

2012-2013

Master 2 Droit des interventions publiques

Spécialité : Droit et gestion des services publics territoriaux

La réalité opérationnelle de l'urbanisme durable : l'hypothèse Angers Rives Nouvelles

LE BORGNE Alexandre

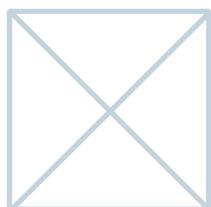
Sous la direction de **M. BERNARD DE LAJARTRE Arnaud**

Membres du jury :

M. BERNARD DE LAJARTRE Arnaud, maître de conférences à l'Université d'Angers

M. CHALOPIN Philippe, directeur du service juridique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Mme QUINIOU Emmanuelle, directrice de l'Agence d'urbanisme de la région angevine



Soutenu publiquement le 20 septembre 2013



L'auteur du présent document vous autorise à le partager, reproduire, distribuer et communiquer selon les conditions suivantes :



- Vous devez le citer en l'attribuant de la manière indiquée par l'auteur (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'il approuve votre utilisation de l'œuvre).
- Vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales.
- Vous n'avez pas le droit de le modifier, de le transformer ou de l'adapter.

Consulter la licence creative commons complète en français :
<http://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/2.0/fr/>

Ces conditions d'utilisation (attribution, pas d'utilisation commerciale, pas de modification) sont symbolisées par les icônes positionnées en pied de page.



REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements :

A l'équipe de la Société Publique Locale Angers Rives Nouvelles pour son accueil et son apport à la rédaction de ce mémoire, et particulièrement à Olivier Reguer, directeur opérationnel, pour ses analyses et son écoute sur les questions d'urbanisme.

A monsieur Arnaud Bernard De Lajartre, Maître de Conférences à l'Université d'Angers, pour sa disponibilité et ses conseils prodigués au cours de ces deux dernières années.

Je n'oublie pas non plus tous ceux qui ont contribué à ce mémoire par leurs remarques tout au long de ces cinq derniers mois.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Première Partie - Le droit de l'urbanisme réorienté par les impératifs environnementaux

Chapitre 1^{er} : Le droit de l'urbanisme impacté dans ses fondements par les normes environnementales

- Section 1 – Des principes abstraits du droit international de l'environnement aux lois Grenelle
- Section 2 – Un cadre européen stimulant le développement durable urbain
- Section 3 – L'inscription du projet Angers Rives Nouvelles dans la dynamique de « *verdissement* » du droit de l'urbanisme

Chapitre 2nd : La reconfiguration des territoires autour de la planification durable : une démarche non-intégrée de développement durable urbain

- Section 1 – La planification durable : une analyse territoriale encore perfectible
- Section 2 – La recherche d'un urbanisme durable intégré : une tentative d'élargissement de l'objet de la planification aux impératifs de développement durable
- Section 3 – L'urbanisme opérationnel marginalisé dans la lecture du développement durable urbain

Seconde Partie - L'imprégnation partielle des contraintes du développement durable dans l'urbanisme opérationnel

Chapitre 1^{er} : Une pleine expression de l'urbanisme environnemental dans les études pré-opérationnelles

- Section 1 – L'essor de l'étude d'impact
- Section 2 – La généralisation de l'évaluation environnementale
- Section 3 – Le projet Angers Rives Nouvelles : « *une enclave* » urbaine dans un écosystème riche et varié

Chapitre 2nd : La lente émergence d'un modèle global d'opérationnalité durable

- Section 1 – La création de « *modèles* » d'urbanisme durable à la portée juridique incertaine
- Section 2 – Les proto-principes directeurs de l'urbanisme opérationnel durable : participation, précaution, résilience, évaluations, responsabilité, et gestion adaptative
- Section 3 – La mise en forme de ces conditions urbaines et environnementales comme succès de la conduite opérationnelle d'Angers Rives Nouvelles ?

CONCLUSION

SIGLES ET ABREVIATIONS

- A.D.E.M.E : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- A.E.U : Approche environnementale de l'urbanisme
- A.F.N.O.R : Association française de normalisation
- A.J.D.A : Actualité juridique de droit administratif
- Assoc. : Association
- C.A.A : Cour administrative d'appel
- C.E : Conseil d'Etat
- C.N.D.P : Commission nationale du débat public
- Cne : Commune
- Cons. Consti. : Conseil constitutionnel
- C.S.T.B : Centre scientifique et technique des bâtiments
- H.Q.E : Haute qualité environnementale
- H.Q.E².R : Sustainable renovation of buildings for sustainable neighbourhoods (Réhabilitation durable des bâtiments vers des quartiers durables)
- N.U : Nations Unies
- O.N.G : Organisation(s) non-gouvernementale(s)
- O.N.U : Organisation des Nations Unies
- P.N.U.E : Programme des Nations Unies pour l'environnement
- P.N.U.E.H : Programme des Nations Unies pour les établissements humains
- R.F.D.A : Revue française de droit administratif
- R.T : Règlementation thermique
- R.S.E : Responsabilité sociale de l'entreprise
- P.L.U : Plan local d'urbanisme
- S.C.O.T : Schéma de cohérence territoriale
- S.M.D.D : Système de management de développement durable
- S.M.E : Système de management environnemental
- S.P.L : Société publique locale
- T.A : Tribunal administratif
- U.E : Union Européenne

ANNOTATIONS PRELIMINAIRES

Au moment de la rédaction du présent mémoire, le projet Angers Rives Nouvelles se trouve toujours dans sa phase de réflexion pré-opérationnelle. Les éléments délivrés par le Plan Guide sont les premières traces concrètes du devenir de ce vaste projet d'aménagement. Ceci explique pourquoi les pages consacrées à l'étude des Rives Nouvelles sont moindres que les développements sur les théories contemporaines qui gravitent autour de l'urbanisme. Toujours est-il que, tant par ses dimensions que par ses perspectives futures, le projet de l'agglomération angevine corrobore bon nombre d'idées avancées par l'exposé qui va suivre.

Le Plan Guide du projet Angers Rives Nouvelles est consultable et téléchargeable en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.angers.fr/de-projets-en-projets/preparer-la-ville-de-demain/angers-rives-nouvelles/l-ambition-du-projet/index.html>

INTRODUCTION

« Or, si Bordeaux et Madrid dépendent un peu de nous, puisque nos ancêtres les fondèrent et que nous nous imaginons les gérer, le climat ni les constellations n'en dépendirent jamais. »,
Michel Serres¹.

« Le patrimoine ne se laissera pas grignoter par les législations sur l'urbanisme ou sur l'environnement. »,
Aurélie Filippetti².

Les Villes représentent l'un des héritages les plus visibles de la culture d'une civilisation. Certaines Cités ont marqué l'histoire de l'humanité soit que des traces visibles perdurent de nos jours, soit que la littérature ou les textes religieux en relate l'existence : Babylone, Hénoch, l'Atlantide, Athènes, Rome... Autant de vestiges de créations urbaines avec des mécaniques économiques, sociales, théologiques, philosophiques et politiques très diverses qui ont pour finalité d'assurer aux individus une forme de félicité (sécurité, abondance, bien-être...). En ce sens, la Cité forme le creuset de l'émergence d'une culture par la réunion d'une communauté d'individus dont la destinée correspond à la réalisation d'un projet politique. La Cité au sens politico-juridique a toujours été la source intarissable de débats sur les conditions de formation des communautés d'individus. Le concept de société et sa régulation par le droit, que ce dernier soit antérieur ou postérieur à l'individu, est indissociable du fait urbain. C'est alors la représentation sociale de la ville qui se dresse devant les analystes de l'urbanisme.

D'un point de vue historique et sociologique, la ville se structure autour de deux grandes dynamiques contradictoires. Sous une première approche, la ville protège les populations contre des menaces extérieures. La citadelle ou le bastion représentent ainsi les organisations les plus abouties de la fonction défensive des villes qui doit notamment résister à un éventuel siège. Dans une seconde vision, et parfois cumulativement avec la première analyse, les Cités sont des espaces d'interactions ou comme le disent les géographes : « *d'interfaces* ». En réalité, aucune ville ou Cité-Etat ne peut exister sans nouer des relations plus ou moins étendues avec des contrées voisines. La ville se présente alors sous un autre jour, celui de la « *ville ouverte* » qui peut prendre une forme pacifique matérialisée par les échanges ; mais aussi via une attitude offensive au

¹ M. SERRES, « Le contrat Naturel », Flammarion, collect. Champs essais, p. 157

² A. FILIPPETTI, « Ville intense », Le Moniteur, 5 juillet 2013, n°5719, p. 3

travers des conquêtes militaires³. Ainsi, les frontières se transforment parce qu'elles ne sont plus seulement des barrières, des césures, mais deviennent des zones d'interactions que la seconde globalisation a intensifié.

Ce petit prologue peut paraître au premier abord quelque peu éloigné de l'objet du présent mémoire. Cependant, pour appréhender les questions de l'urbanisme durable, partir de ce que l'humanité a construit et a entendu faire perdurer au-delà des millénaires témoigne d'une forme de durabilité historique, voire d'une résistance à l'épreuve du temps. De la sorte on voit bien que la question de la pérennité des Cités n'est pas quelque chose de fondamentalement nouveau. Seulement, en ce début de XXI^{ème} siècle la problématique se pose au regard de perceptions et concepts émergents : réchauffement climatique, réduction de la biodiversité, développement durable, éco-conception, écologie urbaine, ville durable.... A tel point que le droit s'est empressé d'intervenir avec beaucoup de zèle pour atténuer les peurs et réguler l'activité humaine « *prédatrice* ». L'article 1^{er} de la loi Grenelle I est typique du reconditionnement des priorités juridiques : « *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* »⁴. Ce sont les effets de ce remodelage juridique qu'il va s'agir d'explorer dans ce mémoire afin de dégager les principales caractéristiques juridiques du développement durable dans les opérations d'aménagement.

La « ville durable » : un nouveau métarécit urbanistique ?

La Révolution industrielle du XIX^{ème} siècle a marqué en profondeur les territoires en tant que rupture avec l'existant. En effet, le monde préindustriel reposait sur un secteur primaire important structuré autour de la propriété foncière vivrière, avec une faible division du travail, et une autoproduction largement répandue. Dans ce cadre les centres urbains étaient davantage l'apanage de l'ancienne noblesse, du haut clergé, mais surtout de la bourgeoisie naissante.

Avec l'industrialisation c'est tout le paysage urbain qui a été recomposé par deux facteurs :

- La manufacture ouvrière autonome a peu à peu cédé du terrain face à la concentration des forces productives dans des usines. Ceci a eu pour effet de rassembler dans un même lieu le site de production, l'habitat de masse dans des conditions de salubrité précaire, et la construction d'équipements de proximité (hôpitaux, banques, épiceries...)
- Le XIX^{ème} siècle marque aussi le déclenchement de l'exode rural vers des bourgs qui se transforment peu à peu villes en industrielles.

³ Sur ce point les relations entre la Rome antique et la culture hellénique sont souvent pris en exemple ; voir L. JERPHAGNON, « *Histoire de la Rome Antique* », Tallandier, rééd. 2011. Voir aussi MACHIAVEL, « *Le Prince* », LDP, Chap. VII.

⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Ce sont ces deux causes de la dialectique du développement des Etats qui ont principalement conduit à accroître l'attractivité des villes, à tel point que les analystes estiment que 70% de la Planète sera urbaine en 2050⁵. L'urbanisation industrielle n'a pas été sans conséquences d'un point de vue sociologique et politique puisque c'est à partir de ce moment-là que le capitalisme industriel s'est propagé, contribuant à l'émergence d'une condition ouvrière qui s'est engagée pour partie dans la voie du socialisme. Ce courant politique n'a pas un regard neutre sur l'approche de l'urbanisme. Ainsi, la branche communiste prône la construction d'un nouvel homme allant de pair avec une Cité en harmonie avec les valeurs du prolétariat. Les dispositions de la « *Déclaration du droit des peuples et travailleur exploité* » du 10 juillet 1918, adoptée par l'URSS, illustrent le souhait de refonder l'appréhension du droit du sol en vue de créer de nouveaux espaces permettant l'épanouissement de l'individu⁶.

La mouvance du socialisme contient en son essence l'idée d'une gestion urbaine telle qu'on la connaît de nos jours. En effet, c'est en opposition avec une stricte logique de marché que va s'imposer une démarche de planification du territoire. Au-delà, c'est l'idée même d'une réglementation de l'urbanisme au début du XXème siècle qui va s'imposer, c'est-à-dire, un corpus de règles qui va venir encadrer le droit de propriété. Les limites au droit constitutionnel de propriété ne vont pas de soi, elles exigent qu'une considération d'intérêt général puisse contraindre l'expression d'un droit individuel caractéristique de la démocratie libérale. En France, les législations sur l'urbanisme vont s'imposer pour des raisons hygiénistes. Ainsi, c'est la salubrité publique, juridiquement un pouvoir de police administrative, qui va donner une base légale à la naissance du droit de l'urbanisme. La première loi sur l'hygiène publique date du 15 juillet 1902, suivie après la Première Guerre Mondiale d'une police de l'esthétique urbaine, puis en 1913 la loi sur les monuments historiques a été adoptée ; enfin c'est la loi fondatrice des premières formes de planification dite « *Cornudet* » du 14 mars 1919 qui a créé les « *projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes* ».

Les premiers pas du droit de l'urbanisme ont été timides, et compte tenu de la finalité affichée d'hygiène et de santé publique, la réglementation était dotée d'un champ d'action limité. Au surplus, la période des années 1920-30 fut marquée par les turbulences politiques de l'après-guerre. Ce contexte peu favorable ne va pas permettre l'éclosion d'un droit de l'urbanisme équipé d'un arsenal juridique complet.

La reconstruction qui va suivre la Seconde Guerre Mondiale ne va pas davantage être le temps de la maturité pour le droit de l'urbanisme. Bien au contraire, les nécessités de l'après-guerre vont justifier le recours à une urbanisation massive, sans se soucier des impacts environnementaux, surtout qu'un nouvel idéal individualiste

⁵ Rapport de l'ONU Habitat, « *Les perspectives de l'urbanisation de la population mondiale* », rapport 2011

⁶ R. BORDAZ, « *La construction et l'urbanisme en Union Soviétique* », revue économique, 1959, p. 624

va éclore avec la société de consommation. Ce phénomène nouveau a appuyé, et même propulsé, la période industrielle dans une nouvelle ère. Dans les années 1950' à 1970' commence le règne de la production et de la consommation de masse très gourmande en énergies fossiles qui exige de repenser le territoire afin de permettre aux nouveaux automobilistes d'utiliser leurs véhicules pour se rendre dans une centrale d'achat. Mais ce sont aussi les besoins en logements qui augmentent avec le *baby-boom*, si bien qu'il a fallu dresser de grands ensembles, voir des « *Villes nouvelles* », pour faire face à la croissance démographique et à l'intensification de l'exode rural. La description des deux lignes précédentes peut paraître caricaturale, pourtant ce modèle a structuré bon nombre de territoires au niveau mondial. A vrai dire, il est difficile de blâmer les choix faits il y a cinquante ans avec une opinion publique meurtrie par deux Guerres Mondiales consécutives. Le développement de la « *ville fordiste fonctionnalisée* » a répondu à la nécessité du moment, et ce mode d'aménagement est apparu comme une aubaine et un nouvel horizon plein d'espoir. L'inconvénient de cette voie est peut-être sa dimension irrémédiable, dans la mesure où ce choix d'aménagement a provoqué un effet cliquet difficile à contester et à inverser alors même que de nombreux effets négatifs sont mis en avant.

Confronté à ce nouvel idéal contemporain, une contre-culture déjà ancienne a idéalisé une scission avec ce processus de réification induit par la société industrielle⁷. L'une des illustrations la plus marquante du rejet du modèle consumériste sera réalisée par le groupe d'experts composant le « *Club de Rome* ». Ce dernier a publié en 1972 un rapport intitulé « *Halte à la croissance ?* »⁸, texte novateur et crucial pour la réflexion sur le destin de la société industrielle. En effet, c'est à partir de ce premier travail scientifique que va émerger une contestation organisée sur la notion de richesses des Etats, et plus spécifiquement questionner la nature du produit intérieur brut (PIB). Cet indice de développement monopolise depuis soixante ans l'attention des économistes et politiques ; or, le PIB pousse à l'extension continue de la production et de la consommation dans toutes ses dimensions : manufacturières, énergétiques, et pour ce qui concerne l'objet de notre propos, territoriale. Le « *Club de Rome* » a déclenché une pulsation qui a suffi à entraîner une réflexion plus large. Ce terreau est très fertile puisqu'il a donné naissance à des dérivés plus ou moins radicaux. D'un côté, les altermondialistes⁹ dont l'argumentaire consiste à rompre avec le passé, et notamment la globalisation apparue dans les années 1990'. De l'autre côté, la sociale démocratie plus consensuelle prônant davantage une adaptation des réalités socio-économiques pour tendre vers une meilleure répartition des richesses.

En parallèle de la contestation sur le modèle de développement c'est la conscience environnementale qui apparaît. En effet, des mouvements écologistes, à l'instar de Green Peace en 1979 ou de WWF en 1961,

⁷ G. DEBORD, « *La Société du spectacle* », Gallimard, rééd.1993

⁸ En anglais « *The limits to growth* » dit Rapport Meadows, consultable sur le site internet du Club de Rome : <http://www.clubofrome.org/>

⁹ On citera entre autre : Green Peace ou ATTAC.

commencent à recevoir un large écho et s’institutionnalisent dans la représentation politique. Dans la foulée la communauté internationale va par l’intermédiaire de l’Organisation des Nations Unies (ONU) contribuer à la diffusion d’un message en faveur d’une reconnaissance des impacts environnementaux des activités humaines. Ainsi, dès 1972, la Conférence de Stockholm a exposé aux Etats les plus industrialisés les extériorités de leurs développements consuméristes. Par la suite, le système onusien va s’approprier la thématique de la protection de l’environnement afin de maintenir un cap régulier via diverses rencontres et Sommets internationaux (Rio en 1992, Kyoto en 1996, Johannesburg en 2002 ou encore Rio+20 en juin 2012...).

Les débats sur la notion de développement ainsi que l’émergence d’une conscience environnementale sont essentiels pour saisir un concept clé qui va irriguer l’urbanisme au XXIème siècle, à savoir : le développement durable. Sans entrer dans le détail des débats qui ont jalonné le processus d’élaboration du concept de développement durable, sa reconnaissance internationale est actée en 1987 par la remise du Rapport intitulé « Notre avenir à tous » de la Commission présidée par Gro Harlem Brundtland. Le rapport conçoit le développement durable de la façon suivante : « un développement qui satisfait les besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». La définition donnée par cette Commission est toujours largement partagée et utilisée, notamment par les juristes, comme référentiel commun. Le développement durable repose ainsi sur trois piliers : l’économie, le social, et l’environnement. Cependant, l’analyse tridimensionnelle a tendance à être biaisée avec une balance qui penche du côté de l’environnement, au point où les réflexions sur la notion même de développement semblent de nos jours inhibées.

La conjugaison des préoccupations environnementales et socio-économiques va permettre l’éclosion d’une nouvelle approche de l’urbanisme dit « durable ». A l’instar de l’idéal communiste ou du modèle de « l’american way of life », la ville durable fondée sur un urbanisme durable est productrice, au sens où l’entend Jean-François Lyotard¹⁰, d’un « métarécit ». Cela signifie que la ville durable donne à voir une narration, un projet de société, ou encore une idéologie, qui doit mener l’Homme vers un nouvel Olympe. Pour autant, la ville durable s’appréhende différemment dans la mesure où elle ne se présente pas comme l’aboutissement de l’action intrinsèquement bonne de l’Homme, mais au contraire comme un repli, une doctrine de la survivance et de la sauvegarde de la Planète, c’est-à-dire un discours pessimiste et de défiance à l’égard de la technique¹¹. La ville durable ne s’entend-elle pas très souvent comme un retour au vrai, à la

¹⁰ J.-F. LYOTARD, « La condition postmoderne », Ed. De minuit, 1979

¹¹ Cette approche pessimiste de la ville durable est esquissée par A. LEVY dans un article « La ville durable. Paradoxes et limites d’une doctrine d’urbanisme émergente : le cas de Seine-Arche », dans Esprit, n°12, 2009, p. 136. Un parallèle peut aussi être réalisé avec les questions démographiques qui ont exercé une sorte de peur chronique dans les années 1970’, voir aussi H. JONAS, « Le principe de responsabilité – Une éthique pour la civilisation technologique », Flammarion, collect. Champs essai, 2008

nature, aux fondements de ce que l'Homme a été (ou n'a jamais su être) à l'aube de la « *clairière* »¹² ? La ville durable s'appuie sur une doctrine hésitante qui souhaite fonder un nouveau projet de société qui réconcilie l'urbain, la nature, et l'Homme, avec peut-être de façon sous-jacente une tentative d'indulgence de l'Homme avec lui-même.

La « durabilité » en droit de l'urbanisme

La durabilité en droit de l'urbanisme est insaisissable puisqu'elle renvoie à trois notions différentes qui s'influencent réciproquement : le développement durable urbain qui concerne le développement local au sens large, l'urbanisme durable qui analyse la gestion du sol (planification, autorisation d'urbanisme...), et la ville durable qui est un projet politique à imaginer. Tous ces concepts, bien que différents, entendent assainir l'urbanisation pour préserver les générations futures, c'est la raison pour laquelle nous les utiliserons sans les dissocier.

L'apparition de l'urbanisme durable est en grande partie liée au processus de globalisation. En ce sens que ce sont des réflexions à l'échelle internationale qui vont diriger les normes nationales dans un sens précis. Il ne s'agit pas d'une universalité juridique qui entend conférer aux individus des droits identiques, mais davantage d'une normativité globalisée, c'est-à-dire une somme de règles techniques qui se diffusent de manière continues dans « *la génétique* » des droits nationaux sans tenir compte de la spécificité de ces derniers.

Ainsi, la première trace d'une mention de la « *ville durable* » et de « *l'urbanisme durable* » remonte à 1988 avec le programme MAB de l'UNESCO à l'occasion d'une rencontre sur l'écologie urbaine. Ensuite, en parallèle du Sommet de Rio de 1992, la rencontre informelle « *G4+* » de Curitiba donnera naissance à un « *Engagement de Curitiba* » signé par plus de trois cents villes avec une définition des principes devant gouverner la gestion des villes du XXIème siècle (protection de la biodiversité, réduction des gaz à effet de serre, fonctionnalité des équipements...). Pourtant, dès 1978, l'urbanisme et la ville en tant que telle ont bénéficié d'une considération autonome au niveau international avec la création du Programme des Nations unies pour les établissements humains (PNUEH). Seulement, orienté sur le développement économique ce programme a largement ignoré, dans un premier temps, les perspectives de durabilité. Récemment, le Rapport « *GEO4 - Avenir de l'environnement mondial* » dit « *PN-urbain durable* » rédigé en 2007 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a stimulé la communauté internationale en vue d'agir spécifiquement sur les menaces que font peser la croissance économique sur l'habitabilité des villes. Ce rapport est le premier acte des Nations Unies qui étudie de façon précise la condition urbaine à l'aube du XXIème siècle. Les prévisions dépeintes dressent un futur effrayant pour le développement des villes. Le PN-

¹² Reprise du mythe de la clairière développé par P. SLOTERDIJK dans son ouvrage « *Règles pour le parc humain* », Mille et une Nuits, 2000

urbain croise des données économiques, sociales, et environnementales pour aboutir à la conclusion d'un lien de parenté entre « *crise sociale* » et « *crise écologique* » qui devrait s'accroître avec la croissance démographique. Le rapport souligne ainsi « *l'une des plus rudes leçons qu'enseigne le changement climatique, c'est que le modèle économique de la croissance et de la consommation effrénée des nations riches sont écologiquement insoutenables* ». Avec ce rapport du PNUÉ, la morphologie urbaine est dorénavant un enjeu dans la gestion internationale du développement durable.

Sur le plan régional, et plus spécifiquement au niveau européen, l'enjeu du développement durable urbain et de la ville durable est pleinement pris en considération. Toutefois, la juridicité des concepts demeure trouble. Ainsi, en 1994 la Charte européenne des villes durables dite Charte d'Aalborg est adoptée par la Conférence des villes européennes durables. Cette Charte prend le contre-pied de la Charte d'Athènes de 1933, pilotée par Le Corbusier, dans la mesure où cette dernière entendait cloisonner les fonctions urbaines dans un zonage strict (vie, travail, loisir et transport) alors que les principes d'Aalborg entendent mixer les fonctions urbaines. La démarche se poursuit au niveau de l'Union européenne avec l'adoption en 2007 par les Etats membres, et plus seulement par une Conférence des villes, de la Charte de Leipzig avec des prescriptions générales mais davantage opérationnelles sur la mise en œuvre d'un projet d'urbanisme durable. En 2007, l'idée est d'intégrer les préoccupations internationales dans des programmes territorialisés de l'action publique ce qui permet de confirmer des principes récurrents de l'urbanisme dont l'affirmation juridique est peut-être à venir (résilience, responsabilité opérationnelle, gouvernance, ou encore système de management environnemental...). Le cadre européen est plus complet que celui mis en place dans le système onusien. Toutefois, l'approche demeure thématique sans grande définition juridique permettant de déterminer le sens et la portée de la ville durable en droit de l'urbanisme ou de l'environnement.

De façon générique avec l'urbanisme durable, l'analyse de l'action publique est recomposée autour de plusieurs politiques à croiser : la gestion des déchets, la consommation de l'énergie, l'assainissement, ou encore la politique des transports... C'est la raison pour laquelle le développement durable urbain ne peut être appréhendé sans prendre en considération les politiques publiques en matière d'action sociale, d'économie locale, de culture, ou d'habitat.

Aux vues des incertitudes sur le concept de droit de l'urbanisme durable, nous considérerons, de manière peut-être limitative, que cet urbanisme consiste en l'incorporation des principes du développement durable dans le droit de l'urbanisme tant réglementaire qu'opérationnel en relation avec les autres politiques publiques de la ville. Cependant, dans bien des cas, l'urbanisme durable se résume à l'intégration des préoccupations environnementales dans un projet urbain. Or, si ce cas de figure devait se confirmer, c'est l'essence même du développement durable qui serait touchée de sorte que l'un des trois piliers l'emporterait sur les autres. La

prééminence de l'environnement apparaîtrait alors comme un frein à l'urbanisme durable porteur d'un projet certes environnemental, mais aussi économique et social.

Ces déterminations juridiques de l'urbanisme durable appellent à identifier les connivences entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. S'agit-il d'un rapport de complémentarité ? D'une démarche hégémonique des législations environnementales sur les règles d'urbanisme ? D'une fusion de deux branches du droit ?

L'accentuation des relations entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement

Expliquer le droit de l'urbanisme implique de définir l'urbanisme. L'étymologie peut être reprise de la définition faite par Ildelfonso Cerda en 1867 pour qui « *l'urbanizacion* » est la science de l'organisation spatiale des villes¹³. Au sens commun, l'urbanisme peut donc être appréhendé comme « *une science qui met en place des techniques relatives à l'organisation et à l'aménagement des villes et villages* »¹⁴. Les définitions du droit de l'urbanisme, surtout pour les plus récentes, sont davantage techniques. Ainsi, une définition majoritairement partagée consiste à définir le droit de l'urbanisme comme « *un ensemble de règles et d'institutions dans et par lesquelles se traduit l'intervention de la puissance publique dans l'utilisation des sols urbains, dans la compétition pour l'utilisation des espaces urbains* »¹⁵. En somme, le droit de l'urbanisme planifie l'utilisation des espaces, structure des opérations d'aménagement, et autorise des constructions. Ce bref descriptif du droit de l'urbanisme permet de dégager un domaine juridique autonome.

Pour autant, cette autonomie semble remise en cause par le droit de l'environnement perçu par Michel Prieur comme « *un droit impérialiste* »¹⁶. D'un point de vue strictement temporel, le droit de l'environnement, dans son appréhension contemporaine, est relativement récent, il est identifiable à partir des années 1970', à la même période où la conscience environnementale s'est développée. Ceci explique que sa définition soit balbutiante. Tout d'abord, c'est la notion d'environnement qui pose question puisqu'aucun juriste n'est capable d'en donner une définition stable. Selon Michel Prieur, il s'agit d'une « *notion caméléon* »¹⁷, ce qui renvoie à un animal qui a le talent de la dissimulation. Seul le sens commun du terme permet alors de tracer les contours de l'environnement. On pourrait limiter ce dernier à la vision écologique de l'étude des espèces animales ou végétales par rapport à leurs habitats. Toutefois, cette vision très écologiste de l'environnement se distingue de l'approche des écologues, reprise par le Grand Larousse de 1972 pour qui « *l'environnement*

¹³ I.CERDA, « *La théorie générale de l'urbanisation* », Les éditions de l'Imprimeur, collect. Tranches de Villes, 2005

¹⁴ Le Petit Larousse illustré édition 2005, p. 1093

¹⁵ J.-B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, et R. NOGUELLOU, « *Droit de l'urbanisme et de la construction* », Montchrestien, 9^{ème} éd. 2012, p. 35

¹⁶ M. PRIEUR, « *Droit de l'environnement* », Précis Dalloz, 6^{ème} éd., 2011, p. 8

¹⁷ Idem, p.1

correspond à l'ensemble des éléments naturels et artificiels qui conditionnent la vie de l'Homme ». La définition est affinée dans la version 2005 du Larousse : « *ensemble des éléments physiques, chimiques, ou biologiques, naturels et artificiels, qui entourent un être humain, un animal ou un végétal, ou une espèce* ». L'environnement est semble-t-il un état biologique qui permet la vie et la survie des espèces. Dans cette approche, l'être humain est un élément de la nature qui doit s'y intégrer à l'instar de tous les autres composants. Cette notion abstraite et sujette à caution qu'est l'environnement va alors servir de base à la confection d'un droit dont l'activité normative est frénétique¹⁸. L'existence du droit de l'environnement s'est pourtant affirmée et s'impose désormais dans le paysage juridique du droit public. En France, un travail de codification du droit de l'environnement a débuté en 1992¹⁹ qui s'est poursuivi en 2000²⁰. Par la suite s'est réalisée une montée en puissance au niveau constitutionnel avec la Charte de l'environnement qui a été introduite dans le « bloc de constitutionnalité » en 2005. On peut dire que le droit de l'environnement rassemble l'ensemble des règles qui tendent à la protection contre les pollutions des trois grands types d'espaces : l'air, l'eau, et le sol.

Ainsi, des similitudes peuvent apparaître entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement qui sont des systèmes normatifs qui reposent largement sur la logique de la police au sens juridique du terme (ex : pour le droit de l'environnement : autorisation au titre de la loi sur l'eau, étude d'impact etc. ; pour le droit de l'urbanisme : permis de construire, déclaration pour un permis d'aménager...). Néanmoins, à l'origine droit de l'urbanisme et droit de l'environnement demeurent cantonnés à des domaines d'application différents bien que faisant partie tous deux de la branche du droit public. Le droit de l'urbanisme c'est le droit des espaces urbain et du bâti ; le droit de l'environnement c'est le droit des espaces naturels et de la protection des espèces. Cette différenciation stricte demeure largement artificielle, et depuis près de vingt-cinq ans on constate un processus d'influences réciproques. Concrètement, les frontières des deux droits deviennent poreuses dans la mesure où le droit de l'urbanisme est réorienté dans ses fondements par la conscience environnementale. Autrefois simple droit hygiéniste, puis droit de la planification du territoire, il se transforme en un droit de l'urbanisme durable soucieux de la préservation des espaces et des espèces. La réalité juridique de l'urbanisme durable peut laisser perplexe. En effet, il peut s'agir d'un pur produit doctrinal, mais de notre côté nous estimerons plus qu'il y a ici une vraie mutation du droit de l'urbanisme, c'est-à-dire que ce dernier continu d'évoluer et de mûrir à tel point que la biographie du droit de l'urbanisme risque de mettre un certain temps avant d'être écrite. Dans ce cadre, peut-on considérer que le droit de l'environnement exerce un rapport de supériorité sur la réglementation de l'urbanisme ? Pour le moment, il est bien difficile de répondre à cette interrogation. Seul un constat paraît s'imposer, celui d'une connexion renforcée entre les deux droits. Cela se traduit notamment par

¹⁸ L'expression même de droit de l'environnement a été contesté par des auteurs ; voir R. DRAGO qui trouvait selon ses termes « absurde » l'idée d'un droit de l'environnement autonome, voir dans PPS, « *La protection du voisinage et de l'environnement* », 1979, p. 457

¹⁹ Loi du 15 avril 1991 n°91-364

²⁰ Ordonnance du 18 septembre 2000 n°2000-914

l'obligation pour mener une opération d'aménagement de croiser les Codes pour pouvoir répondre à l'ensemble des prescriptions légales et réglementaires. Sans compter les renvois tacites des Codes l'un vers l'autre, en guise d'illustration l'article R311-2 du code de l'urbanisme mentionne que pour le dossier de création de ZAC il faut une étude d'impact dont le cadre général est posé dans le code de l'environnement. Les lois Grenelle ont-elles aussi apporté leur pierre à l'édifice en corroborant l'invasion normative du droit de l'environnement dans un ensemble de législation (urbanisme en particulier, mais aussi le code pénal ou le code général des collectivités territoriales). Ces interactions successives témoignent peut-être d'un déclin du droit de l'urbanisme ou, selon les points de vue, de son évolution.

Au total, cette relation entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme est centrale pour étudier l'urbanisme durable. Cependant, elle monopolise les analyses, et efface des connexions entre l'interventionnisme public et le droit de l'urbanisme, ou encore la gouvernance des projets d'urbanisme. Or, c'est l'ensemble de ces éléments qui permet le passage de la conceptualisation de l'urbanisme durable à sa traduction en opération d'aménagement.

Des principes du développement durable à l'application du droit de l'urbanisme durable : des perspectives juridiques à déterminer

Juridiquement, tout reste à faire dans le domaine des outils opérationnels d'aménagement durable. En effet, pour le moment, seules des initiatives locales ont tenté de mener des opérations d'aménagement sous l'autel du développement durable. On dénombre ainsi une multitude d'opérations labélisées « *durables* » dans le monde (aménagement des rives lyonnaises, réhabilitation du centre-ville de Vancouver, quartier durable de Vauban en Allemagne...). Or, la réalité des aspects durables d'une opération est difficile à apprécier tant scientifiquement que juridiquement en raison de l'absence d'un cadre commun de référence. Pour la France, le Code de l'urbanisme se rattache à des outils opérationnels anciens, notamment la zone d'aménagement concertée (ZAC) et le lotissement, qui n'intègrent pas forcément des considérations de développement durable. A côté des labels fleurissent (HQE[®], éco-cités, villes écologiques...), chacun avec une méthodologie opérationnelle propre. Le système de management écologique ou éco-management se développe aussi pour proposer des modèles types de portage de projet (AEU, HQE²R, Charte des Villes...). Dans cette sphère de la normalisation, les aménageurs sont quelques peu perdus : est-ce du green washing ? La méthode est-elle solide ? Quelle est la viabilité à long terme ? Etc...

