

URBANISMO Y AMBIENTE: LA CIUDAD SUSTENTABLE

Jacqueline MORAND-DEVILLER*

SUMARIO: I. *La ville patrimoine: le droit de l'urbanisme au service de l'environnement.* II. *La ville en devenir: le droit de l'environnement au service de l'urbanisme.*

La réflexion fondamentale sur la ville a longtemps été réservée aux architectes, aux sociologues, aux philosophes. Aristote et Platon ont traité de la Cité idéale, l'architecte Le Corbusier retenait dix thèmes dominants —dont l'environnement— pour la ville de demain dans sa Charte d'Athènes, et l'Ecole de Chicago développait les sciences nouvelles de sociologie et d'écologie urbaine. Ces dernières années, les juristes eux-mêmes se livrent à cette démarche conceptualiste sur la ville à partir des grands principes qui leur ont été inspiré par les enjeux environnementaux.

Le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont de jeunes adultes, à peine sortis de l'adolescence. Leur croissance a été exceptionnellement rapide aussi bien dans la production normative que dans le développement du contentieux et leur maturité souffre d'une inflation de règles d'origine diverse, souvent supra nationales en ce qui concerne le droit de l'environnement, souvent locales en ce qui concerne le droit de l'urbanisme.

L'objectif du développement durable, dont la révélation est apportée par le Rapport Brundtland «*Notre avenir à tous*» de 1987, rappelle à nos sociétés qu'elles doivent cesser de gaspiller en toute bonne conscience des ressources fragiles, qu'elles ont l'obligation de se préoccuper de solidarité entre les peuples et les générations et qu'elles doivent prendre en compte les risques même incertains.

* Professeure agrégée de droit public Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Présidente de l'Associatiopân internationale de droit de l'urbanisme.

Cet objectif qui concernait, à l'origine, l'environnement a peu à peu envahi toutes les sphères de l'action publique, devenant un phénomène de mode avec le risque de banalisation. L'urbanisme ne saurait lui échapper et la notion de «ville durable» et plus récemment de «construire durable» ont fait leur apparition. En France, dans le dernier gouvernement, le Ministère de l'environnement est devenu celui du développement durable —appellation sans doute provisoire— les comités et les conseils se sont multipliés et une Commission du développement durable a été mise en place, dès 1993, mais qui ne parvient pas à jouer le rôle fédérateur qui devrait être le sien.

Le concept de «ville durable» a le mérite d'insister sur la relation des villes avec le temps, alors que la réflexion s'est surtout portée jusqu'ici sur leur relation avec l'espace. La dimension «temps» est essentielle en droit de l'environnement du fait des lois de la nature, elle doit aussi influencer la réflexion sur l'urbanisme dans la mesure où les liens entre urbanisme et environnement, sont à l'évidence, très intimes.

A la question de savoir si les villes sont faites pour durer ou si leur destin est la précarité, la réponse s'impose de leur permanence et de leur durabilité. Le *phénomène urbain* ne cesse de prospérer. Il y avait seulement 5% de citadins, sur une population globale d'un demi milliard de personnes, au début du XIX^{ème} siècle. Cette population dépasse actuellement les 6 milliards dont 50% de citadins. 19 villes ont plus de 10 millions d'habitants. Personne n'aurait osé imaginer une telle croissance et il fallait l'imagination littéraire d'un Jules Verne pour prédire l'avènement des grandes mégapoles... mais pas avant 2889. Cette attraction exercée par la ville s'expliquerait par sa vocation à être le lieu de rencontre pour des hommes faits pour vivre en société, le lieu des échanges commerciaux, politiques, culturels, les centres de l'éducation et du pouvoir.

