées, la norme intègre les différences et les singularités »<sup>86</sup>. L'expérimentation de la ville inclusive tend vers cet objectif. Les évaluations environnementales ne sont plus à déterminer par tel ou tel projet, mais elles sont fondées sur l'écosystème en prenant en considération l'ensemble des projets ou activités susceptibles de l'affecter. Elles intègrent les divers impacts existants sur un écosystème, y compris la santé des humains (degré de pollution dans le sang, les poumons etc...).

L'évaluation qui doit en résulter repose nécessairement sur un ensemble d'indicateurs, à la fois environnementaux et sociaux. L'indice de développement humain (IDH) intégré par de nombreuses institutions internationales permet de corriger l'approche économique et financière de la richesse produite. Mais au-delà de l'IDH intégré à certaines évaluations mais qui caractérisent les inégalités croissantes<sup>87</sup>, il est opportun d'intégrer des critères conduisant à une redéfinition de l'évaluation et des indicateurs de référence, avec des critères qualifiants (tels que l'éducation, l'eau, l'assainissement, santé, logement etc...) et des critères disqualifiants (tels que les pollutions, les atteintes à la santé, l'empreinte écologique, la contribution aux dégradations de l'environnement, l'externalisation des coûts etc...). L'approche des territoires urbanisés serait ainsi modifiée, en imposant de nécessaires limites déterminées par des situations d'irréversibilité.

---

<sup>85</sup> CESE A. Bonduelle et J. Jouzel L'adaptation de la France au changement climatique mondial 2014, p.46

<sup>86</sup> Jean-Yves LE CAPITAINÉ Chef de service à l'Institut Public La Persagotière – Nantes « Des pratiques intégratives aux politiques inclusives » (cf. [http://dcalin.fr/publications/le\\_capitaine11.html](http://dcalin.fr/publications/le_capitaine11.html))

<sup>87</sup> Elles ne cessent de croître sur la planète, cf. Rapports PNUE, PNUAP, mais aussi Oxfam International: A égalité : il est temps de mettre fin aux inégalités extrêmes, octobre 2014 précité cf. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

## Conclusion

Le fait urbain révèle les ruptures, les interfaces, les frontières qui résultent de phénomènes et de processus variés : modes d'appropriation des territoires (maillages, frontières administratives) ; lignes de contact, interfaces d'origine "naturelle" (piedmonts, littoraux, sahels et autres rivages) ; différences de développement. Elles peuvent être mesurées dans l'espace par un gradient plus ou moins brutal : différence d'intensité d'un phénomène sur une surface donnée, d'un point à un autre, il en mesure l'intensité de la discontinuité. Ces discontinuités peuvent se traduire dans l'espace par des gradients plus ou moins accentués par des considérations environnementales, sociales et d'offre et d'activité économique, de densité, de pratiques culturelles, etc.. Les discontinuités frontalières peuvent aussi se traduire de manière plus brutale par des seuils qui marquent une rupture, une limite nette dans l'espace.

Les territoires du fait urbain croisent ceux des pouvoirs publics et de leurs compétences, qui eux-mêmes sont déterminés par des politiques sectorielles. Outre une dégradation accélérée des milieux et écosystèmes dont certains sont vitaux pour les humains eux-mêmes, comme les terres agricoles, il paraît ainsi nécessaire de poser des limites aux continuités territoriales de l'urbanisation.

Il s'agit de résoudre une équation complexe conduisant à la fois à maîtriser l'urbanisation et assurer le développement. Comme le souligne le rapport 2015 sur l'état de l'environnement en Europe « Une meilleure planification spatiale impliquerait à la fois des restrictions renforcées sur l'étalement urbain et un allègement des restrictions sur le développement des zones urbaines »<sup>88</sup>. Le renouvellement urbain est au cœur de ce processus.

En passant du projet urbain à l'urbanisme de projet, le droit de l'urbanisme limite l'approche holistique, cohérente qu'exige la perspective de villes et d'établissements humains viables. Le territoire urbanisé prévaut sur toute organisation institutionnelle, favorisant ainsi une sorte de frénésie du projet dont l'approche territoriale n'a d'intérêt qu'au regard des plus-values économiques et financières qu'il est susceptible de générer. Dans le même temps il génère des discontinuités sociales et environnementales, parfois de réelles ruptures

La pensée urbaine du 21<sup>e</sup> siècle est à renouveler face aux défis démographique et climatique. Il s'agit donc de revenir à l'essentiel en posant le paradigme que toute évolution urbaine viable s'inscrit d'abord sur un territoire dont les enjeux sociaux et la préservation constituent un gage de pérennité au regard des écosystèmes locaux mais aussi de la planète elle-même. Ces perspectives ne sont envisageables que par une évolution structurelle du droit de l'urbanisme lui-même.

Bernard Drobenko  
Professeur des Universités Emérite- Droit public  
Campus de la Mer - TVES (EA 4477) ULCO  
Membre associé du CRIDEAU Limoges

---

<sup>88</sup> AEE Etat de l'environnement 2015, p. 110