Au surplus, au stade de l'opérationnalité, le droit de l'urbanisme rencontre un autre droit, celui de la construction. Bien que ce mémoire ne s'évertue pas à analyser précisément ce point, il faut dire quelques mots sur cette relation. Le droit de la construction intervient pour régir les conditions de réalisation des opérations de construction et de gestion des bâtiments. Ce droit, contrairement au droit de l'urbanisme, relève du droit

privé dont les dispositions sont codifiées pour une part dans le Code civil, et pour une grande part dans le Code de la construction et de l'habitation. Aux vues de ces domaines d'application, on peut s'interroger sur la nature des relations entre ces deux droits. Ici, il ne s'agit pas d'une relation d'interdépendance comme dans le cadre du rapport entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. Les liens entre la construction et l'urbanisme se matérialisent par la typologie du bâti à créer, dans le sens où l'urbanisme va imposer de nouvelles exigences pour la réalisation des opérations (types de matériaux, performance énergétique, relation avec les espèces animales et végétales...). L'opérationnalité de l'urbanisme durable va ainsi produire une série d'effets ricochets sur le bâti, et induire par conséquent une série de changements dans le droit de la construction.

Enfin, le temps de l'opérationnalité de l'urbanisme durable est aussi le moment où le juge administratif va se manifester. En effet, l'office du juge ne doit pas être négligé dans l'opérationnalité du droit puisque lorsqu'un arrêt ou un jugement annule un PLU, un SCOT, une étude d'impact... ce sont des procédures juridiques qui disparaissent. La montée en puissance des prescriptions environnementales dans la conduite d'opération d'aménagement a complexifié la lecture du droit. Concrètement, ce sont des analyses jurisprudentielles qui peuvent être amenées à évoluer pour respecter ces nouvelles grilles de lecture. Or, comment concevoir un urbanisme durable quand les instruments juridiques qui soutiennent les opérations sont instables ? Rédiger de bon aloi une concession d'aménagement avec des clauses environnementales peut devenir périlleux si jamais le juge se met à considérer que ces clauses sont illégales. L'insertion d'une dimension de durabilité devient alors un risque juridique pour l'aménageur. Surtout que les vides juridiques appellent, à défaut d'une intervention du législateur, à un travail jurisprudentiel en vue d'affermir des règles parfois très techniques (RT 2012, BBC, concession d'aménagement...). A ce moment-là, c'est la durabilité purement empirique des outils juridiques qui est remise en cause par la sanction juridictionnelle.

Ce sera tout l'objet de ce mémoire que de tenter de dresser un éventail des procédures et outils de l'urbanisme durable. Mais aussi de questionner la valeur des certifications environnementales, et de cerner, dans une moindre mesure, le rôle du juge dans l'interprétation des règles en vigueur. Pour ce faire, le mémoire va s'appuyer sur un grand projet urbain de l'agglomération angevine qui consiste à réaménager les berges de la Maine : Angers Rives Nouvelles.

L'objet d'étude Angers Rives Nouvelles : un bassin bucolique d'urbanisme durable ?

« *Angers Rives Nouvelles* » est un projet urbain conduit par la ville d'Angers qui rentre en phase opérationnelle, et dont l'un des objectifs principal est de reconquérir les berges de la Maine. En effet, l'agglomération angevine se situe entre la confluence de plusieurs rivières au nord (la Sarthe et la Mayenne), et au sud de la confluence de la Maine et de la Loire. Pour l'heure, les berges de la Maine sont, pour la rive gauche, occupées par une voie autoroutière, et pour la rive droite, composées d'aménagements discontinus et vieillissants. Le projet Angers Rives Nouvelles entend donc se réappropriier ces espaces qui s'étendent sur une superficie de plus de 300 hectares sur une longueur six kilomètres.

Pour revenir sur l'histoire du projet, dès 2006, une étude sur « *la requalification de la RN23* » était menée par le cabinet SEURA (David Mangin). Cette étude diligentée par la Direction départementale de l'équipement, Angers Loire Métropole, et la Ville d'Angers proposait pour la première fois une perspective sur l'avenir de la rive gauche des berges de la Maine. Cette base de travail a permis de produire une hypothèse de reconfiguration de la voie autoroutière en voie urbaine. Lors des élections municipales de 2008, la question des Berges de Maine n'est intervenue que de façon discrète, l'idée n'avait pourtant pas disparu. A l'issue des élections, il a été décidé de créer au sein de la mairie d'Angers une « mission berges de Maine » indépendante et interservices. Cette mission s'est vue chargée de piloter le projet dans sa phase de conceptualisation : définition du périmètre, grands enjeux d'aménagement, procédure juridique de sélection d'équipes d'architectes-urbanistes... En juin 2010, il a été validé le recours à un marché de définition en vue de sélectionner des équipes d'architectes-urbanistes. En novembre 2010, au terme de la procédure de sélection tourmentée par l'annulation du marché de définition, trois équipes étaient conservées : Grether-Phytolab, Lin (Finn Geipel), et Reichen. A l'issue des travaux citoyens et des réunions publiques, il a été organisé de fin janvier à début février 2012 une exposition au Forum du théâtre Le Quai. Cette exposition a présenté les trois regards sur le futur des berges de Maine. A l'occasion de cet événement, les visiteurs ont pu remplir un questionnaire pour exprimer leurs sentiments sur chacun des projets présentés. La clôture de cette exposition a marqué le lancement d'un nouveau temps du projet Angers Rives Nouvelles. En effet, le 2 avril 2012, lors de la réunion d'un Conseil municipal extraordinaire au théâtre Le Quai, les élus ont délibéré sur le projet devant guider le futur aménagement des Rives Nouvelles. Le vote du Conseil a désigné comme lauréat le projet élaboré par l'équipe Grether-Phytolab.

La phase de projet ainsi achevée, la Ville d'Angers s'appuie depuis janvier 2013 sur une nouvelle structure pour la maîtrise d'ouvrage opérationnelle : la Société Publique Locale Angers Rives Nouvelles. Cette SPL composée de sept membres est titulaire de différents mandats d'études destinés à préparer les études pré-opérationnelles du projet. Une fois ces études réalisées, la SPL envisage de rédiger une ou plusieurs concessions d'aménagement en relation « *in house* » avec la Ville d'Angers afin de piloter l'aménagement des

berges de Maine. Ultérieurement, la SPL définira les outils opérationnels à mettre en place (ZAC, permis d'aménager, Zone d'aménagement différée, Droit de préemption urbain...), tout en veillant à promouvoir un urbanisme négocié respectueux des paramètres environnementaux. Plus largement, la SPL est ambitieuse puisqu'elle entend tout mettre en œuvre pour contribuer au développement durable du territoire de l'agglomération angevine. Le portage d'un projet de territoire sur le long terme par une SPL est peut-être le trait atypique des Rives Nouvelles.

La dernière actualité en date remonte au 27 mai 2013 avec le vote du Plan Guide par le Conseil municipal. Ce Plan Guide rédigé par l'équipe Grether-Phytolab sous l'égide de la SPL Angers Rives Nouvelles est un vaste document qui présente le cadre général du projet, ainsi que toutes les opérations d'aménagement qui seront envisagées à court et long terme. Le Plan Guide sera très certainement un outil précieux dans la mesure où, d'une part il sera actualisable de façon à s'adapter aux divers aléas, et que d'autre part il présente une synthèse d'un projet cohérent sur le long terme.

Les Rives Nouvelles constituent une démarche de projet dont tous les tenants et aboutissants ne sont pas connus. Toute la difficulté du projet consiste à penser un territoire sur une durée indéterminée tout en s'adaptant à des variables inattendues qui pourront perturber la réalisation des opérations. Ces imprévus pourront être de différents types : financiers, écologiques, politiques, ou encore naturels avec par exemple une inondation. La démarche organisée par la SPL est de promouvoir un modèle d'urbanisme durable tout en ayant conscience que cette tâche s'avère aventureuse et complexe. L'expérimentation ne sera pas à exclure pour parvenir à dresser un système cohérent de portage du projet sur le long terme.

Le présent mémoire entend offrir un cadre général des potentiels outils utilisables par la SPL, mais surtout il va s'agir de prendre le temps d'une réflexion sur la cohérence des actions urbaines dites «durables». Ce travail ne constitue pas une note juridique *stricto sensu*, mais plus un assemblage de réflexions sur les questions d'urbanisme durable qui appellent à discussion. L'idée est de défricher, parfois avec un regard critique, un domaine d'action juridique encore très peu investi de façon globale pour parvenir à élaborer des pistes d'évolution du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.

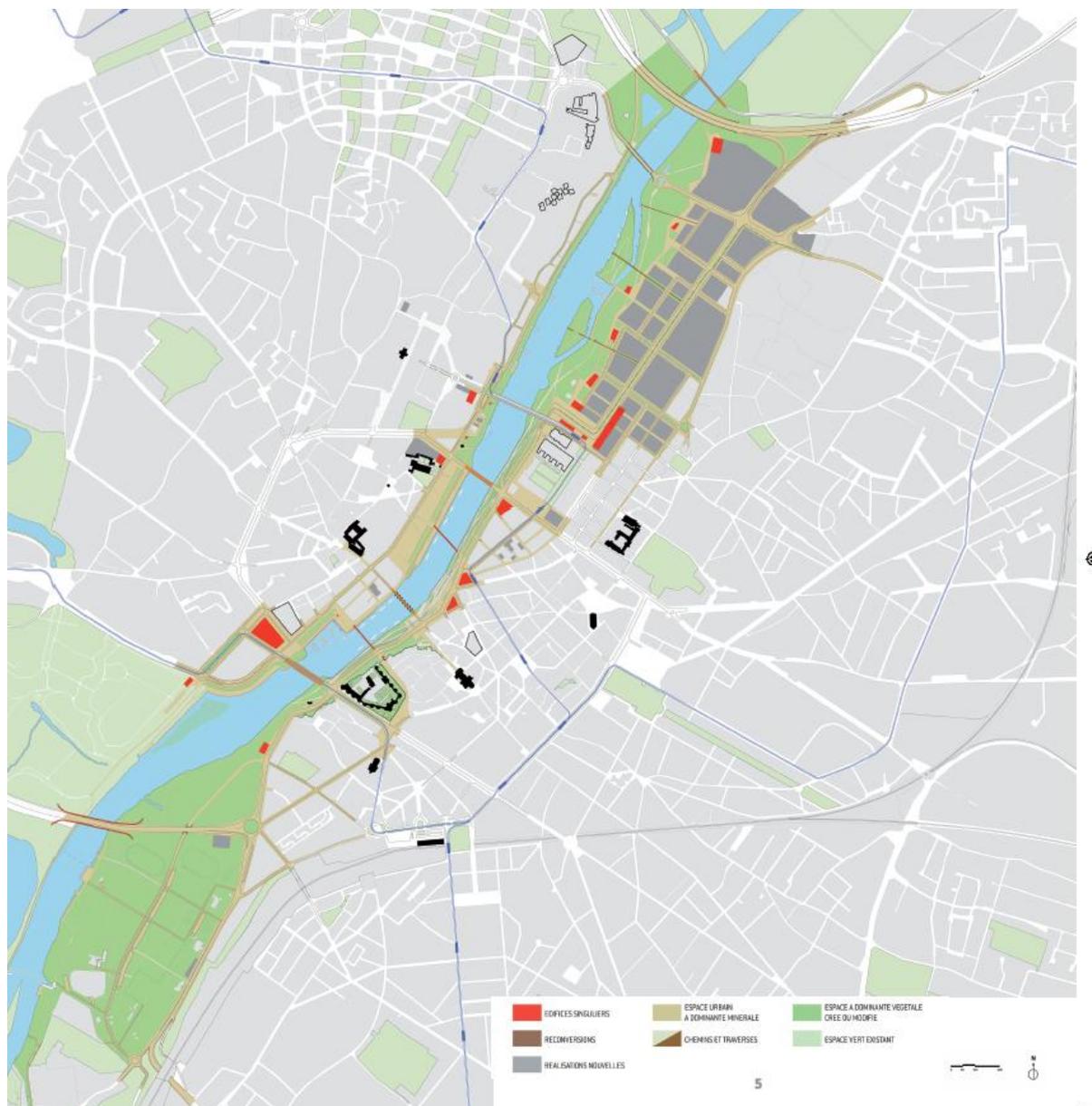


Figure 1- Périmètre du projet Angers Rives Nouvelles – Source ©Grether+Phyolab, Plan Guide, mai 2013

De l'urbanisme durable à Angers Rives Nouvelles

Au total, ce qui se dégage de cette introduction, ce sont beaucoup d'incertitudes juridiques. Elles tiennent pour l'essentiel à l'absence de cadre juridique clair sur les conditions de réalisation d'un projet d'urbanisme durable. Ainsi, se mêle une série de labels, de définitions plus ou moins juridiques ; mais aussi un manque de cohérence avec des démarches éclatées les unes des autres entre les études préalables, les études pré-opérationnelles, les appels à des cabinets d'analyse... Pour le moment, tout repose en grande partie sur la volonté du politique à défaut de normes clairement établies.

Sous cet angle, émerge un ensemble d'interrogations. Quelles sont les conséquences de l'urbanisme durable sur la nature juridique du droit de l'urbanisme ? Autrement dit, se produit-il une dénaturation de sa substance ou, au contraire, un enrichissement de la matière avec le développement durable ? Les préoccupations environnementales ne viennent-elles pas accaparer l'attention des aménageurs au détriment des aspects économiques et sociaux ? Plus concrètement, comment l'urbanisme durable va-t-il s'intégrer dans la démarche

opérationnelle des projets d'aménagement ? En amont de l'opérationnalité, les outils de planification peuvent-ils être porteurs d'une dynamique d'urbanisme durable ? Toutes ces interrogations forment le socle du présent mémoire. Pour y répondre, il sera nécessaire de revenir sur la reconfiguration du droit de l'urbanisme par les normes environnementales (Partie I), c'est-à-dire examiner de façon précise les diverses évolutions des règles d'urbanisme au regard des variations des normes environnementales. Cela permettra d'entrevoir le ou les liens qui peuvent se tisser entre l'urbanisme durable et un territoire. C'est à partir de ces relations et interrelations qu'il sera possible de dresser l'ébauche d'une typologie de l'urbanisme durable « *intégré* ». Une fois ce premier propos traité, il va s'agir de rentrer plus en profondeur dans l'opérationnalité juridique de l'urbanisme durable. Au vue du caractère désordonné des normes d'urbanisme durable opérationnel, un constat quelque peu négatif va devoir être développé : l'imprégnation partielle des contraintes du développement durable dans l'urbanisme opérationnel (Partie II). Cette seconde partie sera l'occasion de questionner l'état d'avancement des modèles d'urbanisme durable, mais aussi d'examiner l'émergence éventuelle des principes directeurs de l'urbanisme durable.

Première Partie - Le droit de l'urbanisme réorienté par les impératifs environnementaux

Le droit de l'urbanisme, comme beaucoup d'autres branches du droit, connaît des évolutions. Très souvent, le pivot des réformes est l'incorporation de normes environnementales dans le droit de l'urbanisme (ex : loi SRU, lois Grenelle...). Ainsi, au fur et à mesure de l'addition des textes, le droit de l'urbanisme est restructuré dans ses fondements (Chap. 1^{er}). En effet, il ne s'agit pas d'un changement mineur, mais bien au contraire d'une transformation majeure de la substance de la réglementation de l'urbanisme sur le long terme. Il en résulte une modification progressive des stratégies d'analyse territoriale avec des outils de planification qui se réorganisent selon ces nouvelles obligations. Pour autant, si l'on s'en tient à la planification, la démarche paraît lacunaire dans la mesure où les orientations projetées continuent à soutenir une narration territoriale qui peine à trouver des applications concrètes (Chap. 2nd).

Chapitre 1^{er} : Le droit de l'urbanisme impacté dans ses fondements par les normes environnementales

Si le droit de l'urbanisme n'a jamais complètement ignoré les problématiques environnementales, il a toutefois mis un certain temps avant d'affirmer ces enjeux comme l'un de ses fondements. Historiquement, cette incorporation est récente, elle s'est réalisée sous l'influence du droit international de l'environnement qui a peu à peu infiltré les prescriptions du droit national (Sect. 1). Au-delà du droit national et international, c'est le droit communautaire qui donne une impulsion décisive à la transformation du droit de l'urbanisme (Sect. 2). Avec le droit de l'Union se concrétise de façon progressive, un cadre général de ce que pourrait devenir le droit de l'urbanisme orienté vers le développement durable. Plus précisément, le contexte communautaire rompt avec une certaine timidité du droit national en préparant différentes Chartes et réunions informelles en vue de diffuser un nouveau modèle juridique de l'urbanisme. Ces évolutions normatives modifient la façon de penser un projet d'aménagement, l'opération Angers Rives Nouvelles en est une illustration parfaite. En effet, le Plan Guide des Rives Nouvelles incorpore régulièrement des injonctions relatives au traitement des espaces urbains dans un esprit d'harmonie avec les préoccupations environnementales (Sect. 3).

Section 1 – Des principes abstraits du droit international de l'environnement aux lois Grenelle

L'attractivité du droit de l'environnement sur les politiques urbaines s'est réalisée progressivement depuis les années 70'. A l'origine de ce mouvement c'est une prise de conscience internationale qui s'est développée au sein des Nations Unies. Plusieurs instances internationales ont ainsi défini les modalités d'action pour diminuer l'impact de l'Homme sur son environnement. Au départ ces recommandations ont été très générales, puis avec le Sommet de Rio de 1992 les injonctions sont devenues de plus en plus précises (§1). A partir des productions onusiennes, le droit national a transposé de manière continue des préconisations du

droit international de l'environnement dans le Code de l'urbanisme quitte à confondre sa rédaction avec son homologue de l'environnement (§2).

§1 Aux origines de l'urbanisme durable : le rôle prééminent des Nations Unies dans l'action environnementale

La défense de la cause écologique au niveau politique revient en grande partie au travail réalisé au sein des Nations Unies au début des années 1970²¹. Ainsi, l'annonce d'un Sommet de la Terre pour 1972²¹ a été une réaction des représentants des Etats à la suite de la Conférence MAB²² organisée par l'UNESCO en 1968. En effet, les conclusions du programme MAB furent les premières à présenter les conséquences néfastes de l'industrialisation des Etats sur l'environnement.

Le choc des révélations passées, le coup d'envoi des Sommets de la Terre a été donné en 1972 avec la Conférence de Stockholm. Lors de cette première réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement, le contexte mondial n'était pas favorable à une réelle immixtion des contraintes environnementales dans les législations nationales. Le modèle économique fordiste s'avérait encore très performant pour satisfaire les attentes sociales. Pour autant, cette Conférence a marqué symboliquement l'histoire du droit international comme le lancement d'un mouvement général. A la sortie de cette Conférence, si la responsabilité des hommes sur les dommages causés à l'environnement est encore limitée, sur le plan politique, le discours a marqué les représentants des principaux Etats industrialisés. En 1972, le message émis aux acteurs publics nationaux consistait davantage en un avertissement et une sensibilisation sans actions concrètes. Ni le concept de développement, ni celui de ville durable n'était à l'ordre du jour. Pour autant, les bénéfices ne doivent pas être négligés. Plusieurs thématiques structurantes de ce que donneront le développement durable et l'urbanisme durable ont été traitées : les dommages causés par les gaz à effet de serre, la qualité et l'accès à l'eau potable, la perte de biodiversité, le réchauffement climatique... Autant de domaines qui apparaîtront, quelques années plus tard, essentiels à l'ébauche de l'urbanisme durable. Au surplus, la Conférence a donné naissance à une institution onusienne de réflexion et d'analyse sur l'environnement toujours présente de nos jours : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Pour reprendre le cycle des Conférences des Nations Unies, lors du troisième Sommet de la Terre, organisé à Rio en 1992, le virage environnemental a été plus prononcé. Un tournant majeur a même été initié au niveau international avec l'intégration de l'environnement comme élément essentiel de l'action publique, non seulement des Etats, mais surtout des autorités locales. Ce Sommet a porté l'empreinte du rapport Brundtland qui avait défini en 1987 le développement durable. En effet, si en 1972 la Conférence ne traitait que de l'environnement, en 1992 la notion de « *développement* » était explicitement mentionnée dans le titre de la

²¹ Résolution 2 398 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 3 décembre 1968

²² MAB : Man and Biosphere.

conférence. Cela signifie bien que depuis lors, développement et environnement ne sont plus opposés, au contraire, à l'instar des préconisations du développement durable, les questions économiques, sociales, et environnementales forment le nœud d'un même problème à démêler. C'est à partir du tournant de 1992 que l'ensemble des enjeux liés à l'urbanisme durable ont commencé à prendre une envergure d'intérêt mondial. A ce moment précis, le fait urbain n'est plus écarté, il est reconnu que la vie de la Cité peut porter atteinte à des éléments naturels : étalement urbain, consommation d'énergies fossiles, pollutions sonores, visuels ou olfactives... Ce Sommet de Rio continu à être le plus emblématique puisque les suivants organisés à Johannesburg en 2002, et de nouveau à Rio en juin 2012 se sont contentés de rappeler ces principes sans grandes innovations.

Au-delà des principes théoriques, le Sommet de Rio de 1992 a permis de mettre en place un véritable instrument de programmation au service de l'urbanisme durable : l'Agenda 21. Ce programme tire son nom d'une origine latine, puisque qu'agenda signifie « *ce qui doit être fait* », et le nombre 21 renvoie aux impératifs environnementaux du XXIème siècle. L'Agenda 21 est un outil innovant dans la mesure où il doit être initié par les collectivités locales. Autrement dit, l'Agenda 21 renverse les perspectives en faisant passer la décision du niveau mondiale et étatique à l'échelon local. Sur la forme, les programmes d'action 21 se composent de quatre sections : dimensions sociales et économiques, conservation et gestion des ressources aux fins du développement, renforcement du rôle des principaux groupes, et enfin moyens d'exécutions. Cette base de travail doit permettre de diffuser le modèle des Agenda 21 à chaque échelon de collectivités publiques, et depuis le Sommet de Johannesburg dans toutes les entreprises. Le domaine d'expertise d'un Agenda 21 est très vaste puisque, sur le fond, il peut traiter de questions relatives à la santé, au logement, à la gestion des déchets, et plus globalement aux pollutions de toutes natures... L'Agenda 21 est l'un des emblèmes des politiques internationales de développement durable, et certainement l'un des outils du système onusien le plus répandu.

Depuis le début des années 2000', la diffusion des Agenda 21 s'appuie sur le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et le PNUE. Cette collaboration a notamment pour but de renforcer la place des politiques d'urbanisation dans une perspective de développement durable. D'un point de vue historique, l'ONU-Habitat est une institution onusienne spécialisée créée en 1978 à la suite de la Conférence de Vancouver « *Habitat I* » avec pour mission de réguler et de piloter l'urbanisation au niveau mondial. Ses mandats ont été approfondis lors du Sommet « *Habitat II* » d'Istanbul de 1996, notamment en vue de favoriser le développement de l'urbanisme durable via le projet « *Sustainable Cities programme* », mais aussi par l'apport de tout son savoir-faire dans l'élaboration des documents cadres des Agenda 21. A ainsi été mis en place une nouvelle configuration des Agenda 21 dit « *Agenda locaux 21* » (AL21) destinés à répondre à tous les enjeux du développement durable urbain. Les AL21 agissent de façon globale sur des secteurs tel que l'accès à l'eau potable, la qualité de l'air, la surpopulation des logements, la gestion des

déchets, la mobilité... Ces AL21 cherchent à apporter des solutions aux préoccupations urbaines du XXIème siècle en croisant les enjeux sociaux, économiques, et environnementaux. Ces actions sont essentiellement orientées en faveur des villes moyennes des pays en développement (Argentine, Brésil, Inde, Viêt-Nam...) qui concentrent des difficultés sur le plan sanitaire et environnemental. A ce titre, la ville brésilienne de Curitiba, connue pour être l'un des symboles des villes durables, a bénéficié dans ses démarches d'un soutien de l'ONU-Habitat et du PNUE via un AL21 pour élaborer son réseau de mobilité durable. La Conférence Habitat III annoncée pour 2016 sera peut-être la tribune politique pour confirmer et approfondir ce partenariat en faveur de l'urbanisme durable²³.

Au niveau national, le législateur a transposé en plusieurs temps les Agenda 21 dans le droit national. Dans un premier temps avec la loi Voynet de 1999²⁴, puis avec la loi Chevènement de 1999²⁵, enfin avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000²⁶. Le législateur l'a d'ailleurs doté d'une place singulière dans l'action du développement durable puisque l'article L110-1 IV du code de l'environnement dispose que « *l'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable* ». Cette illustration de l'intégration d'une norme internationale au sein du droit français n'est pas un phénomène isolé mais exprime davantage un mouvement général tendant vers la transformation des règles de l'urbanisme en « *droit durable* ». Ce court historique des origines de l'urbanisme durable a permis de retracer la naissance d'un concept produit par la globalisation. Autrement dit, cela signifie que les normes étatiques de l'urbanisme durable vont être conditionnées par un cadre international avant d'être reproduites dans le droit national.

§2 L'incorporation progressive des préoccupations du développement durable dans le droit national

En France, la première expérience du grand public avec les thèses écologistes remonte à 1974 avec la candidature de René Dumont à l'élection présidentielle. Encore une fois, à l'instar de ce qui s'est produit au niveau international, ce sont les années 70' qui ont porté les messages environnementalistes. Le législateur a ainsi agi dans la foulée avec deux lois de 1976, l'une du 10 juillet portant protection de la nature²⁷, l'autre du 19 juillet relative aux installations classées pour la protection de l'environnement²⁸. Si les réglementations

²³ Page internet sur l'Habitat III sur le site World Urban campaign : <http://www.worldurbancampaign.org/categories.asp?catid=707> ; voir aussi site de l'Institut international du développement durable le 08/08/2013 : <http://uncsd.iisd.org/news/unga-decides-to-convene-habitat-iii-in-2016/>

²⁴ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

²⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²⁶ Loi n°2000-1208 portant solidarité et renouvellement urbain.

²⁷ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

²⁸ Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

ayant pour objet de protéger l'environnement existaient bien avant 1976²⁹, ce n'est pourtant qu'à cette date que l'environnement a été déclaré « *d'intérêt général* »³⁰.

A la suite des lois de 1976, les réglementations sur l'environnement se sont développées de façon sectorielle sans une véritable cohérence d'ensemble. Parmi les lois les plus importantes ayant un lien avec l'urbanisme, il est possible de citer : loi sur les enquêtes publiques dite « *Bouchardeau* » du 12 juillet 1983³¹, la loi Montagne de 1985³², et la loi Littoral de 1986³³. Dans les années 80', la décentralisation a infléchi quelque peu le « *verdissement* » du droit de l'urbanisme. Dans le contexte de la décentralisation, des transferts de compétences en matière d'urbanisme, et plus globalement d'aménagement du territoire, se sont réalisés en faveur des collectivités locales. Le bloc communal a ainsi obtenu des compétences structurelles en matière de planification et d'autorisation d'urbanisme. Les premiers pas de la décentralisation se sont révélés chaotiques dans ce domaine en raison d'un manque de préparation et de moyens des services municipaux. En réponse à la cacophonie générale, les lois Montagne et Littoral seront adoptées pour contrer l'artificialisation rampante des territoires agricoles et naturels, et ce en opérant un virage « *recentralisateur* » du droit de l'urbanisme³⁴. La généralisation du principe de constructibilité illustre parfaitement la nouvelle doctrine nationale de la lutte contre l'étalement urbain, ou plus prosaïquement la « *ville en tâche d'huile* ».

Une fois la décentralisation digérée, le droit de l'environnement va reprendre sa marche en avant dès le début des années 1990'. Tout d'abord dans des domaines strictement environnementaux avec la première loi sur l'eau adoptée en 1992³⁵. Puis, le droit de l'environnement va investir le champ de l'aménagement du territoire avec la loi d'orientation du 4 février 1994 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)³⁶ qui sera complétée en 1999 avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)³⁷. Cette dernière législation faisant apparaître pour la première fois de façon explicite le terme de « *développement durable* » dans un texte national.

²⁹ Ordonnance de Colbert de 1669 sur le reboisement du territoire ou encore le décret-impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

³⁰ L'article 1^{er} disposait que : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ».

³¹ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

³² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

³³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

³⁴ Les débats sur la décentralisation artificielle des politiques d'urbanisme sont toujours très présents. Voir SOLER-COUTEAUX P., pour qui les collectivités territoriales ne sont que de simples structures exécutant un programme national, dans « *Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt* », Revue de droit immobilier, Dalloz, 2011, p. 89

³⁵ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

³⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

³⁷ 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 n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Dès le début des années 2000, la place du droit de l'environnement dans le maelström juridique a bien évolué. De son statut de droit sectoriel, il est devenu un droit transversal qui va ventiler bon nombre de domaines juridiques (droit de l'urbanisme, droit pénal, droit de la construction...). A proprement parler, pour l'urbanisme, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000³⁸ a été un instant crucial dans la mesure où les fondements du droit de l'urbanisme vont commencer à être reconstruits autour du concept de développement durable. Avec la loi SRU, le droit de l'urbanisme s'est vu assigné de nouveaux objectifs structurants : protection de biodiversité, mixité sociale, mobilité durable, principe d'équilibre entre les territoires urbains et ruraux... Ces objectifs étant les fondements du « *renouvellement urbains* ». Cette dernière expression symbolique porte en elle-même un message fort, le législateur entendait revivifier l'urbanisme face à « *l'extension mal maîtrisée de l'urbanisation* »³⁹. Parallèlement, la codification du droit de l'environnement entreprise en 2000 a permis de donner à ce droit une cohérence d'ensemble qu'il n'avait pas vraiment auparavant. Au-delà, c'est une véritable consécration normative qui s'est réalisée lors de l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005. Cette dernière placée au même rang que la Constitution fait entrer le droit de l'environnement dans le cercle fermé du « *bloc de constitutionnalité*, c'est-à-dire que des normes environnementales ont atteint le niveau suprême de la hiérarchie de normes fondatrices du Pacte social.

Ce couronnement du droit de l'environnement va rapprocher significativement le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme. Le pas décisif de cet accommodement sera franchi avec le Grenelle de l'environnement qui va clairement identifier les connivences entre le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, et le développement durable. Sans retracer tout l'historique du processus qui a mené au Grenelle de l'environnement, il faut souligner que l'impulsion fut d'abord politique avec l'apparition inopinée de l'étendard du « *Pacte écologique* » de Nicolas Hulot adressé aux candidats à l'élection présidentielle de 2007. Le futur Président de la République, Nicolas Sarkozy, ayant engagé sa parole, le Grenelle de l'environnement fut organisé en 2007 autour d'un vaste collège d'acteurs impliqués dans les questions environnementales. A l'issue du Grenelle, deux lois cadres furent adoptées, l'une du 3 août 2009 dite Grenelle I⁴⁰, l'autre du 12 juillet 2010 dite Grenelle II⁴¹. Ces textes législatifs ont poursuivi la refonte des orientations générales du Code de l'urbanisme et réécrivent les principes directeurs du droit de l'environnement.

Si l'on pratique une exégèse des principes contenus actuellement dans le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement depuis que les lois Grenelle sont intervenues, les similitudes sont frappantes. Pour ce qui concerne le droit de l'urbanisme, l'article L.110 du code de l'urbanisme relatif aux règles générales

³⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³⁹ Exposé des motifs, p.1

⁴⁰ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

⁴¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

d'utilisation des sols débute par une incantation lyrique⁴² : « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». Puis, cet article énumère les différents éléments directeurs du droit de l'urbanisme : la gestion économe des sols, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction des consommations d'énergie, l'économie des ressources, 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. Cet article se conclut par une annonce en guise d'ouverture sur le futur : « *Leur action [des collectivités publiques] en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ». Bon nombre d'auteurs critiquent cet article L.110 comme étant dépourvu de toute portée juridique qui au surplus porterait atteinte à la sécurité juridique⁴³. Il est vrai que cet article ressemble à *patchwork* dans lequel on puise des principes pêle-mêle sans réelle portée juridique. L'autre article clé du code de l'urbanisme est le L.121 qui pose le principe d'équilibre entre différentes données : les espaces ruraux et urbains, la réduction des gaz à effet de serre, la protection de l'eau, des écosystèmes... Au niveau du Code de l'environnement, les principes directeurs sont proches. On retrouve un principe d'équilibre à l'article L.110-2 entre les zones urbaines et les zones rurales. De son côté, l'article L.110-1 propose une définition du développement durable qui reprend celle du rapport Brundtland, et expose un objectif général de protection des espaces et espèces sous couvert des cinq principes du droit de l'environnement : précaution, prévention, pollueur-payeur, principe d'information, et de participation.

La portée juridique de ces articles demeure incertaine. La rédaction laisse penser davantage à une « *déclaration* » du législateur qu'à des principes juridiques contraignants. Pour autant, le juge a reconnu une effectivité juridique aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme. Ouvrant le Code, ces dispositions s'appliquent à tous les actes administratifs ainsi qu'à toutes les autorités publiques⁴⁴. Sur le terrain contentieux, le juge administratif se livre à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁴⁵. Ainsi, méconnaît le principe de gestion économe de l'espace et de maîtrise de l'urbanisation énoncé par les articles L.110 et L.121-1 le PLU qui après avoir analysé des évolutions démographiques autorise l'urbanisation disproportionnée des secteurs au regard de ces prévisions⁴⁶. Le contentieux de l'article L.110 permet au juge d'assurer l'harmonisation entre les prévisions d'urbanisation des documents de planification et les décisions administratives par un contrôle de proportionnalité. Il n'en demeure pas moins que l'application jurisprudentielle des articles L.110 et L.121 du Code de l'urbanisme reste très confuse puisque le juge constitutionnel estime que l'article L.110 n'impose

⁴² S. PERIGNON, « *Le nouvel ordre urbanistique* », Defrénois 2004, p. 11. Voir aussi Y. SAVARIT, « *Le patrimoine commun de la Nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?* », dans RFDA 1998, p. 305

⁴³ B. PACTEU, « *La sécurité juridique. Un principe qui nous manque ?* », dans AJDA 1995, p. 151

⁴⁴ CE 21 octobre 1994 Cne de Bennwihr

⁴⁵ Pour une illustration récente : CAA Nancy, 11 févr. 2010, *Cne de Berentzwiller*, req. n° 09NC00452

⁴⁶ TA Strasbourg, 10 mai 2011, *Assoc. Alsace Nature Région*, req. n° 0703274

« aucune obligation de résultat »⁴⁷. Pour les principes du droit de l'environnement, la situation n'est guère plus lisible. Les évolutions jurisprudentielles sur l'application du principe de prévention, de précaution ou de participation sont légions⁴⁸. Il faut tout de même noter que les articles L.110-1 et L.110-2 du Code de l'environnement s'appliquent aux autorisations d'urbanisme en vertu de l'article R.111-15 du Code de l'urbanisme. Par l'intermédiaire de cette disposition, le juge administratif a reconnu que « *le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement* »⁴⁹. Cet arrêt autorise, sur le fondement des principes généraux du droit de l'environnement, à soumettre une autorisation d'urbanisme à des prescriptions spéciales inscrites dans le Code de l'environnement. Dans ce cas de figure le principe de l'indépendance des législations semble forcé par le juge.

L'analyse réalisée dans cette première section aura permis de dégager des traits communs entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme. Les principes de ce dernier ont évolué pour glisser vers une dimension environnementale. Cette hybridation juridique est le creuset qui organise la mue vers l'urbanisme durable. La juridicité des principes demeure tout de même en suspens. Surtout qu'en 2013, la dynamique onusienne et nationale est quelque peu en panne. En raison d'une économie morose, les contraintes du développement durable sont perçues comme un frein à la croissance. En témoigne le Sommet du Rio+20 qui s'est soldé par un échec, et en France les reculades sur le droit de l'environnement sont nombreuses. Seule l'Union européenne semble avoir pris le relais par des contributions de plus en plus volontaristes en matière de développement durable urbain. L'UE devient un espace de réflexion pour l'ensemble des décideurs locaux, surtout que l'Union expérimente la voie d'un cadre juridique commun de la ville durable.