La ville se joue du temps, capable soit de le ralentir lorsque rien ne presse, de l'arrêter lorsqu'il s'agit de conserver son patrimoine architectural, de l'accélérer lorsqu'il s'agit de démolir et de construire en urgence. Rares sont les centres urbains définitivement abandonnés, les lieux maudits comme Sodome et Gomorrhe et les maux dont souffre la ville, dégradation, usure du temps, ne sont pas mortels. La ville renaît de ses centres et retrouve une nouvelle jeunesse. Détruite par des guerres ou des cataclysmes naturels, elle est reconstruite, à la même place, par les survivants et, parce qu'elle est un «*lieu de mémoire*», elle ressurgit du passé du fait de travail des archéologues, les ruines s'intégrant fort bien à la vi-

lle nouvelle. Il a été soutenu que la ville est un «organisme social» dont la croissance peut être comparée à celle d'un système vivant, idée concrétisée dans le Projet 11 du Programme Man and Biosphere de l'UNESCO. La ville a la vie dure et, avec le temps, triomphe de la maladie et de la mort.

Il est possible d'ordonner la réflexion autour de deux idées-directrices. D'une part, les dispositions du droit de l'urbanisme sont mises au service de la protection environnementale (I), d'autre part les normes environnementales sont mises au service du droit de l'urbanisme (II). Cette intégration et cette mise en cohérence répondent à la volonté de réaliser une ville durable.

I. LA VILLE PATRIMOINE: LE DROIT DE L'URBANISME AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT

La notion de patrimoine, héritage qui doit être géré en bon père de famille et transmis, conservé et même enrichi, aux générations futures, est au coeur de la réflexion environnementale. La notion de «patrimoine commun» a été dégagée pour préserver les biens, ainsi qualifiés, d'une appropriation propriétaire pouvant conduire à leur dégradation. En dehors de cette patrimonialité commune, il existe des biens publics et privés que l'on pourrait qualifier de «patrimoniaux», patrimoine soit architectural, soit naturel, à l'égard desquels les propriétaires assument une responsabilité particulière. La protection de ce patrimoine repose en grande partie sur la réglementation d'urbanisme qui se met ainsi au service de la protection environnementale.

1. *La préservation du patrimoine architectural des villes*

Toutes les villes ont une histoire, plus ou moins longue, incarnée dans des monuments et des quartiers anciens. La ville durable doit respecter cet héritage et ces lieux de mémoire, sans cesse menacés de destruction par ignorance, fanatisme ou convoitise protection par la soumission de ces biens à de fortes servitudes. Il s'agit de préserver un environnement esthétique et historique Dans de nombreux pays européens, les premières lois de protection des monuments dits historiques sont intervenues à la fin du XIXème siècle (lois de 1887 et 1913 en France), distinguant géné-

ralement deux régimes de protection selon que le monument est classé ou inscrit.

La protection du patrimoine culturel a pris une dimension internationale lorsque fut adopté en 1972, sous les auspices de l'UNESCO, une *Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel*. Elle institue un système de sélection des sites et monuments ayant une «valeur exceptionnelle» et met au point un mécanisme international d'assistance technique et financière pour aider à leur sauvegarde, qui s'appuie sur un «Fonds du patrimoine mondial» alimenté par les contributions des Etats. On observera que cette protection concerne le patrimoine naturel aussi bien que culturel et que la qualification de «mondial» et plutôt que de «commun» signifie que la souveraineté des Etats n'est pas mise en cause. D'autres conventions internationales auront le même objet ainsi de la Convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural en Europe, signée en 1985, de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, signée en 1992 à La Valette.

Cette protection de monuments ou de sites spécifiques contribue à la durabilité des villes. Depuis un demi siècle, elle s'est élargie s'appliquant d'abord à un monument isolé puis s'élargissant aux *ensembles urbains*. Il s'est agi tout d'abord de la protection des «abords» des monuments inscrits ou classés, en application de la théorie de la «perle et de l'écrin». «Un chef d'oeuvre isolé est un chef d'oeuvre mort» selon l'expression célèbre de l'écrivain André Malraux, alors Ministre de la Culture, c'est à dire que la seule protection du bâtiment est insuffisante et qu'il faut protéger son entourage immédiat. En France ce périmètre protégé est vaste: un cercle de 500 mètres de rayon autour du monument, qualifié ironiquement de «rond bête et méchant», à l'intérieur duquel aucune autorisation de construire ne peut être accordée sans l'avis favorable des architectes du Ministère de la Culture. Ce contrôle sévère, souvent mal supporté par les élus et les constructeurs, s'est un peu assoupli.