Section 2 – Un cadre européen stimulant le développement durable urbain

A l'échelle européenne, le développement durable urbain se matérialise essentiellement au travers de l'Union européenne qui devient au fur et à mesure un acteur institutionnel majeur de l'urbanisme. Pourtant, les institutions européennes ont mis un certain temps avant de se saisir pleinement des enjeux environnementaux puisque c'est seulement avec l'Acte Unique européen de 1986 que l'environnement est devenu une politique communautaire. Auparavant, la communauté européenne parvenait tout de même à s'immiscer dans des domaines environnementaux en s'appuyant sur des dispositions spécifiques du Traité de Rome (ex-articles 100 et 235). Ce sont sur ces fondements que la communauté a pu adopter la directive « Oiseaux » de 1979⁵⁰ et la

⁴⁷ Cons. const., 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC

⁴⁸ Sur le principe de participation : Conseil constitutionnel 14 octobre 2011 n°2011-183 QPC, 23 novembre 2012 n°2012-282, ou 26 avril 2013 décision n°2013-308 QPC.

⁴⁹ TA Orléans, 9 nov. 2010, *Sté Gamesa*, req. n° 0802195

⁵⁰ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages

directive « Habitat » de 1992⁵¹ qui constitutives du réseau Natura 2000. Depuis lors, l'Union n'a cessé d'investir ce domaine tout en incorporant peu à peu le spectre plus large du développement durable. L'UE a pleinement pris la mesure des menaces qui pèsent sur l'avenir des villes européennes au point de faire de cette question le cœur d'une politique régionale (§1). Au-delà de ce cadre de droit commun, depuis quelques années, l'Union européenne concentre ses énergies sur une tentative de définition de la ville durable (§2).

§1 Le développement durable urbain : un composant de la politique régionale communautaire de cohésion sociale

L'Union européenne a établi en 2010 un projet de développement nommé « *Stratégie Europe 2020* » qui entend promouvoir une « *croissance durable, inclusive et intelligente* ». Cette Stratégie reprend de façon condensée quelques-uns des points d'achoppement de l'action de l'Union. Parmi les objectifs assignés par la Stratégie figure en bonne place des considérations environnementales. Ces dernières ont investi le droit communautaire en masse avec des directives qui se sont succédées depuis les années 1990'. En effet, l'Union a suivi l'élan international pour intégrer de façon offensive le droit de l'environnement dans la plupart des textes européens. Cela aura abouti en 2001 à la reconnaissance du développement durable comme une politique communautaire à part entière lors du Conseil européen de Göteborg⁵². Cette action européenne dans le droit de l'environnement a alors indubitablement rencontré le droit de l'urbanisme des Etats membres. Les institutions européennes ont alors usé des directives pour incliner les législations nationales à transférer dans leur législation les exigences environnementales. C'est à ce titre que la directive « *Paquet énergie-climat* » de 2009⁵³ a pu être mise en place, mais aussi la directive-cadre sur l'air⁵⁴, ou encore une directive-cadre sur l'eau⁵⁵. Cet ensemble de directives forme « *l'Agenda urbain européen* » qui détermine les éléments structurants de l'avenir des territoires des Etats membres en correspondance avec les principes du développement durable.

L'un des outils clés du pilotage de la politique communautaire de développement durable urbain est le programme d'action pour l'environnement (PAE). Depuis 2002, le dernier PAE en vigueur est le 6^{ème} intitulé « *Environnement 2010: notre avenir, notre choix* »⁵⁶ qui a pris fin en 2012⁵⁷. Ce programme est organisé selon

⁵¹ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

⁵² Quatre points ont été identifiés comme faisant partie de la politique de développement durable : la lutte contre le changement climatique, les transports respectueux de l'environnement, la réduction des menaces pour la santé publique, et une gestion responsable des ressources naturelles.

⁵³ Quatre textes du 23 avril 2009 : la décision 406/2009CE, les directives 2009/28/CE, 2009/29/CE, et 2009/31/CE.

⁵⁴ Directive 2008/50/CE

⁵⁵ Directive 2000/60/CE

⁵⁶ Décision 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juillet 2002, établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement

⁵⁷ Le 6^{ème} PAE a pris fin en juillet 2012, et son successeur n'a toujours pas été adopté. Toutefois, le cadre est posé, ce 7^{ème} PAE s'intitulera vraisemblablement « *Bien vivre, dans les limites de notre Planète* ». La place du développement urbain durable semble

plusieurs axes prioritaires dont l'un prévoit « *de tenir compte de l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et la gestion du territoire* ». La promotion de l'environnement se trouve ainsi pleinement incorporée dans le devenir de l'aménagement des villes. Le degré d'environnementalisation n'est pas neutre puisque la 6^{ème} PAE s'articule autour d'un principe d'intégration formulé à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce dernier vient renforcer la portée des impératifs environnementaux en les disséminant dès que possible dans les actions communautaires tant au niveau communautaire, national, que local. L'intégration doit ainsi investir, selon le PAE, des domaines prioritaires : le changement climatique pour adapter les villes mais aussi les mentalités à cette évolution sociétale ; la protection de la nature et de la biodiversité en agissant sur les écosystèmes via l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau ou le contrôle des activités dangereuses ; le maintien d'un environnement sain ; et la proposition d'une gestion systémique des déchets par des actions de retraitement. Afin d'assurer le suivi des PAE, une institution spécifique a été créée en 1990 : l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Cette agence fournit un vaste éventail d'évaluation et d'analyse dans le domaine environnemental en lien avec le PAE. Plus précisément, l'AEE cible ses évaluations sur les tendances dans les domaines de l'occupation du sol⁵⁸, de la consommation d'énergie, et de la qualité de l'environnement.

Sur le plan étatique, le 6^{ème} PAE comprend des implications concrètes pour les Etats membres puisqu'il les invite à transcrire les PAE au niveau national par l'intermédiaire des « *Stratégies nationales de développement durable* » (SNDD). Pour ce qui concerne la France, dès 2003 une SNDD éphémère a été mise en place puisqu'en 2005 une nouvelle Stratégie venait s'y substituer. Au terme des cinq années de validité de la SNDD deuxième mouture, une nouvelle Stratégie fut adoptée par le comité interministériel pour le développement durable le 27 juillet 2010. La troisième version du SNDD dénommée « *Vers une croissance verte et équitable* » s'étend de 2010 à 2013 dans une optique non seulement environnementale, mais plus globalement de développement durable. La SNDD de 2010 intègre les questions de mobilité durable, de santé publique et de gestion des risques, mais aussi la conservation de la biodiversité et la transition vers des énergies renouvelables. Cette 3^{ème} SNDD porte la marque des lois Grenelle qui amplifient les champs d'action des enjeux environnementaux.

En parallèle de ce cadre général, l'Union a mis en place des programmes ciblés. Ces derniers peuvent offrir un soutien financier (ex : le programme *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* dit JESSICA, ou encore le programme LIFE+...) tandis que d'autres servent à suivre l'évolution des villes

assurée, voir consolidée. D'après les premières esquisses du 7^{ème} PAE, l'un des cinq objectifs prioritaires du programme sera de « *renforcer la durabilité des villes* ». Pour le moment il est encore trop tôt pour se prononcer sur le fond de ce futur PAE qui est encore au stade des pourparlers. Toutefois nous pouvons espérer que ce PAE parvienne à dépasser le cadre environnementaliste pour dessiner une véritable analyse intégrée de développement durable

⁵⁸ L'AEE a publié un rapport capital pour le développement durable urbain en 2006 : « *L'étalement urbain en Europe : le défi ignoré* », Office for Official Publications of the European Communities, n°10/2006.

(ex : l'audit urbain européen sous le contrôle de la direction générale de la politique régionale en collaboration avec Eurostat). Enfin, des programmes s'attachent davantage à l'intervention territoriale dans une démarche mixte, c'est-à-dire qui suit à la fois le projet en phase de conceptualisation opérationnelle et assiste à sa réalisation éventuelle. Le programme le plus symbolique de cette seconde configuration est l'Urbact II. L'Urbact II est le second étage d'un programme lancé de 2002 à 2006 sous le nom d'Urbact I, ce dernier faisant déjà suite au programme Urban I et II qui, à l'époque, ne faisait pas partie de la politique régionale. La mission principale assignée à ce programme consiste à renforcer la coopération des villes européennes afin de concevoir et de favoriser le développement durable urbain. Ainsi, le programme Urbact est une plateforme de capitalisation et de diffusion d'expériences en matière de développement urbain. Le champ d'application du programme est large puisqu'il comprend neuf domaines avec entre autres : l'inclusion sociale, la rénovation urbaine, l'innovation, l'amélioration de la qualité de vie, la réduction des émissions carbone, ou les transports publics durables... Les Etats associés au programme sont les Etats membres de l'UE auxquels s'ajoutent la Norvège et la Suisse. L'Urbact aboutit par l'intermédiaire d'un réseau de ville à produire des « *plans locaux d'action* » sur des thématiques liant urbanisme, environnement, économie, et questions sociales⁵⁹.

Au total, la politique européenne régionale de cohésion sociale repose sur des fondements stratégiques de l'Union, et propose un panel d'outils afin de faire émerger un modèle de développement durable urbain. Pour y parvenir, il est clairement pris appui sur les préoccupations environnementales qui, par moments, occultent les autres critères du développement durable. Une nouvelle fois, les enjeux environnementaux viennent bousculer dans ses fondements l'aménagement du territoire et son corollaire, le droit de l'urbanisme. L'Union européenne n'a pas reculé devant cette mutation embryonnaire des questions urbaines, bien au contraire, la communauté continue sa marche en avant du « *verdissement* » du droit de l'urbanisme en s'attendant à la détermination des principes juridiques de la ville durable.

§2 Des tentatives de définition à l'échelle européenne de la « ville durable » : de la Charte d'Aalborg à Leipzig

Les prémisses d'une tentative de définition de la ville durable remonte à 1994 avec la Conférence européenne des villes durables d'Aalborg. Ce Sommet des villes a réuni des représentants de quatre-vingt collectivités locales d'Europe en vue d'adopter une « *Déclaration des villes durables* ». La Conférence d'Aalborg ne fut pas présidée par l'Union Européenne, bien que les représentants de l'institution soient présents dans l'assemblée, de façon à souligner l'investissement spontané des acteurs locaux dans le développement durable urbain. A cet effet fut signé un document historique : la Charte d'Aalborg. Cette Charte concrétise une rupture symbolique avec la Charte d'Athènes de 1933 rédigée sous la houlette de Le

⁵⁹ A titre d'illustration Lille Métropole a lancé un groupe de travail « *Joining forces* » sur la thématique de la stratégie de gouvernance, la ville du Turin sur la santé en milieu urbain, ou encore le Grand Lyon qui a piloté le projet « *URBAMECO* » : <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/urbameco/homepage/>

Corbusier. Le texte de 1933 intitulé « *La ville fonctionnelle* » a conforté l'urbanisme industrialo-fordiste en appliquant un zonage fonctionnel strict : habiter, travailler, circuler, se récréer. Cette structure de la ville aura abouti à renforcer l'étalement urbain, créer de la ségrégation sociale, et accentuer la crise des bassins industriels monofonctionnels avec les chocs énergétiques. La Charte d'Aalborg s'élabore en opposition avec son homologue d'Athènes. Si l'on résume, la Charte d'Aalborg n'entreprend pas de grande définition juridique de la ville durable, mais pose une série de principes directeurs de ce que « *doit* » être cette ville. Sans énumérer tous les principes, quelques-uns sont cardinaux dans la mesure où ils vont persister à travers le temps : une nouvelle gouvernance des projets urbains faite avec l'ensemble des parties prenantes, l'adoption d'une politique d'aménagement visant à réduire les impacts négatifs sur l'environnement, le renforcement des transports en commun durable, la réduction de la consommation d'énergie, la mixité fonctionnelle, la gestion éco-systémique et l'évaluation des opérations d'aménagement. Avec la Charte d'Aalborg la définition de la ville durable est confuse, elle s'incarne davantage dans la cause environnementale et propose une Déclaration autour du respect d'un certain nombre de principes-cadres. Toutefois, avec la Conférence européenne des villes durables de 1994 est née une institution propre qui se réunit depuis lors régulièrement. La dernière réunion date d'avril 2013 à Genève où s'est déroulée la 7^{ème} Conférence des villes durables⁶⁰. La Conférence est devenue le lieu d'une discussion organisée des acteurs locaux du territoire, des entreprises, des chercheurs, pour échanger sur le concept de ville durable. Autant dire que cette instance est un « *think tank* » qui ne paraît pas pour le moment en mesure d'offrir une définition juridique de la ville durable. Pour l'heure, plus de 2 500 collectivités locales ont adhéré à la Charte, dont Angers en 1996.

Il n'en demeure pas moins que la Charte d'Aalborg a donné des idées à l'Union européenne. Déjà au début des années 1990⁶¹, la commission dans un « *Livre Vert sur l'environnement urbain* » avait amorcé une approche d'un urbanisme durable⁶¹. Cette tentative n'eut pas l'écho espéré et fut même un échec pour l'institution. Toutefois, cela n'empêcha pas la commission de poursuivre un travail interne de réflexion via un Groupe d'Experts sur l'environnement urbain en charge du « *Projet ville durable européenne* ». En 1997, la commission a adopté, sous l'impulsion du Groupe d'Experts, la communication « *La question urbaine : une orientation pour un débat* »⁶² pour relancer le dialogue sur les enjeux urbains. Puis, en 2004, la commission a alors défini dans une communication le droit de l'urbanisme dans une approche de durabilité⁶³. Pour la commission, l'urbanisme durable est le « *processus par lequel tous les acteurs collaborent en vue d'intégrer les considérations fonctionnelles, environnementales et qualitatives afin de concevoir et de planifier un environnement bâti* ». Cette définition demeure marginalisée alors qu'elle est peut-être la plus proche de ce que l'on pourrait nommer l'urbanisme durable. Une communication de 2006 de la commission relative à la

⁶⁰ Site internet de la Conférence des villes durable de 2013 à Genève : <http://www.sustainablegeneva2013.org/>

⁶¹ Communication de la commission, « *Livre Vert sur l'environnement urbain* », COM/90/218, juin 1990

⁶² Communication, « *La question urbaine : pour un débat européen* », COM 1997/197

⁶³ Communication de la Commission COM 2004/60 Final

« *Stratégie thématique sur l'environnement urbain* »⁶⁴ a alors préparé le terrain du Sommet de Leipzig. En effet, le travail continu de l'Union va aboutir en 2007, lors du Sommet de Leipzig, avec l'adoption par les Etats membres, et non plus seulement les représentants locaux, d'une Charte conçue comme un nouvel horizon de la ville durable. Cette Charte dénommée « *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable* » n'a une nouvelle fois pas donné lieu à une définition claire de la ville durable, mais a plutôt listé une série d'engagements et de recommandations. La Charte de Leipzig exprime ainsi un certain nombre de principes d'actions : la gouvernance multi-niveaux, la promotion de l'urbanisme intégré, le développement urbain polycentrique, la mobilité durable, la modernisation des infrastructures en vue de réduire la consommation d'énergie... Les orientations de la Charte de Leipzig ont été confirmées par la Déclaration de Tolède de juin 2010 qui a proposé un référentiel commun de la ville durable. Avec cette Déclaration, là encore, il ne faut pas s'attendre à une définition *in extenso* de la ville durable, le texte de Tolède se compose d'une salve de recommandations destinées au pilotage des éco-quartiers. C'est pourquoi la Déclaration n'apporte pas d'innovations conceptuelles, néanmoins son rôle sur le plan opérationnel sera reconnu par les Etats à l'instar de la France dans le cadre des appels à projets « Eco-quartier » de 2009 et 2011.

Finalement, la définition de la ville durable continue à être nébuleuse, certes on perçoit les points communs attachés au développement durable, seulement on ne parvient pas vraiment à identifier juridiquement la notion de ville durable. Il semble qu'il n'y ait pas d'accord sur la portée juridique de la ville durable, alors même qu'un consensus se profile sur l'approche matérielle. Comme le souligne Yann Ferguson « *le développement urbain durable présente l'étrange particularité d'épouser un consensus social, malgré un contenu encore largement en chantier. Le concept motive le changement qui en retour participe à le préciser* »⁶⁵. A défaut de mieux, c'est sur le contenu de l'urbanisme durable qu'il va falloir travailler pour tenter de saisir sa portée juridique. Au gré des évolutions précédemment étudiées, il devient nécessaire de revenir sur notre objet d'étude afin de déterminer si le projet des Rives Nouvelles est impacté par ce modelage environnementaliste du droit de l'urbanisme.

⁶⁴ Communication de la commission européenne du 11 janvier 2006 n°COM/2005/0718 final

⁶⁵ Y. FERGUSON, « *Les conditions de la gouvernabilité du développement urbain durable* », dans « Le développement durable changera-t-il la ville ? », Presse universitaire de St Etienne, 2011, p. 361

Section 3 – L’inscription du projet Angers Rives Nouvelles dans la dynamique de « verdissement » du droit de l’urbanisme

Pour le moment, nous nous sommes contentés d’examiner une relation croisée entre le droit de l’environnement et le droit de l’urbanisme. Le constat plaide pour une diffusion des enjeux environnementaux dans les orientations de l’urbanisme. Reste à voir si sur le terrain cette dynamique se confirme ou s’infirme. A la lecture du Plan Guide des Rives Nouvelles, il ressort que le verdissement du droit de l’urbanisme n’est pas une illusion. Le réaménagement des berges de Maine est clairement pensé en intégrant tant les nouveaux objectifs du Code de l’urbanisme que les prescriptions du Code de l’environnement (§1). Les Rives Nouvelles peuvent dès lors être analysées comme une tentative concrète de réaliser ce que l’on nomme plus ou moins approximativement l’urbanisme durable (§2).

§1 L’insertion de l’aménagement des berges de la Maine dans les nouveaux objectifs du code de l’urbanisme et de la législation sur l’environnement

Le projet Angers Rives Nouvelles dans sa configuration conceptuelle illustre parfaitement la prééminence des normes environnementales, et de développement durable, dans la conduite des aménagements envisagés. La source de l’analyse qui va suivre sera réalisée sur la base du Plan Guide qui n’est pas un document juridique à proprement parler. Cependant, rien n’interdit de réaliser une lecture juridique sommaire de ce Plan Guide, surtout que ce dernier contient bon nombre d’éléments clés du projet.

D’une part sur la forme, le Plan Guide se compose de trois parties qui respectent les prescriptions de l’article L.110 du Code de l’urbanisme et L.110-1 du Code de l’environnement. En effet, la première partie a trait à présenter le territoire du projet en énonçant au terme de la démonstration des « *exigences de développement durable* ». La deuxième partie, de son côté, organise un propos plus environnementaliste en s’attardant aux relations entre les espaces urbains et les espaces naturels dans la logique du respect des trames vertes et bleues. Cette approche n’est pas sans rappeler le discours sur le principe d’équilibre entre espaces urbains et naturels. Ce second temps est aussi l’occasion d’aborder la question des déplacements, et notamment de ces effets sur le territoire puisque l’une des caractéristiques du projet Angers Rives Nouvelles est la disparition programmée de la voie autoroutière qui longe la rive gauche de la Maine (Départementale D523). La troisième partie du Plan Guide se contente d’apporter des précisions sur chacun des futurs secteurs à aménager en respectant les grands principes directeurs du Code de l’urbanisme. Ainsi, sur la forme, le Plan Guide s’apparente à une mise en abîme des finalités des Codes de l’urbanisme et de l’environnement.

D’autre part, sur le fond du Plan Guide, l’étude des propos tenus sur le développement durable correspond aux exigences des réglementations sur l’urbanisme et l’environnement. Le récapitulatif des actions de

développement durable se situe à la fin de la première partie du Plan Guide⁶⁶. La lettre du Plan Guide donne le ton : « *le couloir de la Maine est un lieu riche et sensible et un enjeu majeur pour le développement durable* »⁶⁷. Plus spécifiquement, le Plan Guide identifie quatre domaines d'action : les inondations et la gestion des eaux, les nuisances et pollution, les économies d'énergies, les milieux naturels et la biodiversité. Autant dire qu'il s'agit ici d'une reprise des grandes thématiques des articles L.110 du Code de l'urbanisme et L.110-1 du Code de l'environnement. Au-delà du cadre juridique national, sont reprises ici de grandes dynamiques internationales, et surtout européennes de la « *ville durable* » telle que formulées dans la Charte de Leipzig. L'amélioration de la qualité de l'air, la prise en compte des inondations et l'amélioration de la qualité de l'eau de la Maine, la réduction de l'utilisation des énergies fossiles par une amélioration du réseau d'éclairage public, la maîtrise de la circulation ou encore l'isolation des constructions, et la renaturation de la Ville d'Angers (etc.) sont autant de finalités contenues dans la Charte de Leipzig ou d'Aalborg que s'assigne le projet Rives Nouvelles.

Cet examen succinct du Plan Guide révèle que bien que n'étant pas un document réglementaire, il concentre des objectifs de développement durable, notamment environnementaux, à l'instar de ce que les Codes de l'urbanisme et de l'environnement préconisent. Autrement dit, la lecture juridique du Plan Guide a permis d'isoler brièvement des points du projet pour démontrer des procédés d'intégration d'impératifs environnementaux. Les Rives Nouvelles sont sur le plan théorique un projet d'urbanisme durable, mais l'aspiration va bien au-delà puisque ce projet entend se concrétiser.

§2 L'expression *in concreto* d'une approche du développement durable urbain

La rédaction du Plan Guide n'a pas vocation à rester figé à la phase narration du projet. Ce document doit être le plan d'action du réaménagement des rives de la Maine. Ainsi, sans entrer dans le détail des futures opérations d'aménagement, le Plan Guide délimite dans sa troisième partie des grands secteurs géographiques d'intervention. Concrètement, quatre secteurs sont identifiés d'amont en aval : St Serge et La Reculée, Centre-ville - La Rochefoucauld, Château - Front de Maine, enfin La Baumette et parc Balzac – Lac de Maine. Dans chacun de ces secteurs seront envisagés des aménagements précis, adaptés aux types d'équipements nécessaires aux futures affectations des lieux. Dans tous les cas, conformément aux prescriptions posées dans les deux premières parties du Plan Guide, les opérations d'aménagement seront irriguées par le concept de développement durable. Cela signifie qu'il sera nécessaire d'anticiper les impacts sur l'environnement, sur l'économie, et les conséquences sociales des aménagements programmés.

⁶⁶ Plan Guide, mai 2013, p. 9

⁶⁷ Idem.

En effet, la prise en compte des objectifs moteurs de l'urbanisme durable est disséminée au gré des pages du Plan Guide. Ainsi, il est souligné que les Rives Nouvelles souhaitent être un trait d'union entre les Basses-Vallées angevine au nord et la Vallée de la Loire au sud⁶⁸ de façon à conforter les cycles biologiques. Mais encore, le traitement des espaces publics devra être réalisé « *en concordance avec les lieux et plus typologies (du plus urbain au plus naturel) et s'appuyer sur toutes les composantes du développement durable (provenance, bilan énergétique, coût global)* »⁶⁹. Le soin apporté au traitement des espaces publics devra aussi se manifester dans un équilibre entre les milieux naturels et les zones artificialisées. La rénovation des principes de mobilité s'inscrit de la même manière dans le rayonnement du développement durable. Le Plan Guide expose sa volonté, certes de ne pas expulser les voitures hors de la ville, mais de promouvoir de nouvelles formes de mobilités dites « *douces* »⁷⁰ ; la politique d'aménagement des transports s'articulant dans une perspective d'inter-modalité des transports et de réduction des émissions polluantes. La maîtrise de la consommation d'énergie figure aussi au nombre des principes de développement urbain du projet.

L'ensemble des futures opérations d'aménagement des Rives Nouvelles sont pour le moment pensées dans une logique de développement durable. Les principes sont posés, mais le passage à l'acte sera peut-être plus délicat. En tout état de cause, le projet Angers Rives Nouvelles porte le sceau de ce nouvel urbanisme dit durable, c'est-à-dire un urbanisme qui est fortement travaillé par le droit de l'environnement. Il n'en demeure pas moins qu'un projet d'aménagement comme les Rives Nouvelles est impossible sans le support d'une stratégie de territoire exprimée au sein d'outils de planification. Ainsi, si le projet des Rives Nouvelles est aujourd'hui envisageable sous cette forme, c'est peut-être parce que le droit de l'urbanisme a rénové en profondeur le contenu de la planification locale.

⁶⁸ Op. cit., p.30 et suiv.

⁶⁹ Op. cit., p. 35

⁷⁰ Op. cit., p. 37

Chapitre 2nd : La reconfiguration des territoires autour de la planification durable : une démarche non-intégrée de développement durable urbain

La vie d'un territoire se caractérise par des stratégies qui vont orienter à moyen et long terme les aménagements nécessaires. Ce travail d'anticipation est parfois très complexe à mener puisqu'il invite à faire des choix d'avenir sans connaître précisément de quoi demain sera fait. La principale forme de prévision territoriale se réalise par l'intermédiaire de la planification. Avec l'entrée en force des variables environnementales dans le droit de l'urbanisme, la planification est revalorisée et transformée dans la mesure où cette dernière va devenir « durable » (Sect.1). Cela signifie qu'elle va incorporer des données variées liées à l'environnement : corridor écologique, lutte contre l'étalement urbain, action contre le réchauffement climatique... Pourtant, la planification durable peine à trouver ses marques, et surtout, à proposer un des modèles d'urbanisme qui répondent à des besoins économiques et sociaux. Dans le but de corriger les errements de la planification, les efforts se concentrent sur l'urbanisme durable dit « intégré ». Ce dernier consiste en une organisation planifiée de l'espace capable de créer « un projet de ville » au sein d'un « projet de territoire », l'ensemble en adéquation avec les finalités du développement durable (Sect.2). Néanmoins, si l'avenir se trouve dans des instruments intégrés, la traduction concrète des objectifs des plans reste complexe en raison d'une mise à l'écart des outils opérationnels dans le processus d'assimilation des finalités du développement durable (Sect.3).

Section 1 – La planification durable : une analyse territoriale encore perfectible

Planifier un territoire permet de le coordonner et de lui donner du sens en vue de satisfaire les besoins de la population présente et future. En France, les lois Grenelle ont considérablement modifié les règles de fond en matière de planification. Désormais, l'ensemble des documents de planification urbaine s'élabore en étroites relations avec les exigences écologiques : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, Schéma régional de cohérence écologique, Schéma de cohérence territoriale, ou Plan local d'urbanisme. L'étude de ces deux derniers instruments permettra de mettre en relief les modifications structurelles qui se réalisent avec l'intégration des normes environnementales dans la planification locale (§1). Au-delà, si l'inscription des normes environnementales répond aux exigences d'un urbanisme plus responsable écologiquement, sa dimension durable paraît pour partie usurpée dans la mesure où les critères économiques et sociaux qui contribuent au développement durable sont effacés (§2).

§1 La « grenellisation » des outils de planifications urbains locaux : l'étude conjointe des Schémas de cohérence territoriale et des Plans locaux d'urbanisme

En 2007, lors du Grenelle de l'environnement, un comité opérationnel sur l'urbanisme a été chargé de faire des propositions afin de modifier le fond de la planification urbaine de façon à tenir compte des impératifs environnementaux. Ce travail préparatoire aboutira quelque temps plus tard avec les lois Grenelle

qui ont accru la place des normes d'écologie urbaine dans la planification territoriale. A ce jour, il s'agit de l'une des réformes avec le plus d'impact sur la conception des plans territoriaux. Il faut dire qu'en France, la planification locale a mis un certain temps à prendre son envol. Jusqu'aux années 1960', elle était un monopole d'Etat avec un accent prononcé sur l'économique, notamment au travers la réalisation de grandes actions d'aménagement nationales (autoroutes, chemin de fer...). Puis, avec la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 la planification s'est territorialisée avec l'introduction des Plans d'occupation des sols (POS) et les Schémas directeurs (SD). En 1983, la décentralisation a transféré la compétence des POS et des SD aux communes consacrant la subsidiarité des outils de planification. Les règles d'urbanisme de l'époque ont pourtant continué à soutenir une logique d'expansion des villes et de spécialisation fonctionnelle des espaces. En 2000, la loi SRU a opéré une rénovation des instruments de planification en créant les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui ont succédé aux SD, et des Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui ont remplacé les POS. C'est à ce moment que le « verdissement » des outils de planification a commencé à prendre forme avec des thématiques telles que la lutte contre l'étalement urbain, la promotion de la mixité sociale, et l'équilibre entre les espaces urbains, agricoles, et naturels. La loi ENE de 2010 a confirmé cette orientation en amplifiant l'insertion des prescriptions directement issues du droit de l'environnement tant pour le SCOT que dans le PLU.

Sur le fond, avec la loi ENE, des prescriptions typiquement environnementales sont insérées dans les documents d'urbanisme : la lutte contre l'effet de serre et la promotion des énergies renouvelables ; le renforcement de la biodiversité par la protection des espèces et des espaces sensé renforcer les corridors écologiques⁷¹ ; enfin, un enrichissement des obligations de lutte contre le mitage et la consommation de l'espace. A titre d'illustration, le SCOT doit définir « *les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs* » pour déterminer les futures zones d'urbanisation (L122-1-5 III), mais encore les capacités prescriptives du SCOT sont renforcées puisque le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) peut arrêter des quotas de consommation d'espace (art. L122-1-5 VIII), déterminer les conditions de remise en état et de protection des continuités écologiques, et mesurer les efforts de densification (art. L122-1-2). De façon similaire, le PLU peut imposer des performances énergétiques aux bâtiments (art. L123-1-5), établir des quotas de consommation d'espace dans le Programme d'aménagement et de développement durable (PADD art. L123-1-3)⁷², le PLU peut aussi imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à

⁷¹ Un comité opérationnel a travaillé lors du Grenelle de l'environnement sur cette question : « *Pour protéger efficacement la biodiversité, il est désormais indispensable de raisonner en termes de maillage et de fonctionnalité des écosystèmes à une très large échelle spatiale, intégrant d'une part la mobilité des espèces et dans une moindre mesure des écosystèmes, mais aussi la biodiversité ordinaire* » (Rapport comité opérationnel N°11 TVB p.11

⁷² Cette position est beaucoup plus stricte qu'auparavant, puisque sous l'empire de la législation antérieure il suffisait de poser des objectifs généraux sans grand risque contentieux. Le juge administratif se contentait d'un simple contrôle de l'erreur manifeste. Voir CE 10 février 1997 Assoc. Pour la défense des sites de Théoules n°125534 ou 11 janvier 2002 M. Jamin n°215314. Ce type de contrôle paraît dorénavant inapproprié au regard des évolutions légales.

proximité des transports collectifs existants ou programmés (L123-1-5 Pt 13 bis). De manière encore plus symbolique, les articles L.122-1-1 et L.123-1 du Code de l'urbanisme disposent que le SCOT et le PLU doivent contribuer aux objectifs généraux du droit de l'urbanisme inscrits aux articles L.110 et L.121-1.

La transition vers la planification durable des outils d'urbanisme est totale. Les outils de planification deviennent des messagers des valeurs environnementales ce qui sous-entend une nouvelle façon de concevoir la planification. Cette dernière est modifiée dans son approche, il ne suffit plus de trouver des terrains vagues à construire pour planifier, maintenant il faut repenser le bâti, refaire vivre une ville sur elle-même. C'est peut-être là que se trouve le nouvel objectif de la planification durable que d'apprendre à faire perdurer la ville et le territoire dans le temps. La ville américaine de Détroit récemment en faillite financière n'est-elle pas l'illustration d'une urbanisation fordiste figée sur un bassin d'emploi monofonctionnel qui n'a pas su se penser sur le long terme ?

Pour autant, en France, le modèle de planification durable n'est ni stabilisé, ni complet. D'une part nous n'avons présenté que deux outils parmi une kyrielle d'autres qui cohabitent de façon plus ou moins harmonieuse avec les SCOT et PLU. Par exemple, le SRCE qui détermine à l'échelon régional des stratégies des continuités écologiques mais qui n'exerce sur les SCOT et PLU qu'une simple obligation de prise en compte (art. L371-3 C. l'env). D'autre part, la question des échelles territoriales pertinentes n'est toujours pas réglée. En effet, les débats sont animés autour du devenir intercommunal des PLU⁷³ alors même que la loi Grenelle I annonçait dans son article 7 « *concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération* ». Un an après, la réalité de la loi ENE était tout autre puisqu'elle n'a offert qu'une possibilité aux communes d'élaborer un PLU intercommunal. Actuellement, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁷⁴ en cours de discussion au Parlement semble entériner l'intercommunalisation des PLU, et ce d'autant plus que la carte de l'intercommunalité doit être achevée au 1^{er} janvier 2017⁷⁵. L'affaire est à suivre. Au niveau local, le recours aux PLU intercommunaux pourrait, le cas échéant, ouvrir la voie à une planification durable s'ils parvenaient à combiner une dynamique de projet de territoire avec une volonté de partage de connaissances ; ces deux variables s'ajustant aux réalités territoriales locales, notamment au regard des écarts tant démographiques qu'économiques des villes. Toutefois, d'autres effets négatifs peuvent apparaître en termes d'homogénéité des polarités urbaines. Le PLU intercommunal ne va-t-il pas être le moyen de renforcer des tropismes urbains abandonnant la ruralité déjà souffrante ? Dans cette seconde hypothèse se serait l'échec de la planification durable par le renchérissement des inégalités territoriales.

⁷³ La Gazette des communes, 30 mars 2009, p.28

⁷⁴ Projet de loi n°ETLX1313501L/Bleue-1 relatif à l'accès au logement et un urbanisme rénové

⁷⁵ L'achèvement de la « *carte intercommunale* » est l'une des grandes priorités de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

La course à la cohérence territoriale n'est pas une affaire aisée et ce d'autant plus que la planification durable imaginée en France semble lacunaire. L'examen attentif des évolutions récentes des règles de fond des SCOT et PLU révèle certes que le virage environnemental semble en passe d'être négocié, seulement la sortie de piste n'est pas à écarter avec la relégation au second plan des enjeux socio-économiques.

§2 La prééminence des aspects environnementaux au détriment des dimensions sociales et économiques ?

La prééminence de l'environnement ne veut pas dire une domination sans partage des considérations environnementales. Cela signifie seulement qu'avec les lois Grenelle, les questions environnementales ont tendance à se développer de façon rhizomique. La simple dénomination de la loi Grenelle II suffit à caractériser l'intention du législateur qui a entendu formuler « un engagement national pour l'environnement ». En 2010, la nation ne s'est pas tournée vers le développement durable dans son ensemble mais s'est orientée principalement dans la voie de la transition environnementale. Avec un tel credo le fond de la loi ne pouvait que suivre une démarche essentiellement environmentaliste.

Si l'on s'en tient au nouveau PADD des PLU, les modifications de l'article L.123-1 sont révélatrices des effets des lois Grenelle sur le contenu de la planification. Sous l'empire de la loi SRU, cet article était rédigé de la façon suivante : les PLU « *comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ». Avec la loi ENE, la nouvel agencement de l'article L.123-1-3 devient plus précis : « *le projet d'aménagement et de développement durable 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 bon état des continuités écologiques* ». Cette modification de la sémantique du droit illustre une concentration des attentions sur la dimension environnementale puisque seule cette dernière est développée. Désormais, le PADD doit « protéger », « préserver », et « remettre en état » des espaces naturels. Il aurait été souhaitable de préciser le contenu du PADD de façon similaire pour les autres branches du développement durable. Le propos se nuance tout de même avec l'alinéa 2 de l'article L.123-1-3 qui énumère les domaines des « orientations générales » : « *l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs* ». Seulement fixer une « orientation générale » n'a pas la même portée juridique qu'une action de « protection » ou de « préservation ».

De même, les nouveaux outils de planification climatique introduits avec la loi ENE ne sont pas codifiés dans le Code de l'urbanisme mais dans le Code de l'environnement. Ainsi, le Plan climat énergie territoriale (PCET) apparaît à l'article L.222-26 du Code de l'environnement avec deux finalités principales : réduire les émissions de gaz à effet de serre, et lutter contre le réchauffement climatique tout en s'y adaptant. De son côté,

les règles du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) sont codifiées à l'article L.222-1 du Code de l'environnement, et ils entendent « *atténuer les effets du changement climatique* » mais aussi améliorer la qualité de l'air. *Idem* pour le Schéma de cohérence écologique (SCE) qui a pour mission d'organiser les continuités écologiques des territoires se situe à l'article L.371-3 du Code de l'environnement. Chacun de ces schémas doit être pris en compte par le SCOT et le PLU. Certes, l'obligation de « prise en compte » n'équivaut pas à une « comptabilité », et encore moins à un rapport de « conformité », seulement tous ces schémas ne sont pas simplement produits à titre indicatif.

Ainsi, les évolutions législatives en matière de planification paraissent captivées par la cause environnementale, ce qui n'est pas sans conséquences. En premier lieu, cette attitude révèle peut-être une contradiction inhérente au développement durable qui a du mal à conjuguer environnement et développement. L'hégémonie des prescriptions environnementales dans les outils de planification n'est pas neutre sur la conduite d'une politique urbaine territorialisée. En effet, comment conduire un projet de territoire équilibré si l'environnement tend à devenir l'unique matrice structurelle ? Autrement dit, les aspects économiques et sociaux ne risquent-ils pas d'être appréciés de façon superficielle ? Un projet de territoire ne peut que difficilement être saisi dans toutes ses dimensions sans un examen complet des éléments socio-économiques, mais aussi culturels. La somme de ces éléments forme la structure d'une localité. Pour illustrer ce propos, il suffit de prendre le projet Angers Rives Nouvelles. En effet, comment l'organiser sans tenir compte de l'histoire de la ville, de sa proximité avec la métropole nantaise, mais aussi de son type de population ?

En second lieu, une autre menace plane au-dessus de la planification urbaine : la technocratisation. Depuis l'entrée en vigueur des lois Grenelle, les PLU et SCOT doivent être agrémentés de données chiffrées sur les évolutions des densités, recenser précisément les évolutions d'émission de gaz polluants, imposer des niveaux de performance énergétique... Se dessine ici toute une technicisation de la procédure de planification qui va exiger que des services collectivités locales s'emploient sur de nouvelles compétences d'étude territoriale. Dans ce cadre, la mobilisation des énergies en faveur de la protection de l'environnement pourra engendrer des déséquilibres analytiques, c'est-à-dire une surexposition de données environnementales déconnectée des réalités locales, et plus grave encore, de la vie quotidienne des habitants. Au-delà, le caractère technocratique de la loi ENE induit une perte d'autonomie des collectivités territoriales dans la mise en œuvre d'une politique de planification. Dorénavant, les documents de planification vont devoir contribuer à la réalisation non seulement d'un enjeu local d'aménagement du territoire, mais aussi national et mondial de protection de l'environnement. L'accentuation du potentiel écologique des documents de planification va être analysé au regard des objectifs nationaux de la politique de développement durable (Stratégie nationale de développement durable). Autrement dit, le cahier des charges des SCOT, PLU, et des autres documents de planification, va être encadré par une démarche nationale, ce qui limite par conséquent les marges de manœuvre locale. La

recentralisation de la planification n'est pas affichée explicitement mais elle paraît être un phénomène rampant⁷⁶. Ce processus se manifeste en particulier avec le contrôle de légalité du préfet qui peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un PLU qui ne respecte pas des objectifs de densité ou bien qui ouvre à l'urbanisation des secteurs non desservis par les transports en commun⁷⁷.

Enfin, la prééminence naissante des variables environnementales témoigne d'une planification qui se fige sur la forme des villes et délaisse leur fonctionnement. Autrement dit, la planification se décompose en zones à équiper ou à préserver mais n'indique pas précisément quels sont les équipements projetés ni même leurs interactions avec des zones d'interface. Cette critique émise sur l'analyse des territoires a largement été développée par Marc Wiel à propos de la loi SRU⁷⁸. Son argumentaire peut toutefois être repris dans le cadre de la loi ENE sans dénaturer son essence. Ainsi, selon Marc Wiel, désormais la planification urbaine se crispe de façon surabondante sur des caractéristiques des villes qu'il faut endiguer, et notamment avec la loi SRU sur l'étalement urbain et la consommation de l'espace. Cette stratification des urgences aboutie à anéantir des réflexions raisonnées sur la coordination des politiques publiques. Avec la loi ENE, le modèle urbain durable semble s'immobiliser sur l'enjeu environnemental afin de contenir l'urbanisation sous le dogme de la renaturation. Toutefois, comme le souligne Catherine Charlot-Valdieu, présidente du réseau SUDEN, des alternatives existent, mais pour cela « *il faut apprendre à développer une approche systémique* » des territoires⁷⁹. Cela signifie, apprendre à penser la ville comme un métabolisme qui subit des évolutions majeures en raison de divers facteurs, par exemple l'accélération des mobilités. En effet, l'étalement menaçant des villes n'aurait peut-être pas été si rapide sans l'action de l'automobile, et l'apparition des nouvelles technologies de la communication qui ont transfiguré la relation à l'espace et au temps.

Au total, si la planification durable en France commence à trouver une assise, elle demeure imparfaite. Sur le fond, la planification se transforme pour se mettre en conformité avec les exigences environnementales du développement durable. Seulement, ce mode de développement ne se conçoit pas uniquement sous l'angle environnemental, c'est pourquoi la planification durable élaborée avec les lois Grenelle reste perfectible. La réflexion sur la planification durable se reporte alors sur une autre méthodologie davantage fédératrice de l'environnement, du social, et de l'économique : l'urbanisme intégré.

⁷⁶ P. SOLER-COUTEAUX, « *Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt ?* », Rev. Im., Dalloz, 2011, p.89

⁷⁷ Articles L111-1 à -12 du Code de l'urbanisme

⁷⁸ M. WIEL, « *Pour planifier les villes autrement* », L'Harmattan, Villes et Entreprises, 2007

⁷⁹ A. CHARLOT, « *Vers un nouveau modèle urbain – Du quartier à la ville durable* », Ed. Victoires, Comité 21, p. 88

Section 2 – L’urbanisme durable intégré : une tentative d’élargissement de l’objet de la planification aux impératifs du développement durable

L’urbanisme intégré semble obscur, pour autant il s’agit de l’une des notions les plus travaillées par les analystes en développement local. Confronté à des territoires monofonctionnels qui se fragilisent et ont du mal à se restructurer dans le temps, le redéploiement d’une nouvelle urbanité passe par une réflexion qui « intègre » l’ensemble des paramètres de la vie d’un territoire : histoire, économie, social, environnement, et culture. Cela signifie que la démarche intégrée va promouvoir le développement durable qui ne se résume pas à la protection de l’environnement, mais qui au contraire va appréhender la ville comme un espace d’interaction entre des individus aux aspirations variées. La voie choisie par l’urbanisme intégré est dans la plupart des cas une dynamique de planification multi-niveaux qui fixe de grandes orientations générales et organise les étapes d’opérations d’aménagements futurs afin de proposer une perspective concrète de développement local (§1). Cette lecture organique ou en réseau des territoires nécessite de réviser les approches classiques de la planification qui raisonnent en zonages pour passer à une lecture fonctionnelle. Dans ce cheminement, la planification française semble être en retard, tant le SCOT que le PLU apportent des réponses insatisfaisantes aux exigences d’une planification intégrée qui comprend tout à la fois un volet réglementaire et opérationnel (§2).

§1 Les balbutiements de l’urbanisme durable intégré : de la ville hypertrophiée au territoire polycentrique

La première trace d’une forme d’urbanisme intégré remonte au début du XX^{ème} siècle avec les travaux du biologiste écossais Patrick Geddes. Ce dernier, dès 1915, appelait les urbanistes à prendre en compte dans leurs opérations de planification, les facteurs naturels, géographiques mais aussi historiques via une enquête globale (*global survey*) dans une optique d’analyse systémique de la ville. Ainsi, selon Geddes « *c’est en réintégrant notre ville dans un courant vital que nous découvrirons comment la faire sortir de ses maux paléotechniques* »⁸⁰. A la même époque, l’urbaniste Ebenezer Howard proposait un modèle de ville polycentrique dénommé la « *Cité-Jardin* »⁸¹. Les positions de Geddes et Ebenezer ne sont guère très éloignées des interrogations qui travaillent la notion de l’urbanisme intégré. La recomposition d’un élan de vitalité des villes est un discours largement repris par la Charte d’Aalborg ou de Leipzig, mais aussi par les urbanistes qui entendent relier l’habitant avec la nature et, plus largement son territoire. Ici ce sont les analyses en termes de « *métabolisme urbain* » qu’il faut reprendre⁸². Cette approche « *métabolique* » invite à examiner un territoire dans une logique de flux et non de stock. En effet, pour le moment, les outils de planification sont plus ou moins statiques dans la mesure où ils étudient un territoire en tenant compte d’un zonage qui fige l’affectation

⁸⁰ P. GEDDES, « *Cities in Evolution*, Londres », Williams and Norgate, 1915

⁸¹ H. EBENEZER, « *Garden Cities of To-Morrow* », Faber and Faber, Londres, 1902

⁸² M. -F. GUYONNAUD, et M. BERLAND, « *Le métabolisme urbain, un outil de gestion durable* », dans *GeoScience*, décembre 2009, n°10, p.86

des sols. *A contrario*, développer une logique de flux signifie prendre en compte les interactions des zones, examiner les différentes relations qui s'établissent entre elles, inventorier les besoins des habitants actuels et à venir. En somme, c'est penser une ville en mouvement. A cette fin, l'urbanisme intégré offre différentes approches de la gestion du territoire.

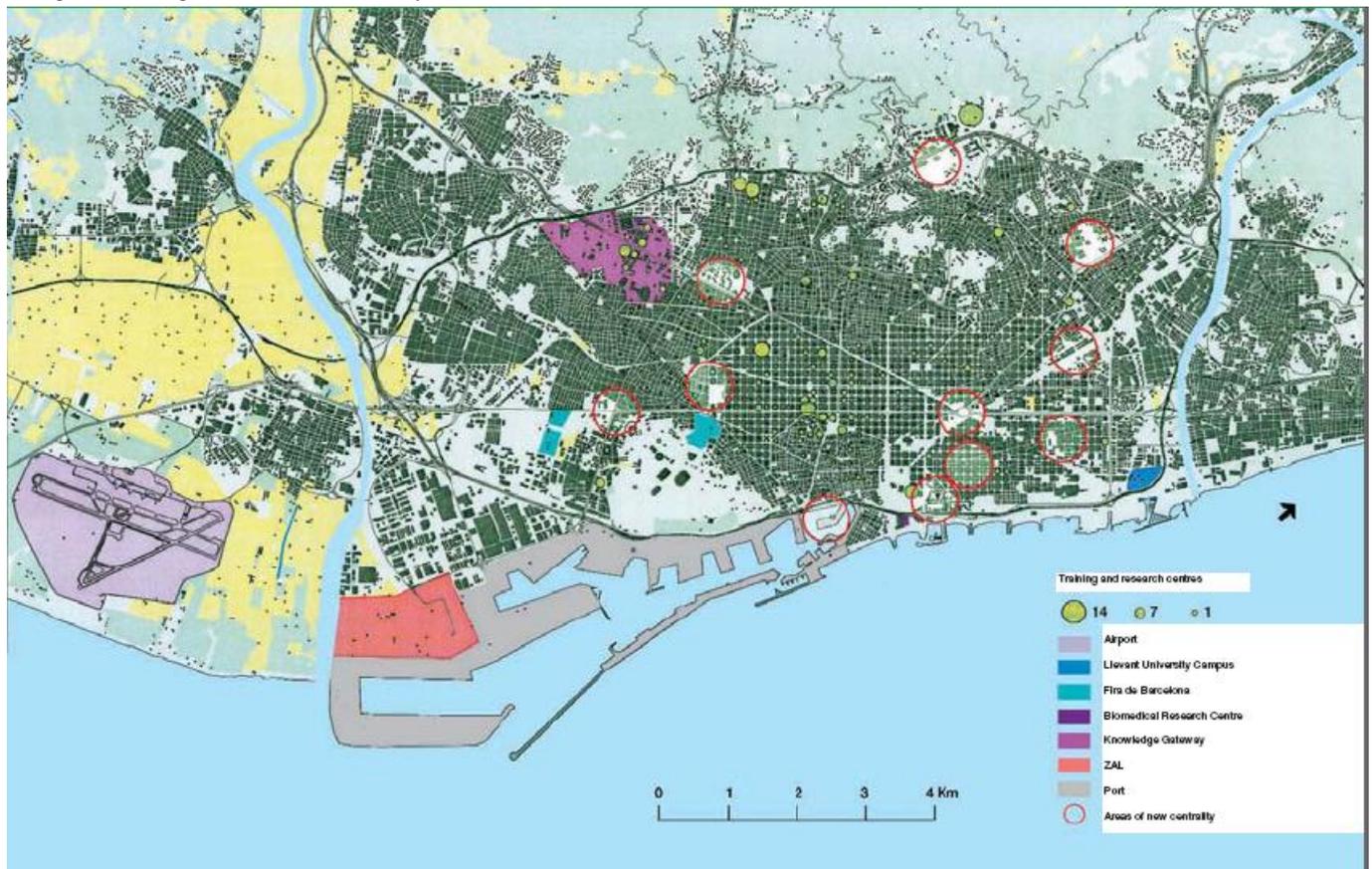
D'une part, l'accent est mis sur une programmation dynamique, c'est-à-dire une planification à la fois « réglementaire » qui va déterminer les grands axes de développement sur le moyen et le long terme, mais aussi un volet « opérationnel » qui doit préparer le terrain des opérations d'aménagement (types d'aménagements à mettre en place, grands projets d'urbanisme avec la surface de plancher, politique foncière, récapitulatif des outils à mettre en place...). Ce second temps des documents de planification intégré doit permettre de réguler l'urbanisation en assurant une cohérence entre la programmation « réglementaire » et la réalisation opérationnelle des opérations futures. Cette planification peut être d'une durée de dix ans, de cinq ans, ceci importe peu pourvu qu'elle soit adaptable. D'autre part, l'urbanisme intégré adopte une mécanique quantitative des territoires en délimitant les besoins des habitants pour anticiper la répartition de l'offre de services publics sur le territoire (transports publics, santé, commerces, espaces culturels...). La mesure du besoin interroge aussi les quantités d'énergies consommées, d'eau utilisée, la production de déchets par habitant dont le pourcentage de traités et recyclés, mais encore, le volume des importations des biens de consommation courante... L'analyse quantitative doit permettre d'agir concrètement sur les aménagements et les territoires pour les adapter à ces résultats. Pour illustrer ce propos, il suffit d'imaginer une ville avec un faible taux de déchets traités et recyclés. Dans ce cas précis, une cible de développement peut être le renforcement des moyens de traitement. Les données quantitatives doivent constituer des outils d'analyse pour équilibrer les aménagements des différentes polarités. L'urbanisme intégré prône alors une véritable politique urbaine qui croise par exemple, l'habitat avec l'identification des besoins logements sociaux ou en services publics de façon à anticiper les équipements de proximité pour faire face aux évolutions démographiques.

La réunion de ces approches programmatiques et quantitatives doit permettre de formuler une « théorie systémique » du territoire, c'est-à-dire une représentation de la ville en plusieurs polarités qui intègrent un vaste ensemble de politique de développement local (éducation, accès à l'eau, architecture, aides aux entreprises...) en rupture avec la ville hypertrophiée qui s'éparpille sans cohérence. Les expériences de développement urbain intégré sont peu nombreuses et, demeurent expérimentales. Toutefois, les villes danoises de Kalundborg et Thisted sont parvenues à mettre au point une planification pionnière dans l'écologie industrielle visant à analyser les productions de déchets afin de les rationaliser et de les réutiliser dans la chaîne de production locale⁸³. Pour rester sur le continent européen, la ville de Barcelone⁸⁴ en s'appuyant sur

⁸³ La Gazette des communes, « Thisted, ville-témoin de la créativité danoise », 25 février 2013, n°2162, p. 36

une Agence d'écologie urbaine a travaillé sur une planification polycentrique pour rééquilibrer l'offre de services en onze « polarités » au sein de la métropole⁸⁵. L'exemple barcelonais comporte un certain nombre de points clés : une utilisation de l'intelligence numérique pour étudier le comportement des usagers par des simulations ; un travail important sur les mobilités douces et l'inter-modalité des réseaux ; une planification qui propose un modèle de développement économique local orienté sur l'agroalimentaire, le tourisme, et les micro-technologies.

Figure 2- Polarités et axes de développement de la ville de Barcelone - Source : ©Agenda 21 de la ville de Barcelone élaboré par l'Agence d'écologie urbaine de Barcelone, juillet 2007



Dans une moindre mesure, la ville brésilienne de Curitiba a mis place dès les années 1960' une planification volontariste ajustée sur des paramètres sociaux (niveau de vie, revenu par habitant, nombre d'enfants par femme, taux d'alphabétisation...), économiques (productions locales, exportations et importations...), et environnementaux (inventaire de la biodiversité, renforcement des espèces de faune et de flore en milieu urbain, protection des zones humides...) pour aboutir à produire une planification systémique. Cette dernière a permis de piloter des politiques publiques ciblées : tarification des services publics des transports, accès aux soins ou à l'éducation...

⁸⁴ A. HACHE, « Barcelone : Projets Urbains globaux et revendications territoriales », dans *Socio-anthropologie* [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 24 novembre 2006, Consulté le 08 août 2013. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/433>

⁸⁵ Site internet de l'agence d'écologie urbaine de Barcelone : <http://www.bcneologia.net/>

Dans toutes ces hypothèses, le moteur des projets consiste à repenser le cadre de vie des habitants. Sous cet angle, l'urbanisme intégré revêt un intérêt supplémentaire dans la mesure où il rénove la qualité de vie. Le social apparaît alors aussi comme une matrice de l'urbanisme intégré. En effet, repenser la ville implique de reconnecter l'urbain et le citoyen. Ce dernier est, en effet, devenu peu à peu un intrus dans la ville, un consommateur d'espace et de services sans relations directes avec son environnement. C'est peut-être cette voie que l'urbanisme durable doit creuser pour réellement prendre ses distances avec le « capitalisme urbain ».

Pour le moment, l'urbanisme intégré se présente sous son jour le plus idyllique. Pourtant, il connaît des détracteurs. Ainsi, selon Bruce Bégout, la ville n'existe plus, il n'y a que de l'urbain qui se répand à perte de vue dans la « *suburbia* ». Cet auteur analyse avec froideur le fait urbain, en ce sens que ce dernier nous domine, et le polycentrisme sonne comme une victoire à la Pyrrhus. L'urbain se réalise dans la « *suburbia* » ce vaste espace sans polarité qui s'étend par-delà les limites des villes, et qui propose des services dispersés aux habitants. Cette approche empirique n'est pas à négliger puisque l'auteur prône une ville à vivre. En ce sens que la ville n'est pas une utopie urbaine, ni même un rêve, elle n'est pas non plus à imaginer, la ville c'est une réalité quotidienne difficilement domptable par des planifications anticipatrices. Si l'on se fonde sur cette analyse, l'urbanisme intégré est un mythe déconnecté du réel puisque le quotidien se réalise dans la ville hypertrophiée, seule à même de répondre à notre système socio-économique consumériste.

Cette dernière conception de la ville sonne-t-elle le glas de l'urbanisme intégré ? Loin sans faut, cela témoigne d'un concept à faire vivre et à penser. Les réalisations empiriques de l'urbanisme intégré sont encore trop éparpillées pour définir toutes les façades de ce concept. Pour autant, les contours à peine apparents laissent entrevoir un nouvel horizon de planification qui pourra soutenir une véritable démarche de développement durable urbain. Il est alors étonnant de constater qu'en France, l'urbanisme intégré semble négligé, notamment pour ce qui concerne la planification opérationnelle.

§2 La place résiduelle de la planification opérationnelle intégrée en France

En droit français de l'urbanisme, une dichotomie est effectuée entre d'un côté l'urbanisme « réglementaire », et de l'autre l'urbanisme « opérationnel ». Le premier a pour objectif de déterminer un projet de territoire, de fixer les grandes orientations des futures politiques publiques ou de grever les sols de droits à construire. Le second, comprend l'ensemble des règles qui encadre les opérations d'aménagement ou de construction en vue de réhabiliter, remembrer ou renouveler des quartiers ou des immeubles. Cette distinction interne du droit de l'urbanisme peut sembler artificielle, pourtant elle détermine une scission entre ce qui relève de la planification et ce qui dépend des opérations de construction ou d'aménagement. En ce sens que la planification réglementaire va réguler l'urbanisme opérationnel dans un rapport de compatibilité pour les SCOT et de conformité pour les PLU. Ceci a été affirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence

concernant les ZAC tant avec les SCOT⁸⁶, qu'avec les PLU⁸⁷. Ce régime s'applique aussi à l'ensemble des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, et permis de démolir) en vertu de l'article L.421-6 du Code de l'urbanisme et, confirmé par la jurisprudence de façon constante⁸⁸.

Cependant, avec les lois Grenelle, la dissociation des deux champs du droit de l'urbanisme a été ébréchée. Désormais, comme nous l'avons étudié précédemment, le SCOT peut fixer des quotas de consommation d'espace, définir les grands projets d'équipements et de dessertes collectives, ou même déterminer les conditions de remise en état des continuités écologiques. D'autre part, depuis 2000, les SCOT ont eu un effet certain sur la gestion des territoires et les politiques de développement local (notamment une meilleure compréhension de la relation entre des zones limitrophes). Le PLU de son côté devient le soutien du SCOT en établissant un règlement qui fixe des planchers de densité et peut exiger des équipements collectifs de transport. Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) instituées par la loi ENE (L.123-1-4 Code de l'urbanisme) offrent une nouvelle capacité au PLU d'organiser des planifications ciblées sur des secteurs. Concrètement, une OAP peut sur le plan de l'aménagement prévoir un échancier de l'ouverture à l'urbanisation et à la réalisation des équipements. Si le PLU est intercommunal, une OAP tient lieu de PLH (Programme local de l'habitat) et de PDU (Plan de déplacement urbain). Ainsi, une OAP est un outil au service d'un projet d'aménagement avec une vocation « opérationnelle » affirmée au sein même du PLU. Les OAP comprennent des dispositions relatives à l'aménagement, aux transports, et à l'habitat qui peuvent être contenues dans un « *schéma d'aménagement* ». Juridiquement, une OAP est un document annexe du PLU qui doit être compatible avec le PADD et respecter les prescriptions du règlement du PLU⁸⁹. La loi ENE répond ainsi à différentes critiques émises par les professionnels de l'aménagement. Par exemple, en 2009, le GRIDAUH soulignait que les SCOT « *sont limités aux politiques d'urbanisme en matière d'organisation spatiale, quand ils ne se contentent pas d'arrêter des principes généraux, fort peu prescriptifs* »⁹⁰. Est-ce à dire que le SCOT est un document d'urbanisme intégré ? Pour des auteurs, le résultat est encourageant, voir satisfaisant. Ainsi, Philippe Baffert s'interroge sur « *la planification stratégique* », et constate que le SCOT est devenu « *un instrument déterminant des politiques urbaines, dans tous les domaines et sur tous les territoires* »⁹¹. Cette dernière analyse est contestable, le SCOT et le PLU paraissent lacunaires, ils ne prescrivent pas de manière suffisamment précise des éléments d'ordre économiques et sociaux. Néanmoins, avec les lois Grenelle, un frémissement s'est produit. Il faut dire le comité opérationnel n°9 du

⁸⁶ Cours administrative d'appel de Bordeaux, 30 sept. 2008, *Cne de Mios*, req. n° 07BX00045

⁸⁷ Conseil d'Etat *Sté Innov. Immo.*, 26 juillet 2011 n°320547 appliquant l'article R.311-6 Code de l'urbanisme

⁸⁸ Conseil d'Etat *M. et Mme Buissière*, 14 février 2001, n°226850, aussi Conseil d'Etat, *SCI Zubi Ondoa*, 3 novembre 2006, n°291800

⁸⁹ Conseil d'Etat 26 mai 2010, Manuel Dos Santos c/ Cne de St-Avé, N°320780, une OAP ne peut pas rendre un terrain inconstructible si cette interdiction n'est pas prévue dans le règlement du PLU.

⁹⁰ « *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale* », dans les Cahiers du GRIDAUH, n° 19, série Droit de l'urbanisme, Doc. fr., 2009

⁹¹ PH. BAFFERT, « *La planification stratégique* », dans AJDA, 2010, p.1688

Grenelle de l'environnement en charge des questions d'urbanisme avait été offensif puisque sa proposition 7 estimait que « *la poursuite des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement passe nécessairement par une articulation et une cohérence renforcées de l'ensemble des documents d'urbanisme avec le SCOT, qui constitue l'outil privilégié de gestion rationnelle de l'espace* ». Au total, le souhait de faire des SCOT un document cadre du pilotage de la planification locale n'a été suivi que partiellement. Le SCOT devient certes généralisé à l'ensemble du territoire mais il demeure trop large, trop conceptuel, pour être à même de structurer une politique de développement durable. Par ailleurs, le PLU n'est pas un « sous-SCOT » opérationnel, même si les OAP opèrent un changement certain dans l'approche de l'urbanisme, il continu à être un outil porteur d'une planification réglementaire et zonée.

Confrontées à un manque de cadres juridiques permettant pleinement de promouvoir un urbanisme intégré et durable, les collectivités locales sont amenées à adopter des outils « prototypes ». Le Plan Guide d'Angers Rives Nouvelles est ainsi l'illustration de l'émergence d'outils de planification opérationnelle intégrés. L'histoire des « Plans Guides » est relativement récente. La première expérience d'un Plan Guide remonte à 2000 avec les opérations d'Alexandre Chemetoff sur l'Île de Nantes⁹². Le travail réalisé avec le Plan-Guide nantais s'est inscrit dans une pure dynamique d'urbanisme intégré pour analyser l'ensemble des éléments de vie du projet en temps réel : transport, structure des places publiques, condition d'implantation d'activités économiques. Ce Plan-Guide a été conçu comme modulable de façon à couvrir toute la phase opérationnelle du projet. Par la suite, le projet Lyon-Confluence en 2001 a été doté d'un Plan-Guide conduit par François Grether et Michel Desvigne. De nombreux autres Plan-Guide ont emboité le pas : Plateau des Capucins de Brest ou Borderoue à Toulouse. Contrairement à la planification inscrite dans le Code de l'urbanisme, il ne s'agit pas d'une démarche obligatoire, et elle demeure perfectible. L'idée d'un plan prévisionnel d'opérationnalité rentre davantage dans la catégorie de la « *soft law* », c'est-à-dire des outils à la frontière du droit, en quelque sorte des instruments d'intention et de bonne conduite. Le Plan Guide Angers Rives Nouvelles confirme sa filiation avec les outils précédemment développés puisque sa vocation non-juridique est inscrite explicitement⁹³.

Ces développements autonomes et spontanés d'une ébauche de planification intégrée sur des secteurs d'aménagement témoignent d'une demande des collectivités locales. S'il est bien évident que l'aspect non-juridique des documents « Guides » enrichit leur attrait, la stagnation de la planification légale et réglementaire sur des modèles de zonages du territoire freine la réalisation de projets à analyse systémique. En effet, lors de la réalisation d'un projet, ce qui compte devant le juge c'est la conformité ou la compatibilité du projet au

⁹² A. CHEMETOFF et J.-L. BERTHOMIEU, « *L'île de Nantes, le Plan guide en projet* », éd. Memo, 1999 ; et A. CHEMETOFF, « *Le Plan-Guide (suites)* », Archibooks, 2010

⁹³ Plan Guide, mai 2013, p.9

Code de l'urbanisme (PLU-SCOT), et non pas le respect des prescriptions d'un quelconque Plan de travail sans valeur juridique contraignante. Les évolutions du droit de la planification pourraient aller vers une nouvelle ossature prenant en compte tout à la fois la réflexion sur le devenir du territoire, et une opérationnalité des plans par l'inscription d'aménagements précis à réaliser. Ainsi, sans sanctuariser les initiatives des collectivités, il s'agirait d'impliquer tous les acteurs dans une démarche obligatoire d'analyse systémique des territoires. Il n'en demeure pas moins que pour l'heure, les outils de l'urbanisme opérationnel demeurent peu nombreux. Cet état du droit révèle, pour le moment, une certaine marginalisation de l'urbanisme opérationnel au sein du développement durable urbain.

Section 3 – L'urbanisme opérationnel marginalisé dans la lecture du développement durable urbain

L'urbanisme durable perd son statut de concept « valise » pour commencer à bénéficier d'une traduction par le biais des analyses territoriales. En revanche, la situation est beaucoup moins avancée pour ce qui concerne les outils opérationnels. Ces derniers, en droit français, ne sont pas complètement renouvelés et enrichis des apports du développement durable. En réalité, les ZAC, les lotissements, et autres instruments d'opération d'aménagement connaissent bien des modifications mais elles demeurent partielles (§1). Se dessine ainsi une relation ambiguë faite de tensions entre les contraintes environnementales et les enjeux socio-économiques qui reposent sur un modèle urbain à fort rendement financier. Cette situation interroge sur les opportunités ouvertes à un maître d'ouvrage comme la SPL Angers Rives Nouvelles pour parvenir à mener de front une opération d'aménagement durable (§2).

§1 Les incidences limitées des contraintes du développement durable sur les outils d'urbanisme opérationnel

Les répercussions des contraintes du développement durable sur les opérations d'aménagement sont réelles. En effet, les contraintes environnementales dans un premier temps, puis du développement durable dans un second temps, ont incité à l'interventionnisme public via un nouveau champ d'activité normative. A titre d'illustration, le droit de la construction est ainsi modifié par des règles de performance énergétique des bâtiments, de rationalisation du nombre de place de stationnement, de connexion aux réseaux de transport... Ainsi, lors de la délivrance du permis de construire, le maître d'ouvrage doit se conformer à la réglementation thermique (art. L.111-9 et -10 Code de la construction et de l'habitation). De même, l'ensemble des opérations d'aménagement doit être évalué sur un plan environnemental. Cependant, aucune grande loi en matière d'urbanisme n'est venue clarifier le cadre des instruments d'aménagement de manière à les orienter vers le développement durable. Ainsi, les outils opérationnels demeurent inchangés : concession d'aménagement, zone d'aménagement concertée, permis d'aménager (lotissement) ou association foncière urbaine. Les dispositions relatives aux ZAC (art. L.311-1 et R.311-1 Code de l'urbanisme) ou aux lotissements (art. L.442-1 et R.442-1 Code de l'urbanisme) sont techniques (conditions de réalisations, procédures de divisions foncières et de vente des terrains), elles ne proposent pas de règles de fond susceptibles d'incliner les aménageurs à agir conformément au développement durable. Le constat est identique pour la concession

Le Borgne Alexandre | La réalité opérationnelle de l'urbanisme durable : l'hypothèse Angers Rives Nouvelles

d'aménagement. Si la procédure de mise en concurrence permet d'insérer des critères de développement durable conformément aux conditions posées par la jurisprudence communautaire⁹⁴, la concession d'aménagement n'a toutefois pas véritablement connue une transfiguration de sa substance par le développement durable. Pour pallier cette carence, le ministère du développement durable a mis au point un « *Guide des concessions d'aménagement* »⁹⁵ qui incite très vivement les concédants à incorporer des dimensions de développement durable dans les traités de concessions. Sans être prescriptif, ce « *Guide* » propose une dialectique imparfaite de développement durable qui illustre un urbanisme opérationnel qui patine à capter pleinement ce nouvel exotisme juridique.

Plus globalement, c'est l'économie des opérations d'aménagement qui n'évolue pas. Il faut dire que le modèle est bien rôdé : un aménageur public ou privé acquière des terrains, ces derniers sont aménagés par un constructeur, puis revendus majorés d'une quote-part tirée des équipements réalisés. Le bilan de l'opération peut être négatif pour l'aménageur, ce qui compte c'est qu'il soit positif pour les constructeurs. Ce modèle économique des opérations d'aménagement invite à sans cesse trouver des terrains à construire, et si possible non construits, pour maximiser des gains potentiels. Ces considérations sur l'économie des opérations d'aménagement posent la question de la compatibilité avec un modèle de développement durable. Seules les initiatives spontanées au niveau local vont soutenir un modèle de développement durable, ou du moins tenter d'introduire une façon de faire de l'aménagement plus environnemental.

Ce contexte n'a pas empêché qu'à côté des outils classiques des méthodologies empiriques d'intégration des contraintes du développement durable soient mises en place par des structures privées ou publiques. Pour prendre deux exemples, nous pouvons citer « *l'approche environnementale de l'urbanisme* » initiée par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), et le « *Guide de l'éco-aménagement* » du SNAL (Syndicat national des aménageurs-lotisseurs).

Pour ce qui concerne l'AEU, pensée et définie dans les années 1990', elle n'a été proposée par l'ADEME qu'en 2006. Il s'agit d'un outil d'assistance à maîtrise d'ouvrage visant à incorporer au sein des opérations d'aménagement des préoccupations environnementales. L'AEU a pour origine les « *plans environnement collectivité* » lancés en 1997 qui se structuraient sous la forme d'un classeur avec des fiches destinées à dresser un état des lieux de la qualité environnementale des collectivités. En 2003, l'ADEME, toujours en phase de prospective, a mis en place les contrats ATENEE (actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique). Ces contrats avaient pour dessein de collecter des données pour proposer des diagnostics

⁹⁴ CJCE, 17 septembre 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99

⁹⁵ « *Concessions d'aménagement – Guide des procédures de passation* », ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2009

thématiques (déchets, énergies, effet de serre...). L'AEU en 2006 a eu pour ambition de synthétiser tous ces travaux afin de proposer une analyse systémique du développement durable aux maîtres d'ouvrage et aménageurs. La démarche globale a notamment trait aux domaines d'intervention de l'AEU : énergies, eau, déplacements, déchets, et bruits. En ce sens, l'AEU intègre le PLH et le PDU dans ses analyses. De grandes opérations d'aménagement ont ainsi été suivies par l'ADEME en AEU : ZAC Chandon-République à Gennevilliers depuis 2008, ZAC du Plateau à Ivry-sur-Seine, ZAC Claude-Bernard à Paris... Au total, l'ADEME recense plus de deux cents projets qui ont bénéficié d'une AEU. Toutefois, la conception de l'AEU est étouffante, très statisticienne et technocratique au point de devenir une « usine à gaz » qui perd en lisibilité. En 2013, l'ADEME a lancé sa version refondue de l'AEU en s'attachant à mettre en avant des retours d'expériences, et surtout à clarifier les indicateurs d'évaluation. Pour l'heure, il est encore trop tôt pour juger de l'AEU². En tout cas, l'ADEME entend devenir le porte-parole de l'urbanisme durable puisqu'en novembre 2013, cet établissement public organisera des « rencontres nationales de l'urbanisme durable » destinées à diffuser un modèle d'opérationnalité durable⁹⁶.