La protection s'est encore élargie, devenant alors un élément de la politique urbaine, lorsqu'est apparue l'urgente nécessité de reconquérir les *centres anciens des villes* menacés de disparition, phénomène que l'on constate dans la plupart des pays du monde. Ces quartiers où s'était concentrée l'activité de la ville et où se trouvaient d'intéressants bâtiments publics et privés, avaient été délaissés au profit de quartiers neufs, fonctionnels mais sans aucune esthétique. Non entretenus par leurs proprié-

taires qui n'en avaient pas les moyens financiers, les immeubles se dégradèrent de plus en plus, au point de devenir parfois insalubres et furent, livrés à la convoitise de promoteurs immobiliers avides de profits substantiels, d'architectes épris de modernisme et de fonctionnaires bornés. Il en résulta des démolitions brutales et la disparition de ces irremplaçables lieux de mémoire, ancienne fierté de la ville.

En France, cette désastreuse politique fut menée après la seconde guerre mondiale, sous le nom de *rénovation urbaine*, c'est à dire qu'il fallait «faire du neuf» et, en conséquence, détruire l'existant. Les résultats furent décevants, d'admirables quartiers anciens furent livrés à la pioche des démolisseurs, de charmants bâtiments furent remplacés par des immeubles affligeants de banalité. Il était urgent de «voter la fin des sacrilèges» ce qui fut l'objet de la loi du 1962 qui remplaça la politique de «rénovation» par celle «*restauration immobilière*»: on ne démolit pas mais on réhabilite l'existant. L'excellent système dit des «secteurs sauvegardés» fut mis en place, ainsi que vingt ans plus tard, en 1983, le système décentralisé des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, politique.

Cette restauration a donné d'excellents résultats d'autant que l'on observe que ces quartiers anciens restaurés ont vu refluer l'activité commerciale, culturelle et touristique, ces centres urbains, souvent piétonniers, étant à l'évidence plus attirants que les zones nouvelles deshumanisées. La restauration des centres anciens est un bon exemple du lien entre la protection de l'environnement et le développement urbain, la première n'étant pas un obstacle au second comme on l'a longtemps prétendu.

La réhabilitation des centres anciens des villes atteint ainsi l'objectif de développement durable: préservation de l'héritage du passé, satisfaction des générations présentes et futures du fait de la qualité de la vie dans les quartiers restaurés, absence de gaspillage dans cette restauration de l'existant. Mais la finalité de *mixité sociale* a été manquée car, au lieu de maintenir sur place les catégories défavorisées qui vivaient dans ces quartiers, en réservant les immeubles restaurés à des logements sociaux, il a été procédé à leur expulsion vers la périphérie, et les immeubles réhabilités devenus très coûteux sont destinés aux classes sociales aisées.

2. La protection du patrimoine des établissements urbains

En 1976 s'est tenue, à Vancouver, à l'initiative des Nations, une Convention dite «*Habitat I*» suivie d'une Déclaration de dix-neuf principes généraux. Elle sera suivie d'une seconde conférence signée à Istanbul en juin 1996, à l'origine d'un «Agenda Habitat 2», comportant de nombreux engagements et recommandations à l'égard d'un concept plus large que l'ensemble urbain et qualifié d'«*établissements humains*».

Leur durabilité exige une utilisation rationnelle des ressources, l'égalité des chances pour les groupes vulnérables et défavorisés, une vie saine en harmonie avec le patrimoine naturel et culturel, l'amélioration de la qualité de la vie... Une *Déclaration sur les villes et autres établissements humains* a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies, en juin 2001, qui réaffirme les engagements pris, constate les progrès accomplis, mais aussi leur insuffisance du fait d'une absence de volonté politique à la hauteur de ces engagements.