De son côté, dès 2004, le SNAL a travaillé sur ses problématiques de concert avec le cabinet SETUR pour élaborer une doctrine opérationnelle de qualité environnementale des aménagements. Par la suite, la nouvelle méthodologie du SNAL a été initiée en 2008 en collaboration avec le Gouvernement peu de temps avant l'adoption des lois Grenelle. Concrètement, le SNAL a fait du neuf avec du vieux. En effet, le guide méthodologique s'appuie sur des outils juridiques existants (ZAC et lotissement) auxquels viennent se greffer des éléments de développement durable, et plus précisément des considérations quasi-exclusivement environnementales. Le SNAL propose ainsi un « contrat d'éco-aménagement » qui s'élabore au moment de l'élaboration opérationnelle du projet sur cinq cibles : engagement mutuel de l'éco-aménageur et de la collectivité, la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire, une charte d'objectifs de qualité environnementale, un programme d'actions décomposé en fiches d'actions, et un bilan de la qualité environnementale de l'opération. Chacune des cibles comprend des stipulations en lien avec les onze « thèmes environnementaux et sociaux » (forme urbaine, paysage et biodiversité, déplacement, eau, climat, déchets...). Le SNAL offre ainsi un « outil clé en main » pour les collectivités. Pourtant, il ne s'agit pas d'une rénovation des outils opérationnels d'urbanisme mais seulement d'un essaimage de phosphorescents verdoyants. Le guide du SNAL est, à défaut d'un travail législatif conséquent, une bonne tentative de réflexion qui délivre aux collectivités un outil adapté aux contraintes environnementales.

Si l'on analyse les travaux de l'ADEME et du SNAL, les méthodologies tentent de créer un urbanisme durable opérationnel. Seulement, tant l'AEU de l'ADEME, que le « Guide de l'éco-aménagement »

⁹⁶Site internet de l'ADEME (au 10/08/2013) : <http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=88592&p1=1&ref=17205>

du SNAL apportent une aide à la conception de projet en se fondant sur des outils anciens du Code de l'urbanisme. Ainsi, en l'absence d'une mise à jour des outils opérationnels d'aménagement, ce sont les aides méthodologiques additionnées à la débrouillardise des maîtres d'ouvrage qui forment l'ébauche d'une nouvelle opérationnalité du droit de l'urbanisme. Au total, dans ce contexte économique et juridique incertain on peut se demander quelles seront les instruments juridiques au service du projet Angers Rives Nouvelles ?

§2 Une armature juridique à imaginer pour la réalisation du projet Angers Rives Nouvelles

Dans ce contexte d'indétermination des outils juridiques adéquats pour conduire une opération d'urbanisme durable, la configuration juridique du projet Angers Rives Nouvelles est à inventer. Pour le moment, les grandes zones à aménager sont déterminées dans le Plan Guide. Ainsi, la fin de ce dernier se compose d'un petit focus sur les « *stratégies territoriales* »⁹⁷. Ces dernières offrent une lecture à plus ou moins long terme des opérations d'aménagements prescrites sur quatre grands secteurs. Cependant, rien n'est dit sur l'arsenal juridique qui sera sollicité. Or cette ossature juridique va solidifier le projet, et surtout le faire passer du texte à la réalité.

Ainsi, à côté des questions classiques que posent une opération d'aménagement (modalités d'acquisitions des terrains, maîtrise des effets de valorisation des terrains à proximité du projet, et plus globalement les types d'outils juridiques à utiliser...), se surajoutent des problématiques de développement durable à l'issue juridique incertaine : intégration d'objectifs de développement durable dans les quartiers, financement des bâtiments à fortes performances énergétiques, articulation des outils juridiques (ZAC, lotissement...) sur le long terme... Ici s'esquissent des perspectives bien délicates pour les juristes. C'est peut-être toute une ossature juridique spécifique qu'il va falloir mettre au point. Elle pourrait prendre la forme d'un Plan opérationnel avec un cadre juridique à moyen terme (6 à 8 ans) de façon à anticiper tous les points d'aménagement urbain (définition des marchés à passer, détermination des financements acquis et éventuels, concession d'aménagement global ou sectoriel...). Le recours à l'AEU ne sera pas à exclure afin d'avoir l'avis d'un établissement public extérieur formé au pilotage des opérations d'aménagement. La SPL devra probablement bâtir une stratégie de maîtrise d'ouvrage à haute qualité écologique, puisqu'une chose est sûre, le projet Angers Rives Nouvelles devra respecter des prescriptions environnementales contenues dans le Code de l'environnement. A cet effet, l'ensemble des impacts sur l'environnement devra être évalué et, le cas échéant, compensé. Au surplus, il s'agira aussi de tenir compte d'un élément naturel clé du projet : la Maine. Le plan de prévention des risques inondations Confluence de la Maine va ainsi poser des prescriptions tout à fait spécifiques qui vont conditionner d'autant plus la morphologie du tissu urbain à bâtir.

⁹⁷ Plan Guide, mai 2013, p.53 et suiv.

Le soutien des documents locaux d'aménagement ne sera pas non plus à écarter. Le SCOT du Pays Loire Angers, approuvé le 21 novembre 2011, n'est pas muet sur les berges de Maine. Sans être très explicite, le Document d'orientation général livre des indications qui seront précieuses : requalification urbaine du centre commercial⁹⁸, projet cadre pour les continuités écologiques⁹⁹, la requalification des berges impliquera une réflexion sur la politique de transport¹⁰⁰... Le futur PLU intercommunal sera peut-être aussi l'occasion de préparer un cadre spécifique pour le projet à l'instar d'une OAP sur le secteur St Serge de façon à cadrer très rapidement les futures opérations d'aménagement. Il n'en demeure pas moins que le portage se fera sur la base des outils classiques du droit de l'urbanisme opérationnel : ZAC et lotissement.

Pour conclure cette première partie, il se dégage des précédents développements un fil qui conduit l'urbanisme vers une grande restructuration sous la houlette, quelque peu invasive, des normes environnementales. Au-delà, c'est peu à peu une logique de développement durable qui se construit, et qui va de pair avec des analyses beaucoup plus fines des dynamiques territoriales. Pourtant, le processus paraît désuni et fragmenté entre d'un côté un « *urbanisme analytique* » qui s'exprime par la planification ou les études territoriales, et d'autre part, un « *urbanisme opérationnel* » qui ne connaît qu'une imprégnation partielle des contraintes environnementales. Ce sont les raisons de cette compartimentation du droit de l'urbanisme opérationnel dont il va être question dans la seconde partie qui va suivre.

⁹⁸ Schéma de cohérence territoriale du Pays Loire Angers, approuvé le 21 novembre 2011, Document d'orientations générales, p. 34

⁹⁹ Idem., p. 62

¹⁰⁰ Idem., p. 78

Seconde Partie - L'imprégnation partielle des contraintes du développement durable dans l'urbanisme opérationnel

Les opérations d'aménagement sont affectées par le développement durable mais de façon équivoque. Concrètement, davantage qu'un urbanisme durable c'est un urbanisme environnemental qui a tendance à se manifester dans les études pré-opérationnelles (Chap.1). Le champ de ces études est vaste et peut entraîner, en cas de non-respect ou d'analyse disproportionnée, l'annulation des opérations entreprises. Du côté de l'outillage opérationnel, le droit de l'urbanisme n'offre toujours pas un cadre juridique adapté à l'expression de la durabilité des aménagements. Il n'en demeure pas moins que la réalité opérationnelle de l'urbanisme durable prend forme au fur et à mesure via différents outils juridiques alternatifs (labels, certifications...), et des techniques de management de projet d'urbanisme intégré (Chap.2).

Chapitre 1^{er} : Une pleine expression de l'urbanisme environnemental dans les études pré-opérationnelles

La mesure des conséquences d'un projet d'aménagement sur l'environnement est devenue le cœur des études pré-opérationnelles. Le document juridique fondateur et fondamental est l'étude d'impact (Sect.1). Désormais, cette étude est un outil inséré dans le Code de l'environnement qui permet de constater les atteintes potentielles d'un projet d'aménagement sur l'environnement. Dans la filiation de l'étude d'impact, de nombreuses évaluations sectorielles se sont développées (Natura 2000, loi sur l'eau...) de façon à spécialiser des évaluations environnementales sur certains types de milieux naturels (Sect.2). L'ensemble de ces études va venir conditionner la réalisation du projet Angers Rives Nouvelles situé à la confluence de plusieurs sites à forts potentiels environnementaux (Sect.3).

Section 1 – L'essor de l'étude d'impact

Le recours à l'évaluation des impacts des projets d'aménagement sur les milieux naturels remonte à 1976 avec les premières lois contemporaines sur l'environnement¹⁰¹. Depuis lors, l'étude d'impact n'a cessé de s'enrichir au point de devenir un véritable outil de cadrage des opérations des maîtres d'ouvrage. Sur le plan juridique, l'étude d'impact contribue à la mise en œuvre de l'un des principes clés du droit l'environnement : le principe de prévention (§1). D'autre part, l'étude d'impact constitue toujours un document juridique très complexe à élaborer qui demeure générateur de contentieux. L'examen de la jurisprudence relative aux études d'impact permet de révéler que le respect du principe de proportionnalité conditionne la légalité d'une opération d'aménagement, or ce principe n'est pas toujours très simple à apprécier (§2).

¹⁰¹ Article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, codifiée aux articles L.122-1 Code de l'environnement

§1 Le principe de prévention fondement de l'étude d'impact

Le principe de prévention en droit de l'environnement est codifié à l'article L.110-1 II 2° du Code de l'environnement¹⁰², ainsi qu'à l'article 3 de la Charte de l'environnement¹⁰³. Ce principe entend anticiper la survenance d'un risque connu mais dont la réalisation est incertaine. Contrairement au principe de précaution, le risque est ici connu et non hypothétique. L'étude d'impact doit donc mettre en perspectives les futurs aménagements avec les conséquences connues sur l'environnement. A ce titre, l'étude d'impact est un acte juridique essentiellement technique et scientifique¹⁰⁴ : mesures, statistiques, cartes... L'introduction de l'étude d'impact est une petite révolution qui s'inscrit dans le fil du droit postmoderne puisque l'administration est tenue désormais de justifier son action. Depuis sa mise en place, l'étude d'impact n'a cessé de voir son contenu précisé et enrichi, notamment par les textes communautaires qui sont devenus le pourvoyeur des principales réformes législatives et réglementaires.

En ce sens, la réforme réalisée en 2010 par la loi ENE a transposé la directive du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés¹⁰⁵. En transposant cette directive, le législateur a étendu l'objet des études d'impact à la prise en compte des effets cumulés des aménagements sur la santé. Par ailleurs, le nouveau cadre des études d'impact issu du décret du 26 décembre 2011¹⁰⁶ confirme l'attractivité des études d'impact. Désormais, le nouveau régime des études d'impact est beaucoup plus dynamique. La notice d'impact disparaît ainsi que l'ensemble des seuils financiers au profit d'une soumission à la procédure de l'étude soit que l'opération rentre dans le tableau technique annexé à l'article R.122-2 du Code de l'environnement, soit après un examen au « cas par cas » par l'administration (DREAL ou DDT) des aménagements projetés. A cet effet, les aménagements soumis à étude sont nombreux, le tableau annexé se compose de 52 rubriques réparties dans 9 classes (Installations classées pour la protection de l'environnement, infrastructures de transport, ou encore travaux, ouvrages, aménagements urbains...). Chaque rubrique précise les seuils techniques qui font basculer l'opération soit dans le champ de l'étude obligatoire, soit dans le régime du « cas par cas » ou indique l'absence d'étude. A titre d'illustration au titre de la « rubrique 33 » les ZAC et lotissements réalisés sur le territoire d'une commune dotée d'un PLU/POS sont soumis à étude d'impact obligatoire lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés ; cette étude tombe sous le coup de la procédure « au cas par cas » lorsque les opérations créent une SHON supérieure ou égale à

¹⁰² Cet article dispose : « *Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* ».

¹⁰³ Article 3 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

¹⁰⁴ E. NAIM-GESBERT, « L'étude d'impact écologique, juridicisation légitimante de l'expertise scientifique du droit de l'environnement », dans *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant-Vubpress, 1999, p.591

¹⁰⁵ Directive n°85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés

¹⁰⁶ Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact d'un projet de travaux, ouvrage ou aménagement.

10 000 mètres carrés mais inférieure à 40 000 mètres carrés. Avec la mise en place de la procédure « au cas par cas » c'est un véritable pouvoir discrétionnaire qui est octroyé à l'administration centrale pour déterminer l'exonération ou non d'une étude d'impact. Ce nouveau filtre sera-t-il suffisant pour assurer un contrôle des opérations d'aménagement à la frontière de l'étude d'impact ? Le risque est grand que des dossiers ayant un impact sur l'environnement échappent aux mailles des services de l'Etat.

Sur la forme, le contenu de l'étude d'impact est très méthodique, elle comprend notamment : une description du projet, une analyse de l'état initial, une analyse des effets cumulés, des solutions de substitution, et les moyens d'éviter des effets négatifs notables. L'idée de l'étude d'impact est de pouvoir agir à la source de la pollution pour la résorber. L'application du principe de prévention va ainsi trouver pleinement à s'appliquer par des mesures pour annihiler la menace, et à défaut la compenser. Cette approche du principe de prévention correspond à celle retenue par le PNUE qui exige de s'attaquer à la source de la pollution au lieu de simplement réduire les rejets et les émissions polluantes¹⁰⁷.

Ainsi, l'étude d'impact a pour objectif d'éclairer le maître d'ouvrage sur les mesures compensatoires à mettre en œuvre, mais surtout de l'aider à concevoir un projet qui soit le plus respectueux possible de l'environnement qui l'entoure (dans ses dimensions physiques, humaines, économiques...) avec éventuellement des propositions d'amélioration, voire même des solutions alternatives¹⁰⁸. En parallèle, l'étude d'impact répond aussi à l'impératif, si ce n'est de participation des citoyens, au moins à celui d'information. Ce principe d'information fait partie des éléments cadres du droit de l'environnement¹⁰⁹, et par là même du droit de l'urbanisme durable. A cet effet, plusieurs mesures ont été prises avec la loi ENE pour améliorer l'information des habitants. D'une part, le décret du 29 décembre 2011 a réformé l'enquête publique « Bouchardeau »¹¹⁰ de façon à soumettre, par principe, toute étude d'impact à une enquête publique. D'autre part, la diffusion des résultats des études d'impact est renforcée via la mise en place d'une plateforme numérique par le ministère du développement durable (le « *Fichier national des études d'impact* »)¹¹¹. Par ailleurs, la jurisprudence a appuyé cette fonction d'information des études d'impact dans un arrêt du Conseil d'Etat du 14 octobre 2011 Sté Ocreal¹¹² en estimant que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir un effet de nuire à l'information complète de la population [...]* ».

¹⁰⁷ M. PRIEUR, op. cit., p. 123

¹⁰⁸ N. GATEAU LEBLANC, « *Montage d'opérations d'aménagement* », Ed. EFE, 2^{ème} édition, 2012

¹⁰⁹ Article L.110-1 I 4° du Code de l'environnement dispose que : « *Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* ».

¹¹⁰ Décret 2011-2018 portant réforme de l'enquête publique environnementale, codifié aux articles L.123-1 et suiv. du Code de l'environnement.

¹¹¹ Adresse internet du « Fichier national des études d'impact » au 11/08/013 : <http://www.fichier-etudesimpact.developpement-durable.gouv.fr/diffusion/recherche>

¹¹² Conseil d'Etat du 14 octobre 2011 Sté Ocreal (req. N°323257)

L'étude d'impact doit dès lors offrir une « information complète » aux citoyens sous peine d'annulation de la procédure. Reste qu'il faudra attendre d'autres jurisprudences pour cerner la typologie du caractère complet d'une information.

Ce dernier contentieux illustre les difficultés qui gravitent autour des études d'impact. Le juge est très souvent un arbitre intransigeant de la bonne conduite d'une étude en appliquant strictement le principe de proportionnalité. En cas de non-respect du caractère proportionnel de l'étude c'est toute la procédure d'aménagement qui se retrouve paralysée.

§2 Le respect du principe de proportionnalité condition *sine qua non* de la légalité de l'étude d'impact d'un projet d'aménagement

L'étude d'impact est bien souvent un document juridique capital pour la conduite d'opération d'aménagement. La délivrance d'un permis d'aménager pour la réalisation d'un lotissement tombe très souvent sous le coup de la nomenclature des études d'impact. De même, le dossier de création de ZAC comprend une étude d'impact, et si cette dernière est incomplète c'est la procédure de ZAC qui est annulée¹¹³. *Idem*, le contentieux de l'absence de l'étude d'impact se clôture toujours par une annulation de l'opération pour vice de procédure¹¹⁴. Se pose alors la question de la méthode pour conduire l'étude d'impact.

D'un point de vue pratique, le principe de proportionnalité oriente le degré de précision des études d'impact. Ainsi, l'article R.122-5 I du Code de l'environnement dispose que « *le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ». Le juge administratif sur le fondement de cet article a élaboré une jurisprudence du « *contentieux de l'insuffisance* » de l'étude d'impact. Ainsi, seul l'examen de la jurisprudence permet de préciser les conditions nécessaires à la régularité d'une étude d'impact. Le juge administratif apprécie globalement si le contenu de l'étude d'impact est en relation avec l'importance des travaux projetés et leurs incidences potentielles. Concrètement, plus le projet est susceptible d'affecter des milieux naturels, plus le contrôle du juge sera approfondi¹¹⁵. Cela signifie qu'un projet qui affecte des zones humides, des sites Natura 2000, des zones inondables (etc.), fera d'autant plus l'objet d'un contrôle minutieux du juge. Ainsi, des éléments peuvent apparaître comme non-déterminants au regard de l'opération, si bien que

¹¹³ Conseil d'Etat, 2 février 2004, Assoc. Cinq cantons La Barre et a, n° 215763

¹¹⁴ Cour administrative d'appel de Bordeaux 17 décembre 2008, EARL Uhaldia, req. N°07BX00985, voir aussi sur approche négative Conseil d'Etat 26 juillet 2011, Sté Innov. Immo., req. N°320457

¹¹⁵ Cour administrative d'appel de Bordeaux, Association des opposants à la liaison des Lèches-St-Menard c/ Cne Les Lèches : « *Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement* ».

leurs omissions seront sans conséquences sur les actes juridiques ultérieurs¹¹⁶. Pendant longtemps, le juge administratif s'est refusé à annuler des études d'impact, la première annulation remonte à 1983 dans le cadre d'un permis de construire délivré pour la construction d'un centre commercial¹¹⁷. Depuis lors, le juge n'hésite plus à annuler des études d'impact disproportionnées que ce soit une ZAC¹¹⁸, un projet d'aménagement hydraulique¹¹⁹ ou un tunnel¹²⁰... Au surplus, le juge exerce un contrôle minutieux de la proportionnalité des études¹²¹, il vérifie le périmètre retenu, la localisation et la description du projet, les nuisances sonores, le volet santé, les mesures et les dépenses correspondantes...

L'appréciation du principe de proportionnalité faite par le juge est abstraite pour les aménageurs et maîtres d'ouvrage. Les jurisprudences récentes apportent des précisions utiles sur l'appréciation du principe de proportionnalité. Dans un arrêt de 2007 Sté Vicat¹²² le juge du Conseil d'Etat a confirmé de façon explicite qu'une étude d'impact doit contenir des mesures de protection applicables au site, au paysage, ou aux espèces animales et végétales, ces données constituant des éléments substantiels de l'analyse de l'état initial des lieux. Puis, en 2011 le Conseil d'Etat dans l'arrêt Sté Ocreal a estimé au-delà des aspects relatifs à l'information du public que constitue une illégalité « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact [...] si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative [...]* »¹²³. A la lecture de cette solution, pour qu'une étude d'impact soit illégale, il faut soit qu'elle ait nui à une information complète de la population, soit qu'elle ait exercé une influence sur le sens de la décision de l'administration qui en a résulté. *In concreto*, si l'administration s'appuie sur une étude d'impact disproportionnée pour prendre une décision, dans ce cas l'étude d'impact pourra être annulée emportant, en même temps, l'annulation des actes subséquents pris sur son fondement. En revanche, si l'étude d'impact n'a pas incité l'administration à prendre une position précise, dans ce cas l'étude d'impact ne sera pas illégale. Cette position jurisprudentielle est certes expérimentale, mais clarifie quelque peu l'appréciation du principe de proportionnalité.

Par ailleurs, la loi ENE n'a pas lésiné pour réguler le contentieux des études d'impact. De nombreuses mesures ont été mises en place pour limiter tant les recours devant le prétoire que les annulations. D'une part, en amont de la conduite d'une étude d'impact a été mise en place la procédure de « *cadrage préalable* » pour sécuriser le contenu de l'étude. Cette procédure codifiée aux articles L.122-2-1 et R.122-4 du Code de l'environnement permet à un maître d'ouvrage de solliciter l'avis de l'autorité administrative compétente (DREAL) sur le

¹¹⁶ Conseil d'Etat, 12 novembre 2007, Sté Vicat req. N°295347

¹¹⁷ Conseil d'Etat, 10 juin 1983, Descroix

¹¹⁸ Cour administrative d'appel de Paris, 16 avril 1998, Sté sovetra

¹¹⁹ Tribunal administratif de Strasbourg, 2 juin 1992

¹²⁰ Tribunal administratif de Pau, 2 décembre 1992, France Nature Environnement

¹²¹ Conseil d'Etat Ass., 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, n°342409

¹²² Conseil d'Etat, 12 novembre 2007, Sté Vicat req. N°295347

¹²³ Conseil d'Etat du 14 octobre 2011 Sté Ocreal (req. N°323257) – note. M.-B. LAHORGE, « *L'insuffisance qualitative du dossier d'étude d'impact* », dans AJDA 2012, p.275

contenu de l'étude d'impact, ainsi que son degré de précision. L'avis émis par la DREAL va « *cadrer* » l'étude d'impact afin d'identifier les secteurs sensibles et indiquer les mesures spécifiques à adopter. Cette procédure doit permettre de s'assurer que le maître d'ouvrage n'omet pas de prendre en compte des données essentielles sur l'environnement. D'autre part, pendant la réalisation de l'étude, le ministère a développé une « *doctrine* » de la conduite d'une étude d'impact. Concrètement, le ministère propose une méthodologie séquencée d'analyse des impacts des opérations envisagées. Cette trame de l'étude se structure autour de trois temps : éviter, réduire, et compenser les impacts sur les milieux naturels. D'après cette doctrine, une étude d'impact doit avant tout « *éviter* » de porter atteinte à l'environnement. Si jamais cela n'est pas possible, l'étude doit analyser les hypothèses pour « *réduire* » les risques par la présentation de plusieurs projets alternatifs. Dans un troisième temps, dans l'éventualité où tous les projets ne parviennent pas à réduire les atteintes à des niveaux résiduels, dans ce cas le recours à des mesures « *compensatoires* » est nécessaire. L'élaboration de cette doctrine informelle vise à guider les maîtres d'ouvrage dans le choix d'une méthode d'étude d'impact qui limite les possibles actions en justice¹²⁴. Enfin, après la réalisation d'une étude d'impact prévue par la procédure « *au cas par cas* » et afin de maîtriser le flux de contentieux, un recours administratif préalable obligatoire a été institué par la loi ENE (art. R.122-3 Code de l'env.). Cela signifie qu'avant toute saisine du juge administratif, le requérant doit informer la DREAL territorialement compétente de son intention de former un recours. La DREAL dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre au requérant, puis à l'issue de ce délai le requérant peut saisir le juge.

Au total, l'étude d'impact est un acte administratif essentiel qui demeure juridiquement fragile. En tant qu'outil au service de la prévention des atteintes à l'environnement, mais aussi d'information, l'étude d'impact participe à la réalisation de l'urbanisme durable. C'est en effet cette étude qui va donner une clé de lecture pré-opérationnelle aux maîtres d'ouvrage sur la direction du projet d'aménagement. Le succès de l'étude d'impact est certainement l'une des réussites du droit de l'environnement qui a conduit à asseoir son autorité. Cette assise a conduit les institutions communautaires, et par là même le législateur, à décliner le modèle de l'étude d'impact dans une série d'évaluations environnementales qui vont inventorier les conséquences d'opération d'aménagement sur des milieux naturels spécifiques.

¹²⁴ Les travaux préparatoires du décret du 29 décembre 2011 (n°2011-2019) relatif au tableau annexé de l'article R.122-2 du Code de l'environnement faisaient figurer une quatrième colonne dans laquelle devait être inscrite cette doctrine.

Section 2 – La généralisation des évaluations environnementales spécialisées

La réalisation d'une opération d'aménagement suppose dans bien des cas une étude d'impact, seulement cette étude bien que nécessaire n'est pas toujours suffisante. Le Code de l'environnement prévoit de façon dispersée diverses « études d'incidences » sur des domaines ou des sites spécifiques. Le sort de l'ensemble de ces documents va très souvent dépendre de l'étude d'impact, et le cas échéant, elles seront indispensables pour démarrer des chantiers. En ce sens, les liens avec le droit de l'urbanisme vont se révéler intimes puisque la non-réalisation d'une étude sera de nature à engendrer une annulation du dossier présenté par le maître d'ouvrage. Ainsi, à la différence de l'étude d'impact ces évaluations se caractérisent par un domaine d'application beaucoup plus ciblé, notamment les milieux aquatiques et les sites Natura 2000 (§1). Cet ensemble d'évaluations contribue inévitablement à complexifier la lecture du paysage des études environnementales rendues obligatoires aux opérations d'aménagement (§2).

§1 L'extension des évaluations sectorielles : l'examen du dossier loi sur l'eau et l'évaluation des incidences Natura 2000

Le succès juridique de l'étude d'impact a contribué à l'extension du domaine d'intervention des évaluations environnementales. Ces dernières deviennent davantage spécialisées sur des domaines spécifiques qui exigent une connaissance beaucoup plus fine des lieux. Le spectre des évaluations est large : dossier relatif à la loi sur l'eau, évaluation des incidences Natura 2000, potentiel de développement d'énergie renouvelable d'un territoire ou le diagnostic pollution... Toutes ces évaluations vont intervenir dans la réalisation d'un projet d'aménagement pour aider le maître d'ouvrage à inventorier toutes les menaces qu'il fait encourir à l'environnement. L'intervention en complément de l'étude d'impact doit aussi permettre d'éviter l'écueil trop généraliste de cette dernière. Parmi ces procédures, deux sont symboliques du mouvement de spécialisation des évaluations environnementales : le dossier loi sur l'eau, et l'évaluation des incidences Natura 2000. Ce sont ces dernières qui vont être développées dans le présent paragraphe.

En premier lieu, l'évaluation des incidences Natura 2000 est une procédure introduite sous l'influence du droit communautaire. Le réseau Natura 2000 a été élaboré par l'Union européenne via la directive du 2 avril 1979 dit « Oiseaux »¹²⁵, et la directive du 21 mai 1992 dit « Habitats »¹²⁶. En vue d'assurer une meilleure protection des sites Natura 2000, l'Union a invité les Etats membres à transposer la directive « Habitats » qui organise une évaluation des incidences des projets d'aménagement. En effet, l'évaluation des incidences a pour but de s'assurer qu'un projet d'aménagement ne produit pas d'effets significatifs sur les habitats et les espèces végétales et animales comprises dans un site du réseau Natura 2000. Au niveau national, le législateur a transposé l'intégralité des prescriptions de la directive « Habitats » aux articles L.414-4 et R.414-19 du Code

¹²⁵ Directive n°79/409/CEE

¹²⁶ Directive n°92/43/CEE

de l'environnement¹²⁷. Sur le fond, l'évaluation des incidences Natura 2000 est donc ciblée sur des habitats et des espèces, à aucun moment elle ne prend en compte l'environnement globalement (milieux naturels, eau, air ou sol). Cette évaluation est exigée dans toutes les hypothèses où une étude d'impact est nécessaire pour la réalisation d'un projet d'aménagement. Plus précisément, l'article R.414-19 II a étendu le champ d'application des évaluations d'incidences aux opérations de construction en lisière du réseau Natura 2000 de manière à contrôler les activités en périphérie qui pourront affecter un site protégé. Tout comme l'étude d'impact, l'évaluation des incidences doit être proportionnée en fonction de l'importance des actions projetées. Pour ce qui concerne la procédure, une évaluation d'incidence Natura 2000 se décompose en quatre étapes indépendantes : analyse initiale, évaluation des incidences, conséquences des incidences, et suppression des risques significatifs dommageables. A cet effet, une évaluation d'incidence peut être très courte si jamais il est constaté que l'opération n'a aucune conséquence sur le site Natura 2000. En revanche, la procédure sera plus longue si le projet a des effets négatifs sur un habitat ou des espèces Natura 2000. La procédure peut même aboutir à interdire un aménagement si jamais des habitats ou espèces « *prioritaires* » sont identifiés. Dans ce dernier cas, seules des « *raisons impératives d'intérêt public majeur* » peuvent autoriser la réalisation des opérations d'aménagement. Cette dernière hypothèse, bien que très rare, révèle la portée contraignante du réseau Natura 2000 qui impose des obligations au maître d'ouvrage. Surtout, que l'absence d'évaluation d'incidences Natura 2000 peut faire l'objet d'un référé au titre de l'article L.122-12 du Code de l'environnement, et le juge de l'excès de pouvoir ou de plein contentieux peut ordonner la remise en état des lieux (article L.414-5 I Code de l'environnement).

En second lieu, une autre des pièces maîtresses d'une opération d'aménagement est le dossier loi sur l'eau. Ce dossier soumis à autorisation ou déclaration un certain nombre d'activités listées dans une nomenclature (art.R.214-1 Code de l'env.). Ce dossier correspond à la police des installations, ouvrages, travaux, et activités (IOTA) codifié aux articles L.214-1 et suivants du Code de l'environnement. Ces autorisations et déclarations au titre de la loi sur l'eau résultent de la transposition par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006¹²⁸ de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000¹²⁹. L'objectif de cette police administrative est de contribuer à la réalisation des prescriptions de l'article L.211-1 du Code de l'environnement, c'est-à-dire le respect des grands objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, tout en préservant les écosystèmes aquatiques. Le dossier loi sur l'eau est aussi un moyen de s'assurer que le projet est compatible avec le Schéma directeur et d'aménagement des eaux (SDAGE), et le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Sur le fond, le dossier loi sur l'eau lorsqu'il tombe sous le coup d'une demande d'autorisation se rapproche d'une « *mini-étude d'impact sectorielle* ». La demande comprend une série de documents cartographiques,

¹²⁷ La France a transposé tardivement la totalité de l'évaluation des incidences Natura 2000 avec le décret du 9 avril 2010 (2010-365) relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000.

¹²⁸ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (2006-1772).

¹²⁹ Directive cadre sur l'eau et les milieux aquatiques n°2000/60/CE

l'évaluation des incidences Natura 2000, mais surtout un « *document d'incidence* » qui est essentiel à la légalité du dossier. Le document d'incidence comprend des données techniques et scientifiques relatives aux aménagements envisagés, une cartographie précise de l'intégration des constructions dans l'espace, et une mesure de l'impact sur la faune et la flore aquatique. La demande au titre de la loi sur l'eau n'est pas une procédure à négliger puisque le refus de délivrer l'autorisation ou la déclaration par les services instructeurs (préfecture et la mission inter-services de l'eau) prohibe la réalisation des aménagements.

Ce descriptif esquisse brièvement deux procédures sectorielles qui illustrent une sédimentation des instruments d'évaluation environnementale. Le croisement des résultats n'est pas sans conséquences sur le plan opérationnel. Désormais, les maîtres d'ouvrage doivent manipuler des procédures différentes qui se coordonnent les unes avec les autres. Cette diversification des évaluations environnementales complexifie la lecture des études pré-opérationnelles, en témoigne l'abondant contentieux sur la forme et le fond de ces procédures.

§2 Accumulation et complexification procédurale du paysage des études environnementales

La réalisation d'une opération d'aménagement repose ainsi sur une variété d'évaluations environnementales qui se cumulent et interagissent. Toutes ces évaluations supposent de maîtriser des procédures juridiques relativement complexes et peu lisibles. En effet, pour un aménageur ou un maître d'ouvrage, il faut manier des études avec des règles et délais spécifiques.

Sur le plan formel, les études entretiennent des « *relations de cousinages* ». L'étude d'impact est un document qui peut s'élargir et intégrer des éléments propres au dossier loi sur l'eau ou à l'évaluation des incidences Natura 2000. Pour ce qui concerne la loi sur l'eau, le document d'incidence peut être réalisé par l'étude d'impact s'il est prévu une analyse des conséquences de l'opération au regard des critères posés par la loi sur l'eau (SDAGE, SAGE, effets hydrauliques de l'aménagement...). A cet effet, l'étude d'impact devra pleinement prendre en compte les conséquences du projet sur l'eau et les milieux aquatiques puisque des informations « *éparses* » seront sanctionnées par le juge administratif¹³⁰. Dans cette hypothèse, le dossier loi sur l'eau ne disparaît pas, la procédure devra être respectée conformément aux prescriptions posées par le Code de l'environnement. Il s'agit seulement de fusionner le document d'incidence dans l'étude d'impact. Au niveau de l'évaluation des incidences Natura 2000, un dispositif plus intégrateur a été mis en place. L'article R.414-22 du Code de l'environnement permet cette fois-ci d'insérer l'évaluation des incidences dans l'étude d'impact. Cependant, cette évaluation doit être pleinement réalisée et identifiable en cas de contentieux. Cela signifie que les informations relatives aux incidences sur un site Natura 2000 ne sont pas fondues dans l'étude

¹³⁰ Cour administrative d'appel de Bordeaux 15 novembre 2010 Ministre de l'écologie, énergie, du développement durable et de la mer req. n°10BX00682

d'impact, ni même disséminées au gré de l'étude. La plupart du temps l'évaluation des incidences forme une annexe de l'étude d'impact.

Tous ces rapports entre les évaluations environnementales sont techniques, il en résulte des contentieux récurrents sur le fond des études. Pour rester sur l'une des procédures analysées précédemment, le contentieux des autorisations au titre de la loi sur l'eau est révélateur des difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projet. Ainsi, un contentieux de premier ordre a concerné la qualification de zones humides. Pour retracer les événements juridiques, le Tribunal de grande instance de Rochefort-sur-Mer a refusé de qualifier les marais de Moëze en zones humides et n'a pas considéré que des travaux de nivellement avec des remblais faisaient partie de la nomenclature relative à loi sur l'eau¹³¹. Le contentieux s'est élevé en appel devant la Cour d'appel de Poitiers qui a adopté une position différente sur la qualification des zones humides, mais confirmé qu'il n'y avait pas de remblais et d'assèchement en l'absence d'apport de matériaux extérieurs¹³². La Cour de Cassation a finalement réglé le contentieux en qualifiant les marais de zones humides, et en reconnaissant les activités de remblais au titre de la nomenclature loi sur l'eau¹³³. Cette affaire témoigne des difficultés juridiques engendrées par la nomenclature loi sur l'eau qui est très technique et peut laisser subsister des doutes quant à la soumission ou non de l'opération projetée. Par ailleurs, le contentieux relatif à la loi sur l'eau se cristallise aussi sur le « *document d'incidence* ». Le juge dissocie bien étude d'impact et document d'incidence en annulant des dossiers d'autorisation qui comprennent des dispositions qui devraient être contenues dans l'étude d'impact (ex : coût total des travaux¹³⁴). Le juge a aussi estimé qu'un document d'incidence doit contenir tous les éléments prescrits par le Code de l'environnement, un simple renvoi à l'étude d'impact est insuffisant pour régulariser le dossier loi sur l'eau¹³⁵. Enfin, pour souligner un dernier point du contentieux sur le document d'incidence, les mesures compensatoires et évaluations des risques sont appréciées strictement par le juge administratif. En effet, les travaux réalisés sur une route départementale inondable doivent prendre en compte à la fois le risque d'une inondation et d'une forte crue, et pas seulement d'une « *soudaine montée des eaux* »¹³⁶.

La phase des évaluations environnementales devient déterminante pour la réalisation d'un projet d'aménagement. Les interactions entre les différentes procédures juridiques impliquent une certaine gymnastique procédurale peu évidente. Il n'en demeure pas moins que l'étude d'impact reste la procédure qui

¹³¹ Tribunal de grande instance de Rochefort-sur-Mer, 23 janvier 1996, Min. Publ. et autres c./ Vinet et autres n° 72/96

¹³² Cour d'appel de Poitiers, 9 janvier 1997, Couvert c./ Ligue pour la protection des oiseaux et autres n° 96/00144

¹³³ Cour de Cassation, Ch. Crim., 25 mars 1998, Sepronas c./ Couvert Vinet et Cour d'Appel de Rennes, 9 sept. 1999 C. Couvert et F. Vinet, n° 1184/99

¹³⁴ Conseil d'Etat, 29 avril 1998 Assoc. Val d'Oise environnement req. N°188678 : le coût total des travaux ainsi que les dépenses n'ont pas à figurer dans le dossier loi sur l'eau.

¹³⁵ Cour administrative d'appel de Lyon, 2 février 2010, ADEROC, req. N°08LY01466

¹³⁶ Tribunal administratif de Pau 8 avril 1998 Sepanso Landes, req. N°981643

chapeaute l'ensemble des évaluations environnementales. Au surplus, la proportionnalité des études, qui n'est pas forcément toujours aisée à cerner, reste un principe constant. Au total, la prise en compte des conséquences environnementales d'un projet est un préalable à la conduite de toute opération d'urbanisme. L'éparpillement des instruments d'évaluation n'est pas pour faciliter la mise en œuvre d'un projet d'aménagement. Les Rives Nouvelles, compte tenu de leurs situations géographiques, ne pourront pas échapper à une série d'évaluations environnementales.

Section 3 – Le projet Angers Rives Nouvelles : « une enclave » urbaine dans un écosystème riche et varié

La localisation d'un projet d'aménagement le prédispose à mettre en œuvre certains types d'études pré-opérationnelles. Le projet des Rives Nouvelles cumule de par sa position des exigences environnementales multiples : deux sites Natura 2000 à proximité, présence d'une rivière à fort marnage, classement au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO... Toutes ces richesses écologiques vont soumettre les Rives Nouvelles à une succession d'analyses environnementales nécessaires pour la réalisation des futurs aménagements (§1). Sur le plan opérationnel, ce qui va importer pour la SPL sera de pouvoir synchroniser toutes les études avec les différentes phases du projet. Or, ce travail de coordination des évaluations, bien que facilité par le Code de l'environnement, demeure tout de même une tâche ardue (§2).

§1 Le périmètre du projet Angers Rives Nouvelles exposé à diverses évaluations environnementales

Géographiquement, le périmètre du projet des Rives Nouvelles se situe au milieu d'un maillage d'espaces naturels juridiquement protégés. Au nord, l'Île Saint-Aubin fait partie intégrante des Basses-Vallées Angevines (9189ha dont 67% de prairies humides)¹³⁷ qui cumule un certain nombre de régimes juridiques spécifiques : site Natura 2000, classement comme zone humide d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar, un périmètre est aussi classé espace boisé (EBC) par le Conseil général. Au sud, le périmètre Natura 2000 des Basses Vallées Angevines se poursuit rive droite le long du Lac de Maine. Sur l'autre rive, les Prairies de la Baumette composent un vaste ensemble de zones humides qui débouchent sur la Confluence de la Loire, autre zone classée Natura 2000 : « Vallée de la Loire »¹³⁸. Par ailleurs, depuis 2000, le « Val de Loire » est inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, notamment en raison des caractéristiques des biotopes qui favorisent le développement d'un écosystème adapté à des espèces animales et végétales régionales. L'ensemble de ces espaces font partie de l'inventaire des ZNIEFF 1 ou 2 (Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Toutes ces couches de protections juridiques attestent de la forte intensité écologique et environnementale des zones qui bordent le périmètre des Rives Nouvelles. De nombreuses espèces sont ainsi identifiées comme devant être préservées : des brochets avec des zones de

¹³⁷ Site internet des Basses Vallées Angevines : http://bassesvalleesangevines.n2000.fr/presentation_site

¹³⁸ Site internet de la Vallée de la Loire : <http://loire-nantes-pontsdece.n2000.fr/>

frai d'importance nationale, des Agrions de mercure, des Grands capricornes, des Lucanes cerf-volant, des Rosalies des Alpes, des loutres, des Castors communs, et surtout des râles des genêts, etc.

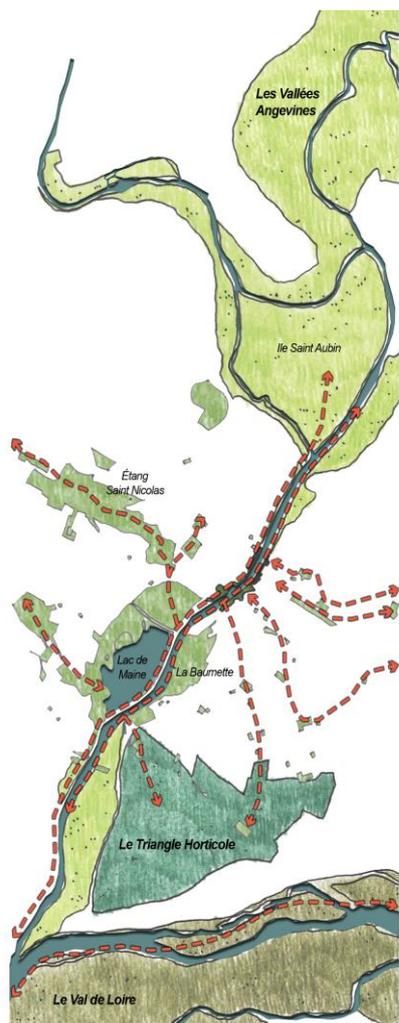


Figure 3– Localisation des continuités écologiques de la Maine – Source : Note de l'équipe ©Grether-Phytolab en phase concours, octobre 2011

Très en amont, le projet Angers Rives Nouvelles a entendu s'approprier l'écosystème qui va conditionner les aménagements. Ainsi, l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine Grether-Phytolab comprend des urbanistes, des biologistes, des naturalistes, mais aussi des écologues en vue de développer et de sauvegarder la dimension environnementale du projet. Le résultat du travail de recherche se ressent dans le Plan Guide puisque les pages 25 et 26 inventorient les grands types de milieux et habitants présents sur le site¹³⁹.

Par la suite, les opérations d'aménagements qui vont être entreprises le long des rives de la Maine vont devoir conserver la richesse écologique des lieux, ce qui laisse présager la conduite d'études environnementales approfondies. Concrètement, les études pré-opérationnelles que devra mener la SPL Angers Rives Nouvelles sont classiques, mais devront tenir compte de la situation particulière des berges de la Maine. Ainsi, plusieurs études d'impact seront nécessaires pour mesurer les conséquences

environnementales générales des opérations envisagées. En parallèle, compte tenu de la présence de deux sites Natura 2000 à proximité du périmètre du projet, des évaluations des incidences Natura 2000 seront sûrement indispensables. De même, des dossiers d'autorisations loi sur l'eau seront à souscrire toutes les fois où les opérations affecteront des milieux rivulaires ou aquatiques.

En vue de répondre à toutes ces prescriptions, la SPL a lancé des études de faisabilité auprès de prestataires afin d'anticiper les exigences posées par le Code de l'environnement. De façon non exhaustive a été mis en place une étude bathymétrique qui a sondé la Maine pour identifier les différents mouvements de fond de la rivière ; un inventaire faune/flore sous la conduite de la Ligue de Protection des Oiseaux destiné à identifier les espèces animales et végétales présentes sur le site, ainsi que leurs cycles de reproduction ; ou encore un « Point-zéro de l'environnement » conçu comme une étude actualisable des éléments environnementaux

¹³⁹ Plan Guide, mai 2013, pp. 25 et 26

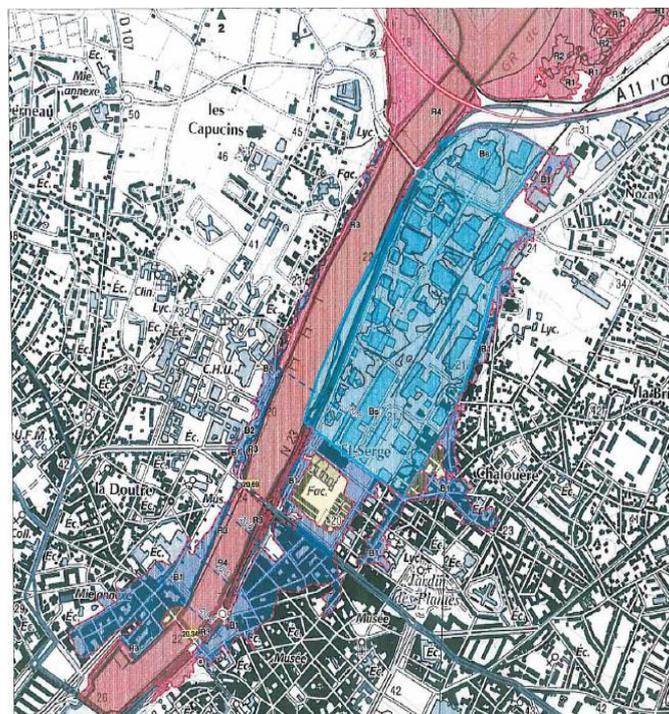
présents sur le périmètre du projet. L'objectif de ces études est de synthétiser les contraintes techniques, mais aussi d'organiser et d'anticiper une gestion des opérations sur le long terme.

Au surplus, le périmètre des Rives Nouvelles est compris dans deux plans de prévention des risques inondations (PPRI) qui prescrivent certaines mesures qui limitent les possibilités d'interventions sur les berges ainsi qu'à l'intérieur des terres. Au nord jusqu'au Pont de la Basse-Chaîne, le PPRI Confluence de la Maine en vigueur depuis 2009 ; au sud le PPRI Val du Louet. Le PPRI Confluence de la Maine pose de nombreuses questions à la SPL, d'une part compte tenu d'un secteur B(s) qui bénéficie d'une réglementation spécifique permettant de réaménager le site St Serge sous certaines conditions techniques. En effet, le sens du règlement du PPRI sur cette zone aura des conséquences sur la typologie du bâti, ainsi que sur les futures séquences des aménagements de la rive gauche. D'autre part, en raison d'un zonage rouge le long des rives, ce qui interroge sur les possibilités d'intervention en bord de rivière, notamment les plissés au pied du Château.

Figure 4 – Vue en perspectives des plissés au pied du Château - Source ©Grether+Phytolab, Plan Guide, mai 2013



Figure 5 - PPRI « Confluence de la Maine », zoom sur le cœur du projet Angers Rives Nouvelles avec la zone Bs en bleu clair et rouge au niveau des Plissés - Source PPRI



Cet assemblage de régimes de protection des espaces et espèces naturels va amener la SPL Angers Rives Nouvelles à développer une approche systémique des évaluations environnementales. La réalité opérationnelle des aménagements pose tout de même la question de la synchronisation de ces études. En effet, comment faire pour qu'un projet urbain parvienne à sécuriser et à coordonner juridiquement les diverses évaluations environnementales qui sont exigées ?

§2 La délicate synchronisation des études pré-opérationnelles dans un projet d'aménagement

Dans un projet comme celui des Rives Nouvelles, les aménagements ne concernent pas un seul site, mais un vaste territoire avec plusieurs opérations à mener sur une durée indéterminée. Dans ce cas de figure, l'accumulation des études environnementales pré-opérationnelles peut devenir une contrainte juridique importante. Pour un maître d'ouvrage, cela implique une forme de redondance dans les études à réaliser. Surtout, un projet d'ensemble correspond à une succession d'aménagements qui ne peuvent pas être appréciés isolément.

Pour résoudre partiellement cette carence du droit, mais surtout pour éviter le « saucissonnage » des projets complexes qui écartaient les études d'impact, la loi ENE a introduit dans le Code de l'environnement à l'article L.L122-1 II une disposition spécifique sur la notion de « *programmes de travaux dans le cadre d'une même unité fonctionnelle* »¹⁴⁰. Cette notion valable uniquement pour les études d'impact permet de dissocier un programme et un projet. Techniquement, un projet correspond à la déclinaison d'opérations contenues dans un programme. Ce dernier répond ainsi à une finalité d'aménagement beaucoup plus large que le projet. Cette hypothèse sera peut-être présente dans le cadre des Rives Nouvelles puisque le programme pourra correspondre au périmètre total du projet, tandis que chacun des quatre secteurs opérationnels formera un « *projet* » : St Serge – La Reculée ; Centre-ville – La Rochefoucauld ; Château – Front de Maine ; et La Baumette et Parc Balzac – Lac de Maine. Un second scénario est envisageable par la SPL Angers Rives Nouvelles. Cette dernière pourra aussi réaliser des études d'impact sur chacun des quatre secteurs opérationnels considérés cette fois-ci comme des programmes, puis au sein de ces quatre programmes, délimiter des projets d'aménagement avec des études d'impact de projets à coordonner avec l'étude de programme.

La mécanique demeure tout de même extrêmement technique, surtout que le législateur n'a pas pris le soin de définir le critère « *d'unité fonctionnelle* »¹⁴¹ qui est la condition *sine qua non* de l'application de la relation programme-projets. A défaut de définition légale, ce sont vers les appréciations jurisprudentielles changeantes qu'il faut se tourner. Le juge développe une approche finaliste qui se fonde sur deux critères cumulatifs : l'indivisibilité des travaux en cause, et l'existence d'un lien de nécessité entre les opérations¹⁴². Ces deux conditions sont appréciées par le juge de façon abracadabrantesque puisqu'il écarte le caractère « *d'unité fonctionnelle* » pour des opérations qui doivent se réaliser de façon concomitante sans que les ouvrages

¹⁴⁰ L'article L.122-1 II dispose « *Lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme* ».

¹⁴¹ L'article L.122-1 II alinéa 2 dispose : « *Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle* ».

¹⁴² Conseil d'Etat, 16 janvier 1987, Cne de Gif-sur-Yvette

forment un ensemble qui satisfasse à un but identique¹⁴³, mais aussi si les opérations font simplement l'objet d'un financement global¹⁴⁴. Autant dire que la notion « *d'unité fonctionnelle* » freine l'application de l'article L.122-1 II dans des cas litigieux. Pour l'hypothèse des Rives Nouvelles, l'unité fonctionnelle, même si elle semble ressortir du Plan Guide, devra être justifiée pour chacune des opérations.

La lecture en termes de programme-projet peut avoir un réel avantage pour l'appréciation des mesures compensatoires. En effet, au lieu d'appréhender les mesures compensatoires par opérations précises, il sera possible de rapporter l'ensemble des mesures prises au regard de l'ensemble du programme de construction. Autrement dit, la division en projet d'un programme permet de juguler les effets négatifs d'un aménagement sur l'environnement. Il n'en demeure pas moins que l'estimation de la juste compensation en cas d'atteinte à l'environnement reste subjective. En France, la jurisprudence se prononce au cas par cas sur les compensations, mais il semble que la Commission européenne pousse le juge national à adopter le principe de « *zéro perte nette* »¹⁴⁵. Cela signifie que toute atteinte à l'environnement doit donner lieu à la création ou à la restauration d'une zone remplissant les mêmes fonctions écologiques.

Au regard des éléments développés, il ressort que la synchronisation des études est partielle puisqu'elle ne concerne que l'étude d'impact. C'est pourquoi, pour chaque opération d'aménagement, il doit être déposé un dossier loi sur l'eau ou d'autres demandes. Le manque de synchronisation des études environnementales ne facilite pas le travail des maîtres d'ouvrage, mais surtout complexifie la lecture des priorités environnementales. En effet, une étude d'impact doit permettre de cibler des actions pour éviter les conséquences négatives de l'artificialisation d'une zone. Or, avec l'accumulation des évaluations, il devient difficile de prioriser les actions sans cristalliser le territoire. Il faut bien avoir conscience que le projet des Rives Nouvelles sera une opération d'artificialisation avec des extériorités négatives, et ce en dépit de la maximisation des actions de renaturation. La hiérarchisation des priorités est alors un bon moyen de donner des référentiels.

Au terme de ce premier chapitre, l'écologisation des études pré-opérationnelles semble être une tendance lourde du droit de l'urbanisme. En réalité, cette situation confirme la prépondérance des impératifs environnementaux dans le droit de l'urbanisme, et ce, au prix d'une dilution des enjeux socio-économiques dans la cause écologique. Le résultat reste tout de même impressionnant, en quarante ans les études pré-opérationnelles en matière d'environnement ont pris une importance considérable. La dynamique a semble-t-il

¹⁴³ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 avril 2005, Association des opposants à la liaison Les Lèches-St-Medard de Mussidan

¹⁴⁴ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 février 2004, Communauté urbaine de Bordeaux

¹⁴⁵ Guide de la commission européenne, « *Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats* », OPOCE, Luxembourg, 2000, p. 45

stagnée à ce stade puisque l'urbanisme durable ne connaît pas encore de modèle susceptible de soutenir les maîtres d'ouvrage dans leurs opérations d'aménagement. Il faut alors s'en remettre à un ensemble d'expériences pragmatiques qui tracent bon gré mal gré l'horizon juridique d'un droit de l'urbanisme durable.

Chapitre 2nd : La lente émergence d'un modèle global d'opérationnalité durable

Confrontée à un manque d'initiative du législateur et du pouvoir réglementaire, la mise en œuvre d'opération d'urbanisme durable dépend en grande partie de l'action des maîtres d'ouvrage et aménageurs au niveau local. Pour autant, les systèmes normalisés d'urbanisme durable ne sont pas totalement absents. Il existe même plusieurs « modèles » d'urbanisme durable qui commencent à se standardiser nonobstant des contours juridiques encore flous (Sect.1). De manière audacieuse, c'est peut-être en suivant les résultats des expériences d'opération d'urbanisme qui se présentent comme « durables » qu'il sera possible de dresser un éventail des principes directeurs d'un futur droit de l'urbanisme durable (Sect. 2). La mise en abîme de ces expériences et principes directeurs en vis-à-vis avec les Rives Nouvelles suggérera un dernier développement quelque peu hypothétique, sur les conditions nécessaires pour mener un projet d'urbanisme durable (Sect. 3).

Section 1 – La création de « modèles » d'urbanisme durable à la portée juridique incertaine

La réalisation de quartiers durables est un phénomène qui se généralise un peu partout dans le monde (ex : Suède à Malmö, Allemagne à Fribourg avec le quartier Vauban, ou même en France avec la ZAC de Bonne à Grenoble...). Pour aider les maîtres d'ouvrage et aménageurs à produire ces éco-quartiers, plusieurs strates d'outils plus ou moins juridiques ont été inventés. D'une part, ce sont les certifications environnementales et des réglementations techniques qui se banalisent pour garantir que les constructions respectent des techniques labélisées éco-responsables par les pouvoirs publics (§1). En parallèle, pour dépasser les approches parfois parcellaires des certifications, des systèmes normalisés de management environnemental (SME) se standardisent de façon à graduer l'apport du projet dans une perspective de développement durable de sa conception à sa mise en fonctionnement (§2).

§1 La banalisation des certifications et des réglementations techniques des opérations d'aménagement

Certifier en droit consiste à vérifier l'origine et la conformité d'un produit au regard de règles techniques. En France, la normalisation et la certification dépendent de l'AFNOR (association française de normalisation) qui est l'autorité agréée par l'Etat pour délivrer des certificats « NF ». Historiquement, la certification environnementale remonte à 1991 à la suite du rapport Brune qui a sollicité l'AFNOR pour que soit créée la labellisation « *NF environnement* ». Depuis lors, l'urbanisme, à l'instar d'autres domaines, a été l'objet de différents labels certifiés NF environnement. Contrairement aux lois et règlements, la normalisation repose sur une démarche volontaire des maîtres d'ouvrage, aménageurs, et constructeurs qui, moyennant paiement, obtiennent un procédé technique de réalisation. En l'absence d'un cadre législatif national

Le Borgne Alexandre | La réalité opérationnelle de l'urbanisme durable : l'hypothèse Angers Rives Nouvelles

contraignant, la sphère de la certification s'est beaucoup développée pour offrir aux maîtres d'ouvrage des techniques d'aménagements qui respectent les critères du développement durable. En ce sens, la certification se classe dans la rubrique de la « *soft law* », c'est-à-dire un accord volontaire dont le non-respect n'induit aucune sanction juridique. Toutefois, la certification AFNOR rentre dans le régime juridique des marques déposées, si bien que cette association a la charge de contrôler que les opérateurs qui distribuent des méthodes labélisées respectent le règlement technique NF environnement.

L'une des labellisations les plus connues est la norme « *Haute Qualité Environnementale*[®] » (HQE[®]). Cette dernière provient à l'origine d'une démarche initiée en 1992 au sein du Plan construction architecture (PUCA). Au terme d'un délai de quatre ans, la méthode mise au point par le PUCA a été confiée à l'association HQE[®] composée d'industriels de la construction et de personnes publiques. Juridiquement, l'attribution de la qualification HQE[®] donne lieu à la délivrance d'un label par l'AFNOR : « *NF bâtiments tertiaires – démarche HQE*[®] ». Plus précisément, dans la démarche HQE[®], la certification valide un procédé technique de construction. Sur le fond, la méthode HQE[®] fournit une grille d'analyse en quatorze cibles organisées en deux domaines (maîtrise des impacts sur l'environnement extérieur, et production d'un environnement intérieur satisfaisant). Cette grille est un document qui doit permettre d'analyser un bâtiment sur plusieurs points : chantier à faibles nuisances, gestion de l'eau, gestion de l'énergie, entretien, maintenance, confort acoustique, confort visuel, conditions sanitaires, qualité de l'air... La mise en parallèle de la grille avec le bâtiment projeté doit contribuer à produire un bâtiment HQE[®]. Des débats récurrents appellent à la création d'une quinzième cible « *biodiversité* » dans la démarche HQE[®] de manière à renforcer les connexions entre le bâtiment et son environnement naturel. En dépit de son manque d'intégration des écosystèmes, la démarche HQE[®] est très présente : lotissement St-Just-en-Chaussée par l'OPAC de l'Oise, ZAC d'Andromède à Toulouse... Il faut noter que la ville d'Angers a initié la méthode HQE[®] en décembre 2000 lors d'un colloque « *HQE*[®] *mode d'emploi* » qui a abouti en 2002 à la création d'un Guide municipal. Désormais, la Ville d'Angers dispose de procédés d'analyse HQE[®] en lien avec l'association du même nom. La démarche HQE[®] bénéficie d'une certaine notoriété mais elle n'est pas la seule sur le marché de la construction.

A titre d'illustration, depuis 2003, l'association Qualitel et sa filiale Cerqual ont lancé la certification « *Habitat et environnement*[®] ». Cette certification a rencontré un certain succès en raison d'une approche pédagogique, et de son prix relativement bon marché en comparaison avec la labellisation HQE[®]. La démarche « *Habitat et environnement*[®] » repose sur sept thèmes (ex : chantier propre, énergie et réduction de l'effet de serre, eau, confort et santé, gestes vert...). Chacune de ces thématiques se décline en un éventail d'actions à mettre en œuvre. Ainsi, pour être certifié, il suffit de répondre à un pourcentage d'action de chaque thème. Cependant, l'approche de l'association Qualitel demeure lacunaire du fait de l'absence de dispositifs de suivi des actions entreprises.

En complément des certifications volontaires, l'administration publique a renforcé les contraintes en matière de performance énergétique des bâtiments. En effet, avec une consommation de 45% de l'énergie et une production de 25% de gaz à effet de serre, le secteur du bâtiment représente aujourd'hui le principal défi de la performance énergétique, et un enjeu crucial pour l'environnement. Ainsi, pour répondre aux exigences du Protocole de Kyoto et du Grenelle de l'environnement, les obligations pesant sur le bâti se durcissent. En réalité, le premier label « *Haute Performance Energétique* » (HPE) remonte à 1983. Mais le vrai coup d'envoi de la performance énergétique des bâtiments a été donné avec la réglementation thermique 2005 (RT 2005). A cet effet avait été créé le label « *bâtiment basse consommation* » (BBC) délivré à tous les immeubles consommant moins de 50kWh/m² par an en moyenne. Par la suite, le décret du 26 décembre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions¹⁴⁶ a fixé le cadre de la nouvelle RT 2012. Cette RT 2012 a généralisé les exigences du BBC à toutes les constructions, mais ne fixe pour les constructeurs qu'une obligation de moyens et non de résultats. Cette nouvelle RT a aussi mis en place un éventail de label Effinergie du nom d'une association créée en 2006. Ces labels ont pour but de promouvoir des constructions économes en énergies, et à terme des bâtiments à « *énergies positives* », c'est-à-dire des immeubles qui produisent plus d'énergies qu'ils n'en consomment.

Cette description du paysage des certifications d'éco-conception illustre un phénomène de banalisation des labellisations environnementales dans le domaine de la construction. Seulement, cette profusion de certifications contribue à accroître un imbroglio sur la pertinence du recours aux labels. En témoigne l'annonce faite début juillet 2013 par le ministère de l'égalité des territoires et du logement d'un moratoire de deux ans sur les normes de construction¹⁴⁷. Ainsi, si la prise en compte des impacts des bâtiments sur l'environnement est un pas, cela ne constitue pas une démarche de développement durable puisque seul le pilier environnemental et la construction sont pris en compte. Par ailleurs, ces labels sont rigides puisque figés sur des indicateurs et des seuils quantitatifs qui se prêtent peu à la diffusion d'un urbanisme durable. Pourtant, le succès des écolabels est certain, au point où l'Union européenne envisage depuis près de vingt ans de mettre en place un écolabel européen pour éviter les effets anticoncurrentiels des certifications¹⁴⁸. Cette bataille du droit de la concurrence est aussi étudiée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui vérifie que les écolabels ne produisent pas des distorsions du marché.

¹⁴⁶ Décret n°2010-1269 du 26 décembre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions

¹⁴⁷ Circulaire du 2 juillet 2013 relative à la simplification des textes législatifs, réglementaires, et normatifs du secteur de la construction et de l'aménagement, n°ETLL1312713C

¹⁴⁸ Règlement du 23 mars 1992 n°880/92 concernant un système communautaire d'attribution du label écologique

Pour réaliser un véritable urbanisme durable, il est nécessaire de dépasser le champ de la construction pour porter un projet de ville ou d'aménagement. En somme, ne pas limiter le bâtiment à son îlot de construction mais l'intégrer dans un ensemble de réseaux d'interactions. Surtout que, récemment, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition du Code de l'environnement qui imposait une quantité minimale de matériaux en bois dans toutes nouvelles constructions comme étant contraire à la liberté d'entreprendre¹⁴⁹. L'extension de l'urbanisme opérationnel durable passe alors par une autre voie. C'est ce à quoi s'attellent les projets d'Eco-quartier, d'Eco-cité, ou encore de l'Ecolabel annoncé par Cécile Duflot en 2012. Tous ces projets entendent promouvoir des systèmes de management environnementaux de projet qui tentent d'analyser les effets d'un projet d'aménagement dans sa globalité : environnement, économie et social.

§2 Les systèmes de management environnemental : une analyse globale des impacts d'une opération d'aménagement

Avec le management environnemental se produit un changement qualitatif, il ne s'agit plus seulement d'agréer un produit, mais cette fois-ci c'est le fonctionnement d'une organisation qui est certifié. Il est possible de définir le système de management environnemental (SME) comme « *l'ensemble des éléments permettant de fixer les cibles environnementales prioritaires et d'organiser l'opération pour les atteindre, tout en maîtrisant le processus opérationnel* »¹⁵⁰. Cette définition demeure tout de même restrictive dans mesure où seule la perspective environnementale est prise en compte, c'est pourquoi il faut d'ores et déjà aller au-delà de la vision environnementale pour saisir le sens du management de projet.

Le SME fait l'objet de certifications officielles aux niveaux international et communautaire. Ces certifications sont obtenues sur demande de l'organisation après un examen par comité scientifique des autorités qui délivrent le label. Au niveau mondial, c'est l'Organisation internationale de normalisation (ISO) qui a mis en place une certification ISO 14001 relative au management environnemental. Le référentiel ISO 14001 est apparu en 1994, soit deux ans après le Sommet de Rio, et se définit comme « *la composante du système de management global qui inclut la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour élaborer, mettre en œuvre, réaliser, passer en revue et maintenir la politique environnementale* ». L'ISO 14001 repose ainsi sur une démarche en quatre temps : planifier le projet, réaliser le projet, vérifier les résultats au regard de la planification, puis agir pour corriger les écarts entre la planification et les résultats. La norme ISO 14001 s'intègre dans le processus de responsabilité sociale de l'entreprise, c'est-à-dire qu'une organisation publique ou privée décide de mettre en

¹⁴⁹ Cons. consti., décision du 24 mai 2013, Syndicat français de l'industrie cimentière et autres, n°2013-317QPC : le juge constitutionnel ne censure pas de manière générale cette mesure, mais invite le législateur à préciser les motifs d'intérêt général qui fondent cette obligation. La simple volonté de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et à la réduction de la pollution atmosphérique étant insuffisants.

¹⁵⁰ N. GATEAU LEBLANC, « *Montage d'opérations d'aménagement* », Ed. EFE, 2^{ème} édition, 2012, p. 105

avant certaines valeurs spécifiques auxquelles l'institution est attachée. En aménagement du territoire, à titre d'illustration, le Syndicat mixte pour l'aménagement de parcs d'activités de l'agglomération de Boulogne-sur-Mer (SYNDIVAL) a été labellisé par l'ISO 14001. La normalisation internationale a fait l'objet d'une série de critiques, d'une part parce que cette certification de management n'engage pas la performance environnementale de l'organisation mais reconnaît seulement que l'entité entend respecter l'environnement et le développement durable. D'autre part, en raison d'un manque de transparence, les organisations certifiées n'ayant pas à publier un rapport d'activité sur les opérations labellisées ISO 14001.

Ces deux principaux inconvénients ont poussé l'Union européenne à développer son propre SME en lien avec l'ISO 14001. Ainsi, à la suite d'une réflexion déjà menée en 1993, l'UE a lancé en 1996 un programme EMAS (*European eco-management and audit scheme*). Puis, en 2001, ce programme est devenu une certification de management de projet d'aménagement ou de produit. En 2009, l'Union a révisé pour la troisième fois la gestion du système EMAS¹⁵¹ pour proposer un système complet d'audit de projet. Le système européen s'appuie sur l'approche de l'ISO 14001 puisque tout projet doit être certifié ISO pour pouvoir prétendre à la labellisation EMAS. Cette dernière se différencie cependant de la normalisation internationale dans la mesure où elle exige que l'organisation s'investisse dans des objectifs chiffrés via une « déclaration » (performances énergétiques des bâtiments, renaturation de sites, densité, préservation des continuités écologiques, « chantier vert »...). Ces cibles sont évaluées régulièrement par le service communautaire compétent en matière d'analyse de projet. Le spectre de lecture de SME européen est aussi plus vaste, il prend en compte l'impact de l'organisation sur les flux de transports, les types d'achats, la politique de déchets de l'institution, ou encore ses relations avec la biodiversité. Par ailleurs, l'organisation certifiée EMAS doit publier des rapports d'exploitations qui analysent précisément son action en faveur du développement durable : en quoi l'institution répond aux enjeux environnementaux ? Quelle dynamique sociale engendre-t-elle ? L'organisation fait-elle la promotion d'une économie locale verte ? etc... Le système EMAS pourrait très bien être attribué à un maître d'ouvrage ou un aménageur en vue de s'engager sur des objectifs environnementaux.

Ces deux certifications officielles de management environnemental restent, comme leur nom l'indique, plus ou moins figées sur l'environnement. C'est la raison pour laquelle des expériences sont menées pour élargir le champ du SME de manière à ce qu'il devienne un véritable management de projet en faveur du développement durable : le système de management de développement durable (SMDD). La démarche HQE²R s'inscrit dans ce mouvement du SMDD¹⁵². L'HQE²R a été initié en 1999 par la commission européenne dans le cadre du programme « *La ville de demain* ». La commission a sollicité le Centre scientifique et technique des bâtiments (CSTB) qui est un établissement public français pour coordonner une mission de recherche sur le management

¹⁵¹ Communication de la commission européenne, « EMAS III », 22 décembre 2009, 1221/2009

¹⁵² En français : Réhabilitation durable des bâtiments vers des quartiers durables

urbain durable. A cet effet, le CSTB a réuni des universités et des villes européennes (dont Angers) en vue de créer un modèle de management de projet durable. Les résultats sont pour le moins surprenants, le conglomerat d'acteurs est parvenu à forger un modèle d'analyse du développement durable urbain : le ISDIS (integrated sustainable development indicators system).

Ce système d'analyse circulaire se compose de 5 objectifs (lien social, ressources, environnement local, diversité, et intégration), de 21 cibles (énergie, bruit, déchets, déplacements, solidarité et capital social...), qui elles-mêmes se décomposent en sous-cibles. Les avantages du modèle du HQE²R est son caractère intégré, son dynamisme, et sa capacité à suivre un projet. A l'inverse, la démarche est très technique et peut laisser penser à une « usine à gaz ». La HQE²R reste pour l'heure la démarche la plus intégrée de management opérationnel durable.

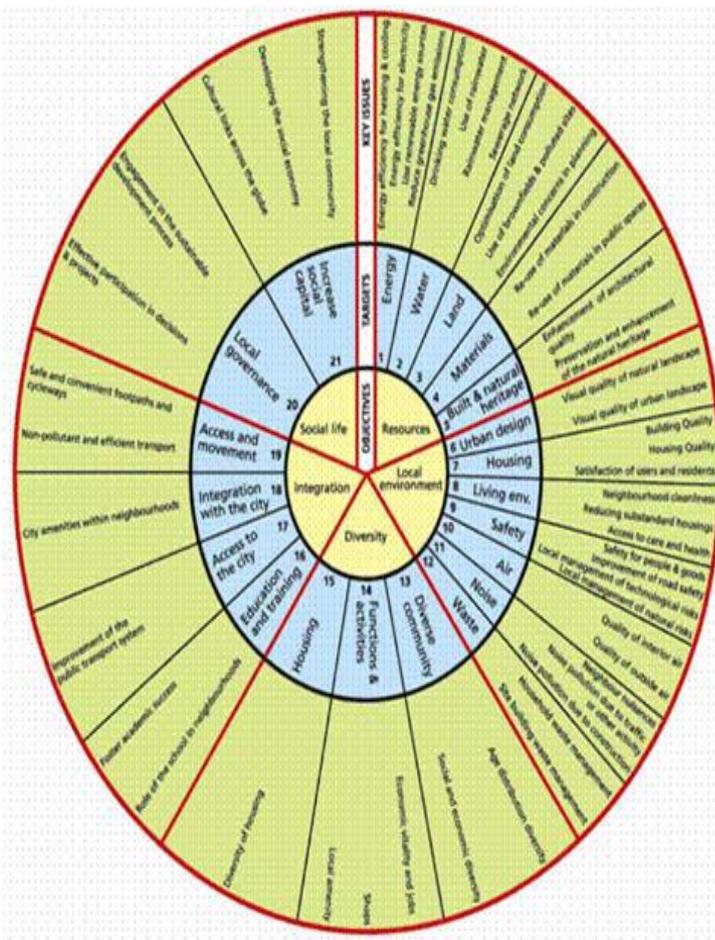


Figure 6- Schéma du modèle d'analyse HQE²R - Source : ©association SUDEN, août 2013

Sur le terrain, le quartier de Martin Hill à Bristol (Grande-Bretagne) et le quartier de Raval à Barcelone (Espagne) ont été réalisés suivant la méthode HQE²R, ce qui illustre son potentiel opérationnel¹⁵³.