A l'initiative du Conseil de l'Europe, plusieurs conventions ont fait application du principe de développement durable au phénomène urbain. Ainsi de la *Charte urbaine européenne adoptée en 1992*, qui proclame des «droits urbains fondamentaux»: droit d'être protégé contre les pollutions et nuisances, droit à des conditions décentes de logement et de santé, droit à la mobilité.

Le texte le plus intéressant est la «*Charte des villes européennes pour la durabilité*», signée en 1994 à Aalborg au Danemark, à l'initiative de l'Union européenne. La Charte était précédée d'un «*Livre vert sur l'environnement urbain*» rédigé par la Commission et d'un «Rapport sur les villes durables européennes»

L'une des singularités de la *Charte d'Aalborg* est de donner la parole aux villes qui s'expriment à la première personne afin de revendiquer leurs droits et de reconnaître leurs devoirs: «Nous les villes européennes... déclarons qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de base de nos sociétés et de nos Etats... nous devons intégrer nos systèmes d'administration et de gestion des économies urbaines dans une demande de durabilité globale et sommes invitées à concevoir nos stratégies et à partager nos expériences». Il n'y a pas de modèle urbain unique, chaque ville est différente et il lui appartient de trouver son propre chemin. Les villes doivent régler elles-mêmes leurs problèmes en ne se tournant vers l'Etat qu'à titre subsidiaire. La

décentralisation de l'urbanisme est ainsi consacrée, l'Etat conserve l'aménagement du territoire mais l'aménagement urbain relève de la compétence des collectivités territoriales de base, la commune en France.

Cette poursuite, désormais récurrente, de la finalité de développement durable influence aussi les droits nationaux . Le code français de l'urbanisme (*art L 110*) s'ouvre par une proclamation solennelle qui fait du territoire français le «patrimoine commun de la nation» et rend chaque collectivité publique responsable de «gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publique, de rationaliser la demande de déplacements». Il pose le principe d'«harmonie» dans les prévisions et les décisions d'utilisation de l'espace.

Désormais, il n'y a pas une loi portant sur l'urbanisme qui ne donne une place privilégiée aux préoccupations environnementales et aux exigences du développement durable. La loi du 13 décembre 2000 sur la «*Solidarité et le renouvellement urbain*» oblige les documents de planification urbaine, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui interviennent à un niveau supra communal et les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui interviennent au niveau communal à contenir un «*projet d'aménagement et de développement durable*» (PADD) qui détermine des objectifs en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs et de transports avec lesquels le PLU doit être en cohérence.

Le droit de l'urbanisme, après s'être consacré presque exclusivement à l'aménagement de l'espace dans une perspective de développement économique et social, ne prenait en compte l'environnement que de manière accessoire: instauration de zones naturelles et d'espaces verts à l'intérieur des villes, éloignement des installations industrielles à risque... Il est désormais mis au service de la protection environnementale. Ce mouvement rejoint celui de l'influence croissante du droit de l'environnement sur les politiques urbaines.

II. LA VILLE EN DEVENIR: LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE DE L'URBANISME

La ville est en perpétuelle évolution, son présent se projette toujours dans l'avenir ce que consacre la notion de ville durable, imaginée et gérée pour les générations présentes et futures. Le droit de l'environnement

qui ne cesse de se perfectionner impose ses principes et ses règles protectrices à la gestion de la ville.

1. *L'intégration des principes du droit de l'environnement dans les règles d'urbanisme*

Le droit de l'environnement repose sur de grands principes fondamentaux qui n'ont cessé de se développer depuis le célèbre Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972: «*L'homme a un droit à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir social de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures*».

Plus technique et positiviste, le droit de l'urbanisme reposait sur des concepts traditionnels liés aux attributs du droit de propriété mais peu à peu les principes du droit de l'environnement l'ont infiltré.

Il en est ainsi du *droit d'accès à l'information* (principe 10 de la Déclaration de Rio), du droit à la concertation et à la *participation* qui vient d'être consacré par la *Convention d'Aarhus* du 25 juin 1998, laquelle dispose que «*toute personne a le droit... 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*» (art. 7), du principe de *prévention* qui consiste à prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou à défaut à en limiter les conséquences. La procédure d'étude d'impact est l'un des instruments de prévention et a pris une grande importance en matière d'aménagement urbain. Le principe de *développement durable* s'applique désormais, on l'a dit, au droit de l'urbanisme mais le *principe de précaution*, consacré en France par la Charte de l'environnement adoptée en mars 2005 et d'application directe, ne s'applique par en droit de l'urbanisme ni en ce qui concerne la planification, ni en ce qui concerne les autorisations de construire.

D'une manière générale le *principe d'équilibre*, omniprésent en droit de l'environnement (*cf.* le concept de biodiversité) est aussi au coeur du droit de l'urbanisme. Dans le code français de l'urbanisme, il s'exprime à l'article L 121-1 et consacre l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, et la préservation des espaces affectés

aux activités agricoles et forestières ainsi que le protection des espaces naturels et des paysages. Les documents d'urbanisme doivent veiller à une «utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux», maîtriser leur politique de transports, préserver la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, prévenir les risques naturels et technologiques et les pollutions de toute nature.

Les remarquables progrès du droit de l'environnement ces dernières années ont pour cause la prise de conscience des risques sanitaires dûs aux désastres d'un progrès technique mal maîtrisé et la montée en puissance des grandes peurs de catastrophes écologiques. Le «*droit de vivre dans un environnement sain*», reconnu par la plupart des Etats, est devenu l'un des objectifs prioritaire de la politique de la ville.

2. Environnement, urbanisme et santé: le risque sanitaire et la ville

L'objectif de sécurité et de salubrité publique est un objectif traditionnel du régime juridique des autorisations de construire qui doivent être refusées au assorties de conditions spéciales si elles risquent de le compromettre. Mais désormais les exigences sont beaucoup plus fortes et les politiques urbaines doivent prendre en compte les risques nés de l'ensemble des pollutions et nuisances qui sont susceptibles de compromettre la santé des habitants, définie comme un «état de complet bien-être physique, mental et social général», ce qui s'exprime par une planification et une réglementation de plus en plus rigoureuses.

En ce qui concerne la *politique du logement*, la France poursuit depuis une vingtaine d'années une démarche dite de «*haute qualité environnementale*» visant à encourager l'ensemble des partenaires de la construction pour qu'ils mettent au point les matériaux et les techniques les plus respectueux de l'environnement afin de réduire la consommation d'énergie, la qualité de l'air intérieur, la qualité acoustique, performances qui peuvent donner lieu à une certification. Le concept de «*construction durable*» a été développé au cours du «Grenelle de l'environnement», groupe de réflexion mis en place par le nouveau président de la République durant l'été 2007. Il a été constaté que le secteur de l'immobilier représentait plus de 40% de la consommation d'énergie et 25% des émissions de gaz à effet de serre. La démarche de «haute qualité environnementale» et la mise en place de «diagnostics de performance énergétique» ont été rendus obligatoires dans certains pays mais pas encore en France.