En dehors de toutes ces certifications et modèles techniques de management urbain durable, les villes françaises ont de plus en plus recours aux « chartes des villes » pour gérer les programmes d'aménagement. Cette fois-ci la portée juridique paraît relever de la liberté contractuelle des collectivités territoriales. Contrairement au management durable, les

chartes ne correspondent pas à une démarche de certification mais dépendent d'une volonté des collectivités. L'insertion de ces contrats de gestion durable est en vogue dans les collectivités. Ces Chartes peuvent être élaborées sur des thématiques variées : habitats et logements (Charte de l'aménagement et de l'habitat durable de Strasbourg ou le référentiel pour la qualité environnementale dans la construction de logements neufs du

¹⁵³ Pour plus d'information voir C. CHARLOT-VALDIEU, et PH. OUTREQUIN, « L'urbanisme durable – concevoir un écoquartier », ed. Le Moniteur, 2^{ème} édition, 2009, pp. 142 à 151

Grand Lyon), le mobilier urbain (Charte du mobilier urbain de la ville de Bordeaux), architecture et paysage (Charte architecturale et paysagère du Pays de la Vallée du Loire), ou encore l'environnement et l'écologie (Charte municipale d'écologie urbaine et de développement durable de la ville de Bordeaux, Charte environnementale de Paris Rive Gauche)... Dans toutes ces hypothèses, le mot d'ordre est de soutenir une programmation des aménagements en lien avec le développement durable. Cela répond à un impératif de gestion urbaine de proximité qui implique l'ensemble des acteurs socio-économiques dans le développement durable, avec en première ligne les futurs habitants. Sur le fond, les chartes peuvent contenir des dispositions techniques précises (ex : surface de plancher par types de logements) ou simplement inviter les signataires à satisfaire des exigences générales (ex : respecter la biodiversité, assurer des continuités écologiques...). Ces chartes ont une valeur contractuelle incertaine, la plupart du temps elles prennent la forme de « *cahiers techniques* » séparés de la concession d'aménagement. Les premiers contentieux sur ces documents permettront peut-être de préciser la valeur des prescriptions qu'elles contiennent. Pour le moment, elles semblent conserver une valeur symbolique de « *bonne intention* ».

Finalement, que ce soit avec les certifications officielles, les modèles informels de gestion urbaine ou des approches contractuelles, il serait de bon augure de passer des « *bonnes pratiques* » aux contraintes juridiques. La composition éclatée du management durable impute les approches d'un manque de lisibilité, au point d'émettre des doutes sur la sincérité des instruments proposés. Ne s'agit-il pas de « *green washing* » ou d'une position marketing ? Qu'apporte le modèle HQE²R par rapport à une certification ISO 14001 ? Le débat principal consiste à dissocier l'image de l'effet de mode de la véritable volonté d'une démarche de projet de gestion durable. Dans ce cafourillis du management urbain durable, l'instinct du juriste est de tenter de faire ressortir des points communs à ces systèmes de façon à esquisser les premiers traits des principes directeurs de l'urbanisme opérationnel durable.

Section 2 – Les proto-principes directeurs de l'urbanisme opérationnel durable : participation, précaution, résilience, évaluation, responsabilité, et gestion adaptive

Identifier la nature juridique de l'urbanisme durable implique de s'efforcer de déterminer des principes émergents qui formeraient le socle d'une nouvelle forme d'opérationnalité du droit de l'urbanisme. Cette démarche, quoi que fortement expérimentale, repose sur le croisement des opérations d'aménagement déjà réalisées et les principes du développement durable. Le phénomène semble bien avancé puisque peu à peu les principes de l'urbanisme durable se dévoilent et surtout se détachent de la perspective environnementale qui prédomine toujours dans les opérations d'aménagement (§2). De manière encore plus symbolique, c'est le juge administratif qui trace des voies de l'urbanisme durable en faisant basculer des principes du droit de l'environnement dans le droit de l'urbanisme (§1).

§1 La confusion de principes du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme : la participation et le principe de précaution

Juridiquement, deux principes du droit de l'environnement interagissent de façon régulière avec le droit de l'urbanisme. D'une part, le principe de précaution qui, désormais, bénéficie d'une reconnaissance à part entière par la jurisprudence. D'autre part, le principe de concertation qui devient un élément clé de la conduite d'un projet d'urbanisme.

Pour ce qui concerne le principe de précaution, le juge administratif a reconnu son applicabilité au droit de l'urbanisme alors même qu'il est très discuté en droit de l'environnement. En droit, le principe de précaution entend éviter une atteinte à l'environnement ou à la santé humaine en restreignant ou interdisant une activité en cas de doute sur ses effets. Contrairement à l'action préventive, la précaution consiste à intervenir avant même de savoir si l'activité en question est dangereuse ou non, ainsi selon Michel Prieur le principe de précaution régleme *« l'incertitude scientifique »*¹⁵⁴. En 2005, sur le fondement du principe d'indépendance des législations, le juge administratif avait rejeté un recours fondé sur le principe de précaution dans un contentieux relatif aux autorisations d'urbanisme¹⁵⁵. Cependant, avec l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement en 2005, le principe de précaution est devenu une norme constitutionnelle supra-législative qui s'impose à la réglementation de l'urbanisme. Ce nouveau contexte juridique explique pourquoi en 2010 le Conseil d'Etat a reconnu que le principe de précaution pouvait être invoqué à l'occasion d'un recours relevant du domaine de l'urbanisme¹⁵⁶. Dorénavant, le principe de précaution peut être invoqué à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme, et si jamais un risque est reconnu, le juge pourra purement et simplement annuler l'acte administratif sur le fondement d'une erreur manifeste d'appréciation¹⁵⁷. Cette consécration du principe de précaution dans le droit de l'urbanisme peut avoir des conséquences sur la programmation d'une opération d'urbanisme durable. Pour le moment, le contentieux du principe de précaution en matière d'urbanisme se concentre sur les antennes-relais¹⁵⁸. Seulement, à terme, les retombées juridiques pourront s'étendre à toutes les autorisations d'urbanisme dès lors qu'un risque certain pour la santé humaine ou l'environnement sera soulevé. Sur le plan opérationnel, il en résulte des effets immédiats. Un maître d'ouvrage doit être en mesure d'identifier non seulement tous les effets certains des aménagements, mais surtout les conséquences probables de son intervention afin d'éliminer la menace d'une sanction pour non-respect du principe de précaution. Ce dernier devient un élément clé pour la conduite d'un projet d'urbanisme durable par le contrôle des menaces pour la santé humaine et la biodiversité.

¹⁵⁴ M. PRIEUR, op. cit., p. 186

¹⁵⁵ Conseil d'Etat, 20 avril 2005, Sté Bouygues Telecom ; voir aussi 23 novembre 2005, Ville de Nice, n° 262105

¹⁵⁶ Conseil d'Etat, 19 juillet 2010, Association du quartier des Hauts de Choiseul, n° 32868

¹⁵⁷ Conseil d'Etat Ass., 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, n°342409

¹⁵⁸ Conseil d'Etat, 2 juillet 2008, Sté fr. radiotéléphone (SFR), n°310548 ou Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, Cne de Valence, n°341990

A côté du principe de précaution, la réalisation d'un projet d'urbanisme est aujourd'hui de plus en plus conditionnée par le principe de concertation. Plusieurs dispositions tant du Code de l'urbanisme que du Code de l'environnement vont rendre obligatoire l'information et la concertation avec les habitants avant tout projet d'aménagement. Le Code de l'urbanisme à l'article L.300-2 exige que le maître d'ouvrage réalise une concertation préalable avant l'élaboration ou la révision du SCOT et du PLU, pendant la création d'une ZAC et pour toutes les opérations d'aménagement « *ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique* ». Autant dire que pour tous les projets d'aménagement d'une certaine importance il sera nécessaire d'organiser une concertation avec les habitants. La concertation du Code de l'urbanisme entend réunir « *les habitants, associations locales, et toutes les personnes concernées* » pour débattre du projet d'aménagement entrepris. Au terme de la concertation, le bilan de cette dernière doit être tiré par la collectivité maître d'ouvrage en vue de rendre public une information sur le contenu du futur projet. En parallèle de la concertation du droit de l'urbanisme, le Code de l'environnement se structure lui aussi largement autour du principe de participation. Ce principe a une valeur constitutionnelle (article 2 et 7 de la Charte de l'environnement), et se décline de plusieurs façons dans la réglementation environnementale. L'étude d'impact a une fonction informative, l'enquête publique permet de faire participer les parties prenantes sur des projets d'aménagement ayant un impact sur l'environnement, enfin la Commission nationale du débat public veille au respect du principe de participation « *dès lors que des aménagements présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »¹⁵⁹. La participation devient un moteur essentiel de l'urbanisme durable qui rompt avec le caractère unilatéral de la décision administrative. L'ensemble de ces dispositions traduisent aussi une application au niveau national de la Convention d'Aarhus de 1998 sur « *l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement* ». Cette tendance à accroître la participation du public est une dynamique de fond de l'urbanisme depuis vingt ans. Désormais, un projet d'urbanisme doit être l'instant d'une réunion des habitants, des associations, des entreprises, des universitaires (etc.) pour élaborer non seulement un aménagement urbain, mais plus largement, servir un projet de territoire.

L'examen sommaire des principes de participation et de précaution démontre une nouvelle parenté entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement, mais atteste surtout de l'éclosion de principes directeurs de l'urbanisme durable. Cependant, l'urbanisme durable opérationnel ne peut pas se résumer à ces règles, d'autres axiomes beaucoup plus expérimentaux et autonomes du droit de l'environnement paraissent en germination.

¹⁵⁹ Article L.121-1 du Code de l'environnement dispose : « *La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

§2 Le détachement progressif des principes de l'urbanisme durable de l'unicité de la perspective environnementale

Inventorier des proto-principes de l'urbanisme opérationnel durable invite à réaliser un travail empirique pour caractériser des approches juridiques communes aux projets d'urbanismes dit durables. Pour ne pas partir de zéro, l'étude des appels à projets nationaux formulés dans le cadre du « Plan d'actions ville durable » en 2008 et 2011 est une bonne base de travail pour identifier des occurrences qui se répètent. Ce Plan d'actions est l'une des autres conséquences du Grenelle de l'environnement, il a été inauguré en octobre 2008 par le Gouvernement pour concevoir une nouvelle façon de construire et de gérer la ville. A cette fin, deux appels à projet ont vu le jour afin de créer des « clubs opérationnels » chargés de réaliser des aménagements exemplaires. Le premier appel « Ecocité » a eu pour objectif de promouvoir la ville durable au sein de grandes agglomérations qui ont initié une démarche résolument novatrice en matière de durabilité urbaine¹⁶⁰. Le second appel « Ecoquartier » s'est décomposé en deux temps, une souscription en 2009, et une autre en 2011, avec chaque fois des référentiels différents. Toutefois, dans les deux cas, l'ambition a été de déployer un panel d'actions de développement durable à l'échelle d'un quartier. Sans entrer dans le détail des programmes d'aménagements sélectionnés, ce sont les appels à projets « Ecoquartier » qui vont donner naissance à deux référentiels très intéressants pour identifier des principes directeurs de l'urbanisme durable¹⁶¹.

La grille d'évaluation de l'appel à projet de 2009 se composait en trois rubriques : pilier social et sociétal ; pilier économique ; et pilier environnemental. L'appel à projet « Ecoquartier » de 2009 reposait classiquement sur les trois fondements du développement durable. La division en trois groupes révélait en réalité une démarche approximative qui saisisait mal le concept de développement durable. L'Ecoquartier version 2009 en dépit d'une composition en trois tonalités souffrait d'erreurs d'appréciations en raison d'une vision écocentricité. *A contrario*, en 2011 c'est un référentiel à quatre variables qui a été mis au point : démarche et processus ; cadre de vie et usages ; développement territorial ; et préservation des ressources et adaptation au changement climatique. Dans les deux hypothèses, la finalité est d'assurer une régénérescence de la ville pour affronter le XXIème siècle. Cependant, en 2011, l'expérience aidant, la grille d'analyse a davantage cerné l'enjeu de maîtriser un projet de territoire. Le rapprochement des versions de 2009 et 2011 de l'Ecoquartier dévoile des principes directeurs communs de ce que pourrait être l'urbanisme opérationnel durable.

¹⁶⁰ Treize agglomérations sélectionnées : Bordeaux « Plaine de Garonne », Rennes « Quadrant Nord-Est », Strasbourg-Kehl « Métropoles des Deux-Rives », Plaine-commune « Terre de partage et d'innovation urbaine », Montpellier « De Montpellier à la mer », Nantes-St Nazaire « Eco. Métropole : construire la ville autour du fleuve », Metz métropole « Ecocité 128 », Clermont-Ferrand « Ecocité clermont métropole », Grenoble « Grenoble écocité », Marseille « Marseille euroméditerranée, Nice « Ecocité Nice Côte-d'Azur », La Réunion « Ecocité insulaire et tropicale », et le Pays du Haut Val d'Alzette « Ecocité Alzette Belval ».

¹⁶¹ Les deux référentiels sont disponibles en annexe du mémoire.

Le premier d'entre eux est la résilience, c'est-à-dire la capacité à agir et à réagir en fonction de l'imprévu. Cette capacité d'adaptabilité des projets d'urbanisme repose sur des considérations d'ordre managérial. Concrètement, c'est le type d'organisation du maître d'ouvrage ou de l'aménageur ainsi que la composition de son équipe qui permettra de cerner la somme des enjeux qui composent le projet. C'est la raison pour laquelle la résilience invite à constituer des équipes pluridisciplinaires (urbanistes, architectes, ingénieurs, juristes, écologues...) en vue d'anticiper d'éventuelles contraintes imprévues (espèces protégées, schéma d'intermodalité non-pertinent, erreur de diagnostic sur les attentes des habitants...). On retrouve ce principe de résilience dans les appels à projet du ministère. En 2009, cette cible était la première intégrée au pilier social sous l'expression de « *gouvernance urbaine* ». Lors du second appel à projet, la résilience a été rattachée aux cibles numéros une et deux de la section « *démarche et processus* ». L'idée de la résilience est de proposer une trame pour gérer un projet autour de partenaires sur le long terme, de bien situer le projet et enfin, de définir un programme cohérent. En effet, la résilience renvoie aussi à la capacité de s'entourer d'une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée, mais aussi d'avoir une capacité d'anticipation sur la réversibilité des choix. En somme, la résilience est un mode de gestion qui perçoit les politiques comme des expériences et reconnaît que des résultats inattendus sont inévitables, et que ceux-ci représentent des occasions d'apprentissage social.

Ensuite, le second principe de l'urbanisme opérationnel va intervenir par pair : l'évaluation et la responsabilité. L'évaluation est un concept très répandu dans le courant de la Nouvelle gestion publique, il est même plus globalement utilisé de façon générique et quasi-systématique pour souligner le renouveau des modes d'action publique. Ceci explique pourquoi l'urbanisme durable ne peut pas échapper à son lot d'évaluations. Seulement, ces dernières vont reposer sur une analyse initiale *ex ante* de manière à inventorier des paramètres environnementaux (type de faune et de flore, situation géographique...), économiques (caractéristiques de l'économie local, taux de chômage, niveau de diplômes...), et sociaux (démographie, revenus médian et moyen, taux de natalité...) en présence. Dans un deuxième temps, pendant la réalisation des opérations, un dispositif de suivi pourrait être mis en place avec des « *objectifs* » à atteindre (développement d'un type d'économie, hausse du niveau de diplôme, meilleure sensibilisation du grand public à la faune et flore local, bâtiment à forte performance énergétique...). Pendant cette phase, un programme de travaux serait établi avec une étude du coût global de chacun des projets envisagés. Enfin, c'est un bilan *ex post* qu'il conviendrait de produire de manière à synthétiser les aspects positifs et les points faibles de la démarche, avec éventuellement, conformément au principe de résilience, une capacité à corriger les éléments défailants. En vis-à-vis avec l'évaluation, la responsabilité des maîtres d'ouvrage pourra être renforcée. La responsabilisation pourrait prendre la forme d'un droit de retrait encadré de certains financeurs privés ou publics. Des dispositifs moins contraignants pourraient être institués avec de manière non-exhaustive : un droit à la diffusion d'information

auprès du grand public sur l'état d'avancement de la réalisation de l'opération¹⁶², ou encore un droit de pétition avec un système de lanceur d'alerte. Néanmoins, le danger de ce genre de système est tout de même de dériver dans une hyper-responsabilisation qui bloque tout projet d'aménagement, voir même génère des pressions économiques par des lobbyistes. Les dispositifs d'évaluation et de responsabilisation sont omniprésents dans les appels à projet Ecoquartier, l'utilisation de verbes comme « *évaluer, optimiser, prévoir, garantir, piloter, hiérarchiser, encourager...* » relèvent en propre du vocabulaire du management de projet.

Enfin, pour clôturer cet éventail, le dernier principe directeur de l'urbanisme durable pourrait être la gestion adaptative. Cette notion peut se rapprocher de la participation dans la mesure où elle entend associer des parties prenantes au projet, mais elle s'en dissocie puisque la gestion adaptative se réalise postérieurement à la phase d'élaboration et de réalisation du projet. En somme, la gestion adaptative se rapproche d'une logique de gestion urbaine de proximité, c'est-à-dire que les habitants vont être engagés dans leur vie quotidienne dans des actes de développement durable. Cela peut passer par une maîtrise des déchets, mais aussi par le traitement d'un espace vert sous la propre autorité des résidents. L'idée de la gestion adaptative est de créer un lien entre l'habitant et son lieu de vie qui soit différent d'une relation de biens fongibles à consommateur. Le succès du procédé repose sur une sensibilisation des futurs habitants aux caractéristiques du milieu local. La gestion adaptative peut paraître très bucolique, mais en réalité il s'agit de penser une vie à un rythme différent de celui du système du développement par la croissance du PIB, et qui correspond peut-être mieux aux impératifs du développement durable. Des expérimentations pionnières de la gestion adaptative existent au travers l'habitat participatif qui consiste à organiser la vie d'un quartier de sa conception architecturale en passant par sa réalisation, puis son fonctionnement. L'habitat participatif va bien au-delà de la gestion adaptative, mais sa finalité symbolise cette intention de consolider les liens des résidents avec leur cadre de vie. Pour l'heure, l'habitat participatif n'en est qu'à ses premiers pas ; sur Angers, les expériences de l'association Regain d'Anjou ou encore de l'éco-quartier Les Près illustrent les fragilités de ce processus urbain qui manque de bases juridiques¹⁶³. Les appels à projet du ministère expriment à plusieurs reprises cette volonté d'impliquer l'habitant dans son espace de vie. En 2009, cela est inscrit explicitement dans le pilier sociétal qui doit renforcer les liens sociaux, mais de façon encore plus nette, en 2011, la section deux relative au « cadre *de vie et usages* » propose un modèle de « *vivre-ensemble* » qui invite à renforcer les « *solidarités locales* ». La gestion adaptative reste pour le moment bien absconse, surtout le risque d'un tel système est de créer des « *pré-carré* » d'habitants qui vont s'approprier de manière exclusive et excluant un quartier au point de constituer des ghettos. Par ailleurs, la gestion adaptative semble difficilement applicable dans un modèle économique qui

¹⁶² La notion de droit à la diffusion est consacrée à l'article 5§2 de la Convention d'Aarhus : « *Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles [...]* ». Il s'agit d'une obligation positive de la personne morale de rendre public et accessible une information complète et non-erronée.

¹⁶³ Le projet de loi ALUR prévoit un renforcement de la juridicité de l'habitat participatif via la création de deux statuts : la coopérative d'habitants, et la société d'autopromotion.

prône la division sociale du travail, et absorbe une grande partie du temps libre dans la consommation de masse.

Ces trois principes directeurs offrent une issue potentielle du devenir de l'urbanisme durable opérationnel. Ils restent très hypothétiques, mais ces principes se retrouvent très souvent dans les opérations d'aménagement. Ainsi, la ville de Vancouver au Canada a entrepris en 1990 des démarches similaires. La municipalité de Vancouver a mis place un plan intitulé « *Créer notre propre avenir* » composé de cinq actions et cinquante-quatre objectifs (évolution des maladies, superficie d'espaces verts, augmentation des modes de transports publics...). Pour autant, après dix ans, le bilan du plan fut un échec cuisant : chômage endémique, artificialisation continue et expansion de la ville, crise sociale des minorités... En réponse, la ville a adopté une « *planification centenaire* »¹⁶⁴ avec trois principes pilotes : habitabilité, durabilité, et résilience. L'habitabilité a été conçue comme un élément d'accès aux équipements publics et d'insertion des habitants dans la ville. De son côté, la durabilité a incité la municipalité à appréhender autrement l'échelle de la ville par tranche de vingt ans en intégrant des finalités économiques, sociales, et écologiques. Enfin, la résilience a tenté d'intégrer dans l'esprit des habitants qu'un projet d'aménagement et de ville est évolutif au gré des attentes et des besoins. L'exemple de Vancouver illustre que même au niveau mondial, l'urbanisme durable se cherche. En tout état de cause, avec les principes directeurs répertoriés ce n'est plus la cause environnementale qui est défendue mais davantage un nouveau mode de développement urbain. L'urbanisme opérationnel durable se réalisera certainement dans une perspective de développement durable, et pas uniquement au travers d'une axiologie écologique.

En France, le nouveau label Ecoquartier annoncé en décembre 2012 à Brétigny-sur-Orge par la ministre Cécile Duflot va peut-être généraliser un modèle d'opération durable qui permettra de confirmer ou non ces principes. Pour le moment, le droit semble marginaliser des démarches d'urbanisme opérationnel durable. Les différentes expériences d'aménagement durable permettent de dresser des perspectives, mais pas d'être péremptoires sur l'existence juridique des principes. L'urbanisme opérationnel durable est alors à dessiner au gré de chaque opération. Que penser dans ce cadre incertain du projet Angers Rives Nouvelles ? La mise en forme des cinq principes de l'urbanisme durable opérationnel permettra-t-il de réaliser des opérations en adéquation avec le développement durable ?

¹⁶⁴ Site internet de la ville de Vancouver : <http://vancouver.ca/home-property-development/planning-zoning-development.aspx>

Section 3 – La mise en forme de ces conditions d’urbanisme durable comme succès de la conduite opérationnel d’Angers Rives Nouvelles ?

L’entrée dans la phase opérationnelle du projet Angers Rives Nouvelles pose de nouvelles interrogations. Désormais, l’enjeu n’est plus de concevoir théoriquement un projet d’urbanisme durable mais de le concrétiser dans les faits. La réalisation opérationnelle des Rives Nouvelles doit être appréciée au regard du type de management urbain qui sera choisi (§1). Par la suite, pour que ce projet devienne un véritable moteur du développement durable, il sera nécessaire de réunir les trois piliers qui forment le socle de ce modèle de société, et pas seulement limiter l’analyse à la dimension du « verdissement » des constructions (§2).

§1 Quel management urbain pour le projet Angers Rives Nouvelles ?

Le type de gestion d’un projet est le premier élément cardinal pour organiser une stratégie des actions à mener. Dans le droit fil des précédemment propos, les principes de l’urbanisme durable opérationnel dégagés vont donner lieu à une discussion au regard du projet Angers Rives Nouvelles.

En premier lieu, la résilience sera cruciale compte tenu de l’échelonnement dans le temps du projet. L’adaptabilité des opérations du projet Rives Nouvelles au gré des opportunités permettra de faire face à d’éventuels imprévus : aléa climatique, politique, financier... Pour le moment, le projet s’appuie sur une équipe de maître d’œuvre pluridisciplinaire : des paysagistes et urbanistes, mais aussi des spécialistes en gestion de déplacements et d’espaces publics. Cette équipe est à même d’assurer une vision large du projet, seulement l’entrée dans la phase opérationnelle va peut-être rendre impératif de recourir à des partenaires extérieurs. En guise d’illustration, l’orientation 8 du Projet d’agglomération de 2003 incite à généraliser l’AEU. A cet effet, il n’est pas unimaginable que la SPL s’appuie sur l’ADEME pour mettre en œuvre une AEU2 en vue d’obtenir une AMO sur la gestion de projet. Par ailleurs, le Plan Guide donne à voir une coordination des opérations qui paraît cohérente. Le déroulement en séquence des secteurs d’aménagement laisse entrevoir que les travaux ne seront pas centralisés autour d’un site, mais au contraire répartis sur une somme d’opérations de plus ou moins grande ampleur. Le Plan Guide permet aussi d’avoir une visibilité sur les aménagements via différentes orientations littéraires et cartes du projet (ex : les plans de coupe par comparaison délivrent une information claire sur les futurs travaux en bordures de rives¹⁶⁵).

¹⁶⁵ Plan Guide, mai 2013, p.86 : profil des berges dans l’axe de la montée St Maurice et Quai Ligny.

Figure 7 – Vue en coupe des futurs aménagements du Quai Ligny – Source : ©Grether+Phytolab, Plan Guide, mai 2013



En lien direct avec la résilience, la gouvernance des Rives Nouvelles va être fondamentale pour tracer les perspectives de la participation. Pour le moment, le projet a fait l'objet d'un processus complet de participation

citoyenne : réunions publiques, groupes habitants avec des ateliers, visites de terrain, informations dans la presse... Il reste à déterminer les modalités de participations qui seront entreprises pendant la conduite opérationnelle du projet. Certes, il y aura des concertations obligatoires via l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme, mais aussi des enquêtes publiques ou des études d'impacts qui vont amener la population à s'investir dans le projet. Toutefois, dans de nombreux cas, la participation reste inaboutie et repose sur une participation d'un petit nombre d'habitants. Le projet Angers Rives Nouvelles a jusqu'à présent réussi à fédérer les angevins. Le démarrage opérationnel va rendre obligatoire de revoir les méthodes d'accompagnement participatif du projet. Dans ce cadre, il pourrait être intéressant de constituer des groupes de référents citoyens sur des thématiques (architectures, eau, mobilité ...), mais pour éviter la spécialisation des groupes, d'affecter chaque groupe à l'un des quatre secteurs opérationnels. Cette nouvelle phase de la participation va aussi exiger de restreindre le cercle des participants aux riverains et futurs habitants. Le type de gouvernance va induire un certain type de participation, soit le projet sera piloté par le haut, soit il sera piloté par le bas, soit il sera multi-niveaux. Cette dernière hypothèse signifie allier associations, syndicats, entreprises, politiques, citoyens-futurs habitants. Ce type de gouvernance doit être à même de porter une dynamique de projet global.

En troisième lieu, l'urbanisme opérationnel durable rend impératif d'évaluer et de responsabiliser les porteurs du projet. A cet effet, les quatre secteurs d'aménagement offrent une perspective itérative des opérations sur le court et le long terme. Il s'agira alors de décomposer ces secteurs en opérations d'aménagement avec des moyens et des objectifs de développement durable. Le management pourra ainsi se matérialiser par un « système d'analyse » articulé autour de critères utilisés par le ministère dans ses appels à projet, voir même de façon plus ambitieuse en se servant de l'architecture développée avec l'analyse HQE²R. Cette dernière, bien que très expérimentale, détermine la cible de développement durable et parvient à s'extraire des conceptions environnementales de l'urbanisme opérationnel. Les cibles pourraient s'établir sur différentes thématiques : sociale, environnementale, développement local, qualité du bâti, satisfaction des habitants... Ces thématiques générales se diviseraient en sous-objectifs destinés à produire un graphique à l'instar du modèle HQE²R. Pour

amplifier l'engagement de la SPL, et autres acteurs du projet, une Charte d'objectifs de qualité de développement durable pourrait être rédigée. Pour donner à la Charte une valeur autre que symbolique, il serait envisageable de l'intégrer dans des annexes d'une ZAC ou dans le règlement du lotissement. Il faut noter que le Plan Guide mentionne certaines prescriptions architecturales spécifiques pour des secteurs : conception bioclimatique des bâtiments, terrasses végétalisées, études d'ombres, pleine terre pour la plantation d'arbres...¹⁶⁶

Par ailleurs, le territoire de l'agglomération angevine se compose déjà d'outils de développement durable qui pourront servir le projet des Rives Nouvelles. Un Agenda 21 communautaire a été mis en place en 2006 en lien avec le Projet d'agglomération de 2003. L'Agenda se compose de vingt orientations qui se déclinent en quarante actions. Pour le projet Angers Rives Nouvelles, les orientations 7 à 12 peuvent être étudiées puisqu'elles répondent à des objectifs des berges de Maine. A titre d'illustration, l'orientation 8 propose de « *favoriser les expérimentations en faveur d'un urbanisme solidaire et écologique* », la 10 de « *responsabiliser les acteurs au regard de l'ensemble de leurs impacts environnementaux* », ou encore la 12 de « *préserver et valoriser les ressources naturelles* ». Pour contrôler l'application de l'Agenda communautaire, des indicateurs de performance évaluent les résultats en termes de développement durable sur le territoire de l'agglomération. Ainsi, il existe des indicateurs globaux qui mesurent les orientations, et des indicateurs par action. Il serait intéressant pour la SPL de mettre en relation son projet avec l'Agenda 21, notamment les résultats des indicateurs afin de réaliser un état initial des cibles de développement durable à atteindre.

Ce cadre global de management pourra, le cas échéant, recourir à une labellisation du type ISO 14001 ou EMAS. Pour autant, la labellisation de la SPL Angers Rives Nouvelles ne doit pas être une finalité en elle-même. Le management du projet doit s'appuyer sur les caractéristiques du projet et sa temporalité spécifique. Le Plan Guide est à cet effet un outil précieux pour coordonner et structurer l'approche opérationnelle des Rives Nouvelles.

Au-delà de la réalisation des opérations, la réussite du projet se manifestera par la souplesse d'usage des aménagements. En effet, très souvent les équipements sont pensés de façon rigide et monofonctionnelle, or l'urbanisme durable suggère une appropriation par les individus de l'espace. Un projet d'urbanisme durable doit éviter de dicter la thématique d'un équipement pour qu'il soit apprivoisé par les habitants. A titre d'illustration, le quartier St Serge va être entièrement rénové et réhabilité. Ce nouvel espace urbain va donner à voir une nouvelle perspective pour la ville. Seulement, rien ne permet de prédire comment cet espace sera utilisé. La tentation pourrait être grande de stratifier les usages de ce nouvel espace. Or, le Parc des

¹⁶⁶ Pour une illustration voir Plan Guide, mai 2013, pp. 67 à 69

Confluences ou la Place de la Maine seront des lieux qui nécessiteront un investissement social de la part des habitants. Ainsi, il est envisageable de laisser au sein du futur Parc des Confluence des zones complètement « naturelles », c'est-à-dire des lieux où les interventions humaines seront limitées aux impératifs de salubrité et d'ordre public. Le Plan Guide souligne d'ailleurs cette volonté d'éviter « *les répartitions fonctionnalistes trop prédéterminées [qui] manquent souvent leurs cibles ; les excès de découpage, affectation ou zoning des espaces publics ne sont profitables à personne* »¹⁶⁷.

Dans tous les cas de figure, il n'y aura pas une unique voie à suivre pour organiser le management du projet Angers Rives Nouvelles. Une chose est sûre, en l'absence de cadre juridique, tout repose sur la bonne volonté des maîtres d'ouvrage. La priorité du projet sera alors d'expérimenter la voie d'une synergie des trois faisceaux qui composent le développement durable.

§2 La réunion des trois dimensions du développement durable principal défi des Rives Nouvelles

Le Plan Guide annonce en avant-propos : « *concrétiser un projet urbain durable, guidé par quatre grandes priorités : un projet aux grandes qualités écologiques et paysagères, avec une trame verte et bleue magnifiée ; des conditions de déplacement adaptées à la mise en valeur et à l'accessibilité d'un centre-ville élargi ; un développement urbain équilibré entre espaces publics, emplois, logements, activités et équipements ; un visage attractif à travers la dynamique d'usagers diversifiés et d'activités innovantes, vitrine des talents angevins* »¹⁶⁸. Si l'on s'en tient aux finalités affichées dans cette page introductive, les Rives Nouvelles s'appliquent à soutenir le concept de développement durable. Pourtant, la lecture du Plan Guide laisse dans bien des cas entrevoir un discours à forte propension écologique. Toute la deuxième partie propose une narration sur la relation « *ville et paysage* » avec en point d'orgue les continuités écologiques. Dans ce cadre, les perspectives sociales et économiques paraissent moins mises en avant. Pour autant, cette première lecture est atténuée à plusieurs reprises en raison d'informations disséminées concernant les enjeux économiques et sociaux, y compris dans cette seconde partie. Ainsi, toute une page est consacrée au « *centre métropolitain et activité économique* »¹⁶⁹ qui souligne que « *le projet Angers Rives Nouvelles n'est pas à regarder comme un simple embellissement des espaces publics et naturels. Ses ambitions économiques et sociales sont prioritaires, pour le développement et le rayonnement de toute l'agglomération* »¹⁷⁰. La priorité n'est donc pas uniquement l'environnement, mais aussi l'économie et le social. Le propos développé sur le « *quartier des talents* » illustre cette dimension de développement durable. Le Plan Guide glisse à ce titre que « *son développement progressif poursuit simultanément des objectifs de : [...] développement économique ;*

¹⁶⁷ Plan Guide, mai 2013, p. 23

¹⁶⁸ Plan Guide, mai 2013, p. 9

¹⁶⁹ Plan Guide, mai 2013, p. 47

¹⁷⁰ *Idem.*

d'équilibre et mixité programmatique, sociale, générationnelle [...] »¹⁷¹. Dans la même optique, le triptyque « un port, un parc, une place » désigne bien cette volonté de conjuguer l'environnement par le parc, l'activité économique à travers l'identification d'un port, et des interactions sociales par la présence d'une place.

Le projet Rives Nouvelles devra quand même travailler sa démarche d'urbanisme intégré. Autrement dit, pour structurer un urbanisme autour des trois piliers du développement durable il est impératif de créer une synergie entre les différentes compétences d'une collectivité locale. Cela signifie prendre en compte la politique de transport, la tarification sociale ou solidaire, organiser des activités culturelles pour faire vivre l'espace public, développer l'économie locale en concordance avec les aménagements en cours, ou encore coordonner les opérations de construction avec la politique de l'habitat. Cette voie sera peut-être entreprise au travers de Plan Guide opérationnel, sorte de récapitulatif d'une opération d'aménagement sur un secteur ou un ensemble d'îlots à bâtir.

Les objectifs du Plan Guide sont ambitieux, si bien qu'au final les Rives Nouvelles ne paraissent pas tant qu'un simple projet d'aménagement qu'une stratégie pour une ville durable. La programmation du réaménagement des berges de la Maine entend faire entrer la Ville d'Angers dans une nouvelle dimension pour les prochaines décennies. L'une des difficultés qui va se présenter aux acteurs du projet sera d'arriver à unir les trois piliers du développement durable. Placarder des intentions ne suffira pas à réaliser un projet de développement durable qui exigera un travail de fond. Cela impliquera de réfléchir sur des aménagements qui ne soient pas seulement des constructions isolées les unes des autres, mais qui réalisent un projet de territoire avec une perspective politique. Déterminer cet horizon politique permettra éventuellement d'échapper à la dérive de l'onction maniaque d'écologisation de l'urbanisme.

¹⁷¹ Plan Guide, mai 2013, p. 61

CONCLUSION

Pour reprendre un propos de Jacques Theys, « *le développement durable est un principe normatif sans norme* »¹⁷². En disant cela, Jacques Theys n'est pas loin de décrire la situation de l'urbanisme opérationnel durable. Certes, la durabilité a bien fait son entrée dans la sphère du droit de l'urbanisme, désormais il suffit de lire le Code de l'urbanisme pour se rendre compte que, dès les premières pages, le développement durable est omniprésent. Pour autant, la réécriture des objectifs du droit de l'urbanisme peine à s'affirmer sur le plan opérationnel. Seule la planification semble être à même de traduire des prescriptions de développement durable, parfois encore trop écologiques. Est-ce par manque de connaissance ou par frilosité que le législateur n'investit pas ce nouvel Eldorado des aménageurs ? Peut-être un peu des deux. En réalité, les pouvoirs publics ne se désintéressent pas de ce domaine de compétences. Au niveau international, des réflexions d'ensemble se posent sur la notion de ville durable, c'est même davantage l'Union européenne qui s'attache à organiser un réseau d'urbanisme durable. En ce sens, la durabilité urbaine est complètement intégrée dans le phénomène de la globalisation normative. Ainsi, au niveau national, les institutions reprennent en grande partie les travaux initiés à l'échelle supranationale, tout en investissant un champ opérationnel spécifique. Les appels à projets nationaux témoignent d'une réelle dynamique de la politique d'urbanisme environnemental au départ, puis durable par la suite. Cependant, l'urbanisme opérationnel durable échappe encore à tout approvisionnement complet par l'administration publique.

En somme, cet urbanisme opérationnel se rattache d'une certaine façon typiquement au courant de l'hypermodernité qui exalte la rapidité, la liberté, et supporte mal l'encadrement normatif. En effet, le droit de l'urbanisme n'est-il pas souvent déprécié pour ses aspects contraignants : la ZAC trop longue, le lotissement pas assez flexible, la procédure de mise en concurrence de la concession d'aménagement trop périlleuse... La meilleure façon de ne pas être contraint serait de développer un ensemble de « *soft law* » (Chartes des villes, Plan Guide...) à la portée juridique toute relative, voire nulle. L'urbanisme opérationnel durable semble véritablement affecté par le courant du néo-libéralisme juridique qui défend une forme de dérégulation normative. En atteste le nombre pléthorique de certifications parapubliques, de modèles de management environnemental qui proposent aux maîtres d'ouvrage une méthode d'urbanisme durable, qui bien souvent se concentre sur le bâti et l'environnement. Là où pendant des années le droit de l'urbanisme s'est structuré autour de grands outils juridiques standardisés et reproductibles sur tout le territoire, l'urbanisme opérationnel durable propose un management de projet régulé, flexible, et différencié.

¹⁷² J. THEYS, « *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments* », dans « Repenser le territoire. Un dictionnaire critique », dir. S. WACHTER, La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube, 2000, p. 243

Ainsi, la difficulté à organiser un régime juridique de l'urbanisme durable opérationnel réside peut-être dans un contexte socio-culturel qui délivre un message d'hétérogénéité¹⁷³ là où les villes se sont développées depuis soixante ans sur un modèle mimétique. Ceci explique pourquoi il n'y a pas de combinaison gagnante pour organiser un projet d'urbanisme durable mais une multitude de produits certifiés. Avec l'urbanisme durable, les outils juridiques s'ouvrent sur le marché de l'économie verte qui convoque tous les délices de la consommation et du marketing. En témoigne l'implantation des labellisations étrangères, notamment en provenance des Etats-Unis avec le LEED (Leadership in Energy and Environmental Design). Dès lors, pour tracer les contours juridiques de l'urbanisme opérationnel durable, il ne reste pour le juriste plus qu'à mener un travail empirique d'études de projets d'aménagement. Chaque année des dizaines d'opérations sont étiquetées « *développement durable* », lesquelles doivent être triées pour identifier une typologie de l'urbanisme opérationnel. Au total, des principes hypothétiques émergent : précaution, participation, résilience, gestion adaptative, évaluation et responsabilité.

Dans ce cadre, les perspectives du projet Angers Rives Nouvelles sont à construire. Ce projet de par son envergure propose de redessiner la ville, ce qui explique pourquoi sur le plan opérationnel la démarche devra être novatrice. Soutenu par un Plan Guide, la SPL qui porte le projet devra sûrement s'appuyer sur des référentiels, engager les habitants dans le projet, et le gérer en composant une équipe pluridisciplinaire. Par ailleurs, les attentes légitimes de meilleures conditions de vie des habitants risquent de peser sur le projet. L'une des caractéristiques de l'urbanisme durable est, en effet, un investissement citoyen beaucoup plus important qu'auparavant. Avec l'urbanisme opérationnel durable, c'est tout le processus d'élaboration d'un programme d'aménagement qui évolue vers davantage de flexibilité et d'anticipation. En ce sens, le projet Angers Rives Nouvelles s'articule déjà autour d'un schéma d'hyper-modularité : un Plan Guide non-réglementaire, une démarche de participation elle aussi non-réglementaire organisée depuis 2010, ou encore la recherche d'un urbanisme négocié et contractualisé. Autant de signes qui montrent que l'urbanisme durable dans sa phase opérationnel est imprégné du souffle de l'interchangeabilité.

Mais finalement, l'urbanisme durable est-il quelque chose de nouveau ? Dans les années 1960', les « *villes nouvelles* » étaient perçues comme la solution aux problèmes démographiques liés à l'éclosion de la classe moyenne. La ville durable, et sa déclinaison opérationnelle, sera-t-elle l'avenir du XXIème siècle ? Le rêve de la propriété foncière ne va-t-il pas démentir cet idéal ? En tout état de cause, la réussite de l'urbanisme durable reste bien nébuleuse. Cette nouvelle conception de la ville propose une approche renouvelée de la gestion des territoires qu'il faudra approfondir pour savoir s'il s'agit d'un changement cosmétique ou d'un bouleversement de la façon de faire par rapport aux méthodes adoptées jusqu'à aujourd'hui. Pour conclure, il se pourrait que l'opérationnalité du développement durable urbain génère un droit de l'urbanisme recomposé qui s'accorde au « *pluriel* », là où pendant des années, le schéma de l'unicité juridique a régné en maître absolu.

¹⁷³ Sur ce point le projet de recherche BIMBY, « Buld in my backyard », illustre parfaitement ce processus de recomposition de l'urbanisme opérationnel vers davantage de mutabilité. L'idée de cette recherche étant de réhabiliter des banlieues pavillonnaires sous l'égide du développement durable ; voir le site internet : <http://bimby.fr/>

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1) ASCHER F., « *Les nouveaux principes de l'urbanisme* », La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube 2004
- 2) BEGOUT B. « *Suburbia* », Ed. Inculte, coll. Temps Réel, 2013
- 3) BIDO D., et CARFANTAN G., « *Le maire et son écoquartier* », Victoires éditions, 2013
- 4) BILLAUDOT F., et BESSON-GUILLAUMOT M., « *Environnement, urbanisme, cadre de vie, le droit de l'administration* », Montchrestien, 1979
- 5) BRUNEL S., « *Le développement durable* », Que sais-je ?, PUF, 2012
- 6) CERDA I., « *La théorie générale de l'urbanisation* », Les éditions de l'Imprimeur, collect. Tranches de Villes, 2005
- 7) CHARLOT A., « *Vers un nouveau modèle urbain – Du quartier à la ville durable* », Ed. Victoires, Comité 21
- 8) CHARLOT-VALDIEU C., et OUTREQUIN PH., « *L'urbanisme durable – concevoir un écoquartier* », ed. Le Moniteur, 2^{ème} édition, 2009
- 9) DUPUY G., « *L'Urbanisme des réseaux. Théories et méthodes* », Paris, Armand Colin, 1991
- 10) ESCOUROU G., « *Le climat en ville* », Nathan, Paris, 1991
- 11) FERRY L., « *Le nouvel ordre écologique* », Paris, Grasset, 1992
- 12) FOSTER J. B., « *Marx écologiste* », Ed. Amsterdam, 2011
- 13) GATEAU LEBLANC N., « *Montage d'opérations d'aménagement* », Ed. EFE, 2^{ème} édition, 2012
- 14) GRUEN V., « *The Heart of our cities: the urban crisis: diagnosis and cure* », Thames & Hudson, 1965
- 15) HAMMAN PH., « *Sociologie urbaine et développement durable* », collect. Ouvertures sociologiques, De Boeck, 2012
- 16) JONAS H., « *Le principe de responsabilité – Une éthique pour la civilisation technologique* », Flammarion, collect. Champs essai, 2008
- 17) LACAZE J.-P., « *Introduction à la planification urbaine* », Edition du Moniteur, 1979
- 18) LAURENT E., et LE CACHEUX J., « *Economie de l'environnement et économie écologique* », Armand Colin, 2012
- 19) LE CORBUSIER, « *La Charte d'Athènes* », Edition de Minuit, 1957
- 20) LEFEBVRE H., « *Le droit à la ville* », Economica, 1968, rééd. 2009
- 21) LIEBARD A., et DE HERDE A., « *Traité d'architecture et d'urbanisme bioclimatiques. Concevoir, édifier et aménagement avec le développement durable* », Le Moniteur, p. 368
- 22) LOMBORG B., « *L'écologie sceptique* », Le cherche Midi, 2004
- 23) LYOTARD J.-F., « *La condition postmoderne* », Ed. De minuit, 1979
- 24) MASBOUNGI A. (dir.), « *(Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville* », ed. Le Moniteur, 2013
- 25) PERIGNON S., « *Le nouvel ordre urbanistique. Urbanisme, propriété, libertés* », Ed. Cridon et Répertoire Defrénois, 2004
- 26) PIGEON P., « *Paradoxes de l'urbanisation : pourquoi les catastrophes n'empêchent-elles pas l'urbanisation ?* », L'Harmattan, 2012
- 27) PISANI E., « *Utopie foncière* », Gallimard 1977
- 28) PRIEUR M., « *Les Hommes et l'environnement : quels droits pour le XXIème siècle ?* », ed. Frison-Poche, 1998

- 29) ROMI R., « *Les espaces humides* », L'Harmattan, 1992
- 30) SERRES M., « *Le contrat Naturel* », Flammarion, collect. Champs essais, 1992
- 31) SLOTERDIJK P., « *Règles pour le parc humain* », Mille et une Nuits, 2000
- 32) STIGLITZ J., SEN A., et FITOUSSI J.-P., « *Richesse des nations et bien-être des individus* », Odile Jacob, 2009
- 33) THEYS J., DU TERTRE CH. et, RAUSCHMAYER F., « *Le développement durable, la seconde étape ?* », La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2009
- 34) WAKERMANN G., « *Environnement et écosociété : histoire, acteurs, économie, gestion, droit, écologie, patrimoine, santé et sécurité publique* », Ellipses, Paris, 2011
- 35) WIEL M., « *Pour planifier les villes autrement* », L'Harmattan, Villes et Entreprises, 2007

MANUELS

- 1) CHARLOT A., « *Vers un nouveau modèle urbain ?* », Victoires, Comité 21
- 2) DROBENKO B., « *Droit de l'eau* », Gualino, 2007
- 3) GAZZANIGA J.-L., LARROUY-CASTERA X., MARC PH., et OURLIAC J.-P., « *Le droit de l'eau* », Litec, LexiNexis, 3^{ème} édition, 2011
- 4) JACQUOT H., et PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* », Précis Dalloz, 6^{ème} édition, 2008
- 5) ROMI R., « *Droit de l'environnement* », collection Domat droit public, édition Montchrestien, 7^{ème} édition, 2010

ARTICLES

- 1) SAVARIT Y., « *Le patrimoine commun de la Nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?* », RFDA 1998, p. 305
- 2) PACTEU B., « *La sécurité juridique. Un principe qui nous manque ?* », AJDA 1995, p. 151
- 3) BALTASSAT P., « *La révolution contractuelle en matière de fiscalité d'urbanisme : la convention de projet urbain partenarial* », Revue Lamy des collectivités territoriales, 2010
- 4) BONNET F., « *La ville durable, économe ? Faire la ville autrement* », Esprit, 2008, n°8, p. 239 à 245
- 5) BOULEAU G., et RICHARD S., « *Les lois sur l'eau à la lumière des directives-cadre. Evolution récente de la réglementation française sur l'eau* », Agroparis tech., 2009
- 6) CORDONNIER L., VAN DE VELDE F., et DESMARCHELIER B., « *Croissance et répartition en présence d'investissements environnementaux non désirés* », dans « Développement durable et territoires », n°3, vol. 1, décembre 2010
- 7) DEGRON R., « *Le droit des collectivités territoriales et le droit de l'environnement. Complémentarités dans une perspective de développement durable* », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 20, 16 Mai 2011, 2193
- 8) DROBENKO B., « *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : entre attermolements et renoncements* », Rev. Jur. Env., 2007, p. 141
- 9) FRIER P.-L., « *Le droit de construire vendu aux enchères* », RFDA, 1989, p. 809
- 10) GAZANIGA J.-L., « *La genèse de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992* », LPA, n°126, 1992, p.9
- 11) GIVAUDAU A., « *La manie des conventions* », Ét. fonc. 1981, n° 12, p. 27
- 12) GRATRAUD S., « *Le décret sur les SAGE : entre approche globalisante et imprécision* », droit de l'environnement, novembre 2007, p.299

- 13) HOCREITERE P., « *La portée normative de l'article L. 110* », Droit administratif, Dalloz 1993, chronique 9
- 14) HOCREITERE P., « *Le principe d'équilibre ou l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme face au juge administratif* », dans LPA 23 nov. 1988, p. 16
- 15) LEVY A., « *La ville durable. Paradoxes et limites d'une doctrine d'urbanisme émergente : le cas de Seine-Arche* », Esprit, 2009, n°12, p. 136
- 16) LEVY J., « *Le développement urbain durable entre consensus et controverse* », dans « *L'information géographique* », Armand Colin, 2010, n°3, vol. 74, p. 39 à 50
- 17) MAC LEOD G. et WARD K., « *Spaces of utopia and dystopia : landscaping the Contemporary City* », Geografiska Annaler B, 2002, p. 153
- 18) Numéro « *Spécial Grenelle II* », Revue construction et urbanisme, octobre 2010, not. Etudes 10 à 13
- 19) RIBOT C., « *Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ?* », Environnement, avril 2007, p. 9
- 20) SOLER-COUTEAUX P., « *Contribution du droit de l'urbanisme à la réalisation du Grenelle de l'environnement* », Revue de droit immobilier, Dalloz, 2011, p.8
- 21) SOLER-COUTEAUX P., « *Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt* », Revue de droit immobilier, Dalloz, 2011, p. 89
- 22) STRUILLON J.-F., « *L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine : l'apport de la loi Grenelle II* », RFDA 2012
- 23) THEYS J., « *La ville post-carbone* », publication du commissariat général au développement durable, n°2, décembre 2009
- 24) TREBULLE F.-G., « *L'accroissement de la prise en compte du développement durable dans le secteur de la construction* », Revue de droit immobilier, Dalloz, 2008, p.176

MELANGE

- 1) SOLER-COUTEAUX P., « *Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement : réflexion sur la production de la norme d'urbanisme* », dans Mélanges en l'honneur de Georges Wiederkehr, Dalloz, 2009, p. 763

RAPPORTS

- 1) « *Concessions d'aménagement – Guide des procédures de passation* », ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2009
- 2) Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* », rapport public 2010
- 3) Conseil économique et social, « *La réforme de la politique de l'eau* », avis proposé par R. Boué, 2000
- 4) Cour des comptes, « *Les instruments de la gestion durable de l'eau* », rapport 2010
- 5) « *Plan Guide Angers Rives Nouvelles* », Société Publique Locale Angers Rives Nouvelles en association avec Grether et Phytolab, mai 2013
- 6) SAUVEZ M., Rapport du Conseil d'Etat au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur « *La ville et l'enjeu de développement durable* », 2001
- 7) Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL), « *Guide de l'éco-aménagement* », Paris, 2008

WEBOGRAPHIE

- 1) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : <http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=11433&m=3&cid=96>
- 2) Association 4D : <http://www.association4d.org/>
- 3) Association française de normalisation (AFNOR) : <http://www.afnor.org/>
- 4) Association HQE : <http://www.assohqe.org/>
- 5) Association Orée : <http://www.oree.org/>
- 6) Association Palme : <http://www.palme-asso.eu/website/>
- 7) Association Suden : <http://www.suden.org/fr/>
- 8) Cabinet « *Quelle ville ?* » : <http://quelleville.fr/>
- 9) Cités, territoires, et gouvernance : <http://www.citego.info/>
- 10) Cittaslow: <http://www.cittaslow.org/>
- 11) Encyclopédie du développement durable (portée par l'association 4D) : <http://www.encyclopedie-dd.org/>
- 12) GRIST : <http://grist.org/>
- 13) ICLEI : <http://www.iclei.org/>
- 14) Nexity : <http://www.nexity.fr/>
- 15) Organisation internationale de normalisation (ISO) : <http://www.iso.org/iso/fr/home.htm>
- 16) Plan urbanisme construction architecture (PUCA) : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>
- 17) Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines : <http://www.popsu.archi.fr/>
- 18) Revue « Développement durable et territoire » : <http://developpementdurable.revues.org/>
- 19) Site du ministère (statistique) : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/accueil.html>

JURISPRUDENCES

- 1) Conseil d'Etat, 10 juin 1983, Decroix, req. n°46877
- 2) Conseil d'Etat, 16 janvier 1987, Cne de Gif-sur-Yvette, req. n°55711
- 3) Tribunal administratif de Strasbourg, 2 juin 1992
- 4) Tribunal administratif de Pau, 2 décembre 1992, France Nature Environnement
- 5) Conseil d'Etat 21 octobre 1994 Cne de Bennwihr, req. n°115448
- 6) Tribunal de grande instance de Rochefort-sur-Mer, 23 janvier 1996, Min. Publ. et autres c./ Vinet et autres, req. n° 72/96
- 7) Cour d'appel de Poitiers, 9 janvier 1997, Couvert c./ Ligue pour la protection des oiseaux et autres, req. n° 96/00144
- 8) CE 10 février 1997 Assoc. Pour la défense des sites de Théoules, req. n°125534
- 9) Cour de Cassation, Ch. Crim., 25 mars 1998, Sepronas c./ Couvert Vinet
- 10) Tribunal administratif Pau 8 avril 1998 Sepanso Landes, req. N°981643
- 11) Cour administrative d'appel de Paris, 16 avril 1998, Sté sovetra
- 12) Conseil d'Etat, 29 avril 1998 Assoc. Val d'Oise environnement req. N°188678
- 13) Cour d'Appel de Rennes, 9 sept. 1999 C. Couvert et F. Vinet, req. n° 1184/99
- 14) Conseil constitutionnel, 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC
- 15) Conseil d'Etat 11 janvier 2002 M. Jamin n°215314
- 16) Conseil d'Etat, 2 février 2004, Assoc. Cinq cantons La Barre et a, n° 215763
- 17) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 février 2004, Communauté urbaine de Bordeaux
- 18) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 avril 2005, Association des opposants à la liaison Les Lèches-St-Medard de Mussidan, req. n°03BX01027
- 19) Conseil d'Etat, 20 avril 2005, Sté Bouygues Telecom, req. n°248233
- 20) Conseil d'Etat 23 novembre 2005, Ville de Nice, n° 262105
- 21) Conseil d'Etat, 12 novembre 2007, Sté Vicat req. N°295347
- 22) Conseil d'Etat, 2 juillet 2008, Sté fr. radiotéléphone (SFR), n°310548
- 23) Cour administrative d'appel de Bordeaux 17 décembre 2008, EARL Uhaldia, req. N°07BX00985
- 24) Cour administrative d'appel de Lyon, 2 février 2010, ADEROC, req. N°08LY01466
- 25) Cour administrative d'appel de Nancy, 11 févr. 2010, Cne de Berentzwiller, req. n° 09NC00452
- 26) Conseil d'Etat, 19 juillet 2010, Association du quartier des Hauts de Choiseul, n° 32868
- 27) Tribunal administratif Orléans, 9 nov. 2010, Sté Gamesa, req. n° 0802195
- 28) Cour administrative d'appel de Bordeaux 15 novembre 2010 Ministre de l'écologie, énergie, du développement durable et de la mer req. n°10BX00682
- 29) Tribunal administratif de Strasbourg, 10 mai 2011, Assoc. Alsace Nature Région, req. n°0703274
- 30) Conseil d'Etat 26 juillet 2011, Sté Innov. Immo., req. N°320457
- 31) Conseil d'Etat du 14 octobre 2011 Sté Ocreal (req. N°323257)
- 32) Conseil constitutionnel, 14 octobre 2011, Assoc. France nature environnement, n°2011183/184 QPC
- 33) Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, Cne de Valence, n°341990
- 34) Conseil constitutionnel, 23 novembre 2012, Assoc. France nature environnement, n°2012-282 QPC
- 35) Conseil constitutionnel, 26 avril 2013, Assoc. Ensemble pour la planète, n°2013-308 QPC
- 36) Conseil d'Etat Ass., 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, n°342409
- 37) Conseil constitutionnel, 24 mai 2013, Syndicat français de l'industrie cimentière et autres, n°2013-317 QPC

ANNEXES

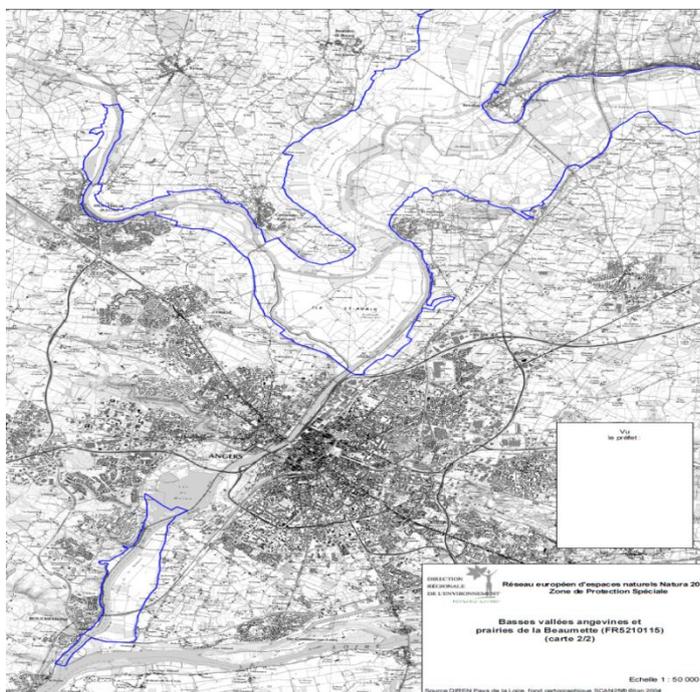
Annexe 1 : Grilles d'analyses des Eco-quartiers 2008 et 2011

Fiche n°3: Grille du concours EcoQuartier			
Thème	Dimensions EcoQuartier	Objectifs EcoQuartier	★ ★★ ★★★
Le pilier social et sociétal	Organiser la gouvernance urbaine pour l'EcoQuartier	s'organiser, s'entourer et piloter	★
		impliquer, écouter et décider	★★
		s'assurer que les objectifs fixés seront respectés et atteints	★★★
		évaluer et préparer une gestion durable	★★★
		se respecter mutuellement et progresser ensemble	★★★
	Améliorer la cohésion sociale	Inscrire le projet dans son contexte social intercommunal	★★
		renforcer les liens sociaux	★★
	Promouvoir la mixité sociale et fonctionnelle	promouvoir toutes les formes d'accessibilité à tous les habitants	★★
		réduire les phénomènes de ségrégation socio-spatiale	★★
organiser la mixité fonctionnelle		★★	
prévoir les équipements indispensables aux fonctions urbaines		★★	
Le pilier économique	Optimiser la portée économique du projet	Inscrire le projet dans la dynamique de développement local	★★
		anticiper et évaluer l'impact économique du projet	★★
	Assurer la pertinence du montage financier du projet	optimiser le montage financier et le coût global du projet	★★
		imposer des objectifs de résultats en matière de réduction/maitrise des charges	★★
	Garantir la pérennité du projet	prévoir des possibilités d'évaluation conjoncturelle du projet	★★
		prévenir les risques liés au projet	★★
Le pilier environnemental	Promouvoir les performances écologiques dans l'aménagement	eau : optimiser l'utilisation locale des eaux urbaines (eaux pluviales, économies d'eau, traitement des eaux usées, etc.)	★★
		déchets : prévenir la production de déchets (hors de l'aménagement et de la construction, dans la vie future du quartier, et en fin de vie) ; optimiser les filières de collecte et de traitement des déchets	★★
		biodiversité : promouvoir la nature en ville et ménager des coupures d'urbanisation, des trames vertes et bleues	★★
		mobilité : maîtriser les déplacements individuels motorisés, diversifier l'offre de mobilité, favoriser les modes doux et les TC	★★
		sobriété énergétique et énergies renouvelables : diversifier la production locale de l'énergie	★★
		densité et formes urbaines : promouvoir une gestion économe de l'espace et la reconquête des zones centrales dégradées	★★
	Promouvoir la qualité environnementale et architecturale des formes urbaines	éco-construction : promouvoir la conception bioclimatique des bâtiments ; mettre en place des équipements performants ; maîtriser la gestion	★★

Grille EcoQuartier 2010-2011

Démarche et processus	Cadre de vie et usages	Développement territorial	Préservation des ressources et adaptation au changement climatique
1. Piloter et concerter dans une optique de transversalité	6. Promouvoir le vivre-ensemble	11. Assurer la mixité fonctionnelle	16. Réduire les émissions de gaz à effet de serre, s'adapter au changement climatique
2. Bien situer et définir son projet	7. Promouvoir des modes de vie solidaires et responsables	12. Organiser au mieux les déplacements et diminuer la dépendance à l'automobile	17. Optimiser les besoins en énergie et diversifier les sources
3. S'assurer de la faisabilité financière, technique et juridique du projet	8. Offrir un cadre de vie agréable et sain	13. Promouvoir des modes de déplacement alternatifs et durables	18. Assurer une gestion qualitative et économe des ressources en eau
4. Savoir gérer et évaluer son projet et son quartier	9. Valoriser le patrimoine local, l'histoire et l'identité du quartier	14. Inscrire le projet dans la dynamique de développement durable	19. Utiliser de manière raisonnée les ressources non renouvelables et limiter la production de déchets
5. Pérenniser la démarche	10. Intensité, compacité et densité : dessiner un quartier adapté au contexte	15. Valoriser les relations avec le milieu agricole et forestier	20. Préserver la biodiversité, restaurer et valoriser la nature en ville

Annexe 2 : Périmètre Natura 2000 des Basses-Vallées angevines



TABLES DES MATIERES

SOMMAIRE	5
SIGLES ET ABREVIATIONS	5
ANNOTATIONS PRELIMINAIRES	6
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE - LE DROIT DE L'URBANISME REORIENTE PAR LES IMPERATIFS ENVIRONNEMENTAUX.....	22
CHAPITRE 1^{ER} : LE DROIT DE L'URBANISME IMPACTE DANS SES FONDEMENTS PAR LES NORMES ENVIRONNEMENTALES	22
Section 1 – Des principes abstraits du droit international de l'environnement aux lois Grenelle	22
§1 Aux origines de l'urbanisme durable : le rôle prééminent des Nations Unies dans l'action environnementale	23
§2 L'incorporation progressive des préoccupations du développement durable dans le droit national	25
Section 2 – Un cadre européen stimulant le développement durable urbain.....	29
§1 Le développement durable urbain : un composant de la politique régionale communautaire de cohésion sociale	30
§2 Des tentatives de définition à l'échelle européenne de la « ville durable » : de la Charte d'Aalborg à Leipzig.....	32
Section 3 – L'inscription du projet Angers Rives Nouvelles dans la dynamique de « verdissement » du droit de l'urbanisme.....	35
§1 L'insertion de l'aménagement des berges de la Maine dans les nouveaux objectifs du code de l'urbanisme et de la législation sur l'environnement	35
§2 L'expression <i>in concreto</i> d'une approche du développement durable urbain.....	36
CHAPITRE 2ND : LA RECONFIGURATION DES TERRITOIRES AUTOUR DE LA PLANIFICATION DURABLE : UNE DEMARCHE NON-INTEGREE DE DEVELOPPEMENT DURABLE URBAIN.....	38
Section 1 – La planification durable : une analyse territoriale encore perfectible	38
§1 La « grenellisation » des outils de planifications urbains locaux : l'étude conjointe des Schémas de cohérence territoriale et des Plans locaux d'urbanisme.....	38
§2 La prééminence des aspects environnementaux au détriment des dimensions sociales et économiques ?	41
Section 2 – L'urbanisme durable intégré : une tentative d'élargissement de l'objet de la planification aux impératifs du développement durable	44
§1 Les balbutiements de l'urbanisme durable intégré : de la ville hypertrophiée au territoire polycentrique.....	44
§2 La place résiduelle de la planification opérationnelle intégrée en France.....	47
Section 3 – L'urbanisme opérationnel marginalisé dans la lecture du développement durable urbain	50
§1 Les incidences limitées des contraintes du développement durable sur les outils d'urbanisme opérationnel	50
§2 Une armature juridique à imaginer pour la réalisation du projet Angers Rives Nouvelles	53
SECONDE PARTIE - L'IMPREGNATION PARTIELLE DES CONTRAINTES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS L'URBANISME OPERATIONNEL	55
CHAPITRE 1^{ER} : UNE PLEINE EXPRESSION DE L'URBANISME ENVIRONNEMENTAL DANS LES ETUDES PRE-OPERATIONNELLES.....	55
Section 1 – L'essor de l'étude d'impact.....	55
§1 Le principe de prévention fondement de l'étude d'impact	56

§2 Le respect du principe de proportionnalité condition <i>sine qua non</i> de la légalité de l'étude d'impact d'un projet d'aménagement	58
Section 2 – La généralisation des évaluations environnementales spécialisées	61
§1 L'extension des évaluations sectorielles : l'examen du dossier loi sur l'eau et l'évaluation des incidences Natura 2000	61
§2 Accumulation et complexification procédurale du paysage des études environnementales	63
Section 3 – Le projet Angers Rives Nouvelles : « une enclave » urbaine dans un écosystème riche et varié	65
§1 Le périmètre du projet Angers Rives Nouvelles exposé à diverses évaluations environnementales.....	65
§2 La délicate synchronisation des études pré-opérationnelles dans un projet d'aménagement	68
CHAPITRE 2ND : LA LENTE EMERGENCE D'UN MODELE GLOBAL D'OPERATIONNALITE DURABLE.....	70
Section 1 – La création de « modèles » d'urbanisme durable à la portée juridique incertaine.....	70
§1 La banalisation des certifications et des réglementations techniques des opérations d'aménagement.....	70
§2 Les systèmes de management environnemental : une analyse globale des impacts d'une opération d'aménagement.....	73
Section 2 – Les proto-principes directeurs de l'urbanisme opérationnel durable : participation, précaution, résilience, évaluation, responsabilité, et gestion adaptative	76
§1 La confusion de principes du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme : la participation et le principe de précaution	77
§2 Le détachement progressif des principes de l'urbanisme durable de l'unicité de la perspective environnementale	79
Section 3 – La mise en forme de ces conditions d'urbanisme durable comme succès de la conduite opérationnel d'Angers Rives Nouvelles ?.....	83
§1 Quel management urbain pour le projet Angers Rives Nouvelles ?.....	83
§2 La réunion des trois dimensions du développement durable principal défi des Rives Nouvelles	86
CONCLUSION	88
BIBLIOGRAPHIE	90
JURISPRUDENCES	94
ANNEXES	95
TABLES DES MATIERES	96

RÉSUMÉ

Ecoquartier, Ecocité, ville durable...l'urbanisme est marqué en ce début de XXIème siècle par le phénomène « *durabilité* ». Aujourd'hui, les certifications, les labellisations ou les modèles de management environnementaux envahissent le marché de « *l'économie verte* ». Pourtant, si ce domaine connaît une croissance exponentielle, la juridicité des concepts laisse à désirer. Quelles sont les origines du processus d'incorporation des normes de développement durable dans le droit de l'urbanisme ? Existe-t-il des outils opérationnels en mesure d'assurer la pleine expression du développement durable dans des opérations d'aménagement ? Pour le moment, rien ne semble véritablement défini. Au terme d'une étude des origines des préoccupations environnementales, une plongée en apnée dans les vicissitudes de la durabilité permet de dégager des principes directeurs d'un urbanisme opérationnel durable. Le projet Angers Rives Nouvelles sert alors de point de départ pour analyser le devenir des berges de Maine à l'aune de cette axiologie rénovée. Finalement, le constat conduit à réaliser que l'urbanisme opérationnel durable s'inscrit dans le fil de la postmodernité juridique. Déréglementation, négociation, contractualisation sont autant de caractéristiques du droit de l'urbanisme contemporain qui façonnent les opérations d'aménagement.

Mots-clés : urbanisme, planification urbaine, développement durable, gouvernance de la ville, droit, management de projet.

ABSTRACT

Green neighborhood, Eco-City, Sustainable City...urbanism is marked at the beginning of the 21st Century by the phenomenon of “*sustainability*”. Nowadays, certifications, seals of approval, or environmental management models flood the market of the “*Green Economy*”. However, if this area is growing exponentially, legal concepts are missing. What are the origins of the process of incorporating sustainability standards in the planning law? Is it operational tools able to ensure the full expression of sustainable development in planning operations? At this time, nothing seems to really set. After a study about origins of environmental concerns, interpretations of sustainability allows identify guiding principles of sustainable operational planning. Angers Rives Nouvelles project can be used as a starting point to analyze the future of the banks of Maine in terms of these renovated abstract concepts. Finally, the finding led to the realization that sustainable operational planning is in line with the post-modernity law. Deregulation, negotiation, contracts are all characteristics of the law of that shape contemporary urban development operations.

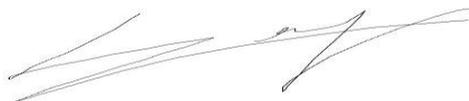
Keywords: Urbanism, Town Planing, Sustainable Development, City Governance, Law, Project Management.

ENGAGEMENT DE NON PLAGIAT

Je soussigné Le Borgne Alexandre déclare être pleinement conscient que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiée sur toutes formes de support, y compris l'internet, constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour écrire ce mémoire.

Signé par l'étudiant le 16 / 07 / 2013



Cet engagement de non plagiat doit être signé et joint à tous les rapports, dossiers, mémoires.

Présidence de l'université
40 rue de rennes – BP 73532
49035 Angers cedex
Tél. 02 41 96 23 23 | Fax 02 41 96 23 00