En ce qui concerne les précautions à prendre contre les risques, les textes ont renforcé les interdictions de construire dans les zones exposées à des risques naturels prévisibles (inondations, avalanches). En France, les *plans de prévention des risques naturels prévisibles* (PPRNP) ont été relancés afin de déterminer des zones exposées à ces risques dans lesquelles des limites, sinon des interdictions de construire seront imposées. S'agissant des risques technologiques, l'idée d'établir des périmètres de protection autour des installations industrielles à risque a été retenue depuis longtemps. L'installation présentant des risques de nuisance doit être construite à l'extérieur de la ville mais du fait de l'étalement progressif de la ville, celle-ci a souvent rejoint l'installation et cette proximité peut être à l'origine de catastrophes, comme celle de l'usine AZF à Toulouse où une explosion causa des dégâts matériels et humains considérables. Depuis 2003, les collectivités locales doivent élaborer un *plan de prévention des risques technologiques* (PPRT) qui délimitent un périmètre d'exposition aux risques, en fonction de l'intensité des risques tels qu'analysés dans des «études de danger» et prescrivent diverses mesures de protection.

Il existe aussi des *plans d'exposition au bruit des aérodromes* destinés à assurer la maîtrise de l'urbanisation aux abords des aérodromes par des interdictions ou des servitudes d'éloignement. La Directive européenne sur le bruit de 1992 constate que 25% de la population européenne se plaint des gênes causées par le bruit et de leurs incidences sur la santé, elle insiste sur l'urgence des mesures à prendre.

La mauvaise qualité de l'air en ville fait courir de graves risques à la santé. Principale source de *pollution atmosphérique*, la circulation automobile est de plus en plus prise en compte par les documents d'urbanisme: développement des transports en commun, rétablissement des lignes de tramways considéré comme le mode de transport le moins polluant, développement des voies interdites aux automobiles et réservées aux transports en commun, développement des pistes cyclables... Des plans de déplacements urbains sont, par ailleurs, mis au point dans les grandes villes et les villes moyennes.

L'une des grandes préoccupations des responsables des politiques urbaines est l'*élimination des déchets* qu'ils soient ménagers, industriels ou hospitaliers. Des Directives européennes sont intervenues qui visent à interdire le stockage sauf pour les déchets ultimes et à favoriser le compos-

tage et le recyclage. Quant au *traitement des eaux*, il ne s'agit pas d'un problème spécifiquement urbain, la pollution des eaux concerne davantage le milieu rural moins bien équipé en stations d'épuration et directement menacé par les déversement dans les rivières de produits toxiques.

Un progrès incontestable est attendu de l'obligation faite la Directive européenne du 27 juin 2001 d'élargir le champ d'application de l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette *évaluation environnementale*, proche de l'étude d'impact, concerne désormais les documents d'urbanisme et renforce leur dimension environnementale;

Désormais, la complémentarité entre le droit de l'urbanisme et celui de l'environnement apparaît évidente, ce dernier ayant donné un second souffle au premier. Elle impose une association des acteurs publics, c'est à dire l'Etat et les collectivités territoriales et un partenariat avec les acteurs privés: l'entreprise devenue citoyenne participe à la protection de l'environnement et se dote de «*codes de bonne conduite environnementale*», et le public est de plus en plus associé à la prise de décision. Mais chaque droit doit conserver sa spécificité et son identité pour un enrichissement réciproque: l'intégration ne doit pas être la récupération du plus faible par le plus fort et l'environnement doit conserver son rôle de contre pouvoir et d'opposition.

De même tout en développant des mécanismes de régulation par le recours aux engagements contractuels, il convient de ne le faire que dans certaines limites en laissant à la réglementation unilatérale et à la planification impérative la place qu'elles méritent. L'environnement est fragile et menacé et sa protection a besoin de règles unilatérales impératives, de contrôle et de sanction.

Le constat de Max Weber selon lequel, au XIX^{ème} siècle «l'économie de salut» avait été remplacée par le «salut par l'économie» s'exprime ainsi désormais: le XXI^{ème} siècle devra son salut à l'environnement. La réalisation des villes et des établissements humains durables, est en devenir, même si elle n'a guère dépassé le stade de la réflexion, et, comme il y a urgence, l'habitude politique des «petits pas» devrait s'effacer devant des mesures beaucoup plus ambitieuses, et le droit sera «en majuscules» jet jugé en terme d'efficacité